

**Economics School of Louvain - ESL
Economics School of Namur - ESN**

Inspirations et contingences dans la politique économique bruxelloise en matière d'entreprises sociales

En référence à l'ordonnance de 2018

Auteur : Pascaline Zwarts

Directeur : Marcus Dejardin

Lecteur : Anaïs Périlleux

Année académique 2018-2019

Master en sciences économiques – 120 crédits – Finalité : Professionnelle

REMERCIEMENTS

L'accomplissement de ce mémoire a été rendu possible grâce à plusieurs personnes que je souhaiterais remercier.

Un tout grand merci à mon promoteur, Monsieur Marcus Dejardin qui m'a guidé tout au long de ce mémoire, pour la patience et les conseils judicieux dont il a fait preuve à mon égard.

Un grand merci à Bénédicte Sohet, de ConcertES qui a pu me donner un aperçu de la position des organisations de l'économie sociale représentées par ConcertES sur l'ordonnance bruxelloise de 2018.

Un grand merci à Gaëtan Van Loqueren, conseiller au Cabinet du Ministre Gosuin qui m'a éclairé sur la procédure législative et tout le processus qui a permis d'aboutir à l'ordonnance et de m'avoir fourni des documents très utiles pour mon analyse.

Un grand merci à Michel de Wasseige, consultant externe pour le Cabinet du Ministre Gosuin, de m'avoir expliqué sa contribution à l'élaboration de l'ordonnance et son ressenti sur ce processus.

Un grand merci à Marthe Nyssens, professeure à l'UCLouvain en économie sociale, qui m'a aidé dans la clarification de certains concepts théoriques.

Merci également à mes parents, pour leur soutien et leur intérêt.

Table des matières

<u>I. INTRODUCTION</u>	<u>4</u>
<u>II. CONCEPTS ET BALISES THÉORIQUES.....</u>	<u>6</u>
1. INNOVATION	6
2. INNOVATION SOCIALE	7
3. ÉCONOMIE SOCIALE	11
4. ENTREPRISE SOCIALE	13
<u>III. METHODOLOGIE</u>	<u>22</u>
3.1 CHOIX DE LA THEMATIQUE ET METHODES DE RECHERCHE UTILISEES .	22
3.2 SCHEMA D'ANALYSE	24
<u>IV. CONTEXTE DE L'ECONOMIE SOCIALE.....</u>	<u>29</u>
4.1 L'ÉCONOMIE SOCIALE EN EUROPE	29
4.2 L'ÉCONOMIE SOCIALE EN WALLONIE ET A BRUXELLES	33
<u>V. ANALYSE</u>	<u>40</u>
5.1 LES RAISONS D'UNE NOUVELLE ORDONNANCE	41
5.2 ÉLABORATION DU TEXTE ET PROCESSUS DE DÉCISION	48
5.3 EVALUATION DE LA RÉFORME.....	61
<u>VII. DISCUSSION</u>	<u>70</u>
<u>VIII. CONCLUSION</u>	<u>73</u>
<u>IX. BIBLIOGRAPHIE.....</u>	<u>76</u>
<u>X. ANNEXES</u>	<u>86</u>

I. INTRODUCTION

L'économie sociale et son tryptique classique 'coopératives-mutualités-associations' sont apparues au cours de l'histoire pour répondre à des crises. Vers les années 90, aux côtés des associations traditionnelles, se sont développées de nouvelles formes et pratiques d'organisations de l'économie sociale, les entreprises sociales, qui mêlent ressources issues du marché et ressources non marchandes. Celles-ci se sont manifestées pour apporter des solutions aux limites de l'État-providence et du marché.

En 2011, l'Initiative pour l'entrepreneuriat social lancée par la Commission Européenne promeut la promotion des entreprises sociales. Celles-ci sont même inscrites pour contribuer à la stratégie Europe 2020. Au même titre que des pratiques de responsabilité sociétale des entreprises, le développement de nouveaux modèles économiques comme l'économie circulaire et l'économie collaborative, les entreprises sociales suscitent un regain d'intérêt dans le contexte de la crise écologique actuelle. Notamment, car elles ont le potentiel de mener à des innovations sociales.

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC), pôle économique important de l'Union Européenne et de la Belgique, fait face à de multiples enjeux socio-économiques : chômage élevé, désindustrialisation, inégalités sociales et économiques fortes, etc. En 2014, les entreprises sociales représentaient 14 % des entreprises totales et constituaient 26% de l'emploi total en RBC. Cela traduit une place importante dans l'économie bruxelloise. En 2015, le Gouvernement bruxellois inscrit l'économie sociale comme 'modèle économique porteur' dans sa stratégie pour 2025. L'économie sociale, un modèle économique alternatif au système économique capitaliste dominant, pourrait être une des voies de sortie de crise. Si cette hypothèse se confirme, le soutien public favorable à son développement sera primordial. C'est dans ce cadre que ce mémoire s'intéresse au soutien public de l'économie sociale à Bruxelles, et plus spécifiquement au soutien accordé aux entreprises sociales.

Le cadre légal en matière d'entreprises sociales était jusqu'il y a peu limité à une finalité parmi des dizaines de l'économie sociale, l'insertion socio-professionnelle. Ce cadre remonte à l'ordonnance de 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion. C'est pourquoi ce mémoire se soucie des modifications récentes du cadre légal afin d'analyser la nouvelle politique de soutien aux entreprises sociales à Bruxelles. Une nouvelle ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales a vu le jour en 2018. Ce mémoire essaye de répondre à une question de recherche principale : *quels éléments ou concepts théoriques ont inspiré le processus d'élaboration de l'ordonnance de soutien aux entreprises sociales de juillet 2018, de l'élaboration à la mise en application de celle-ci ?* Ce mémoire tente également de répondre aux questions de recherche sous-jacentes suivantes : *comment l'entreprise sociale est-elle définie dans cette ordonnance et quelles sont les répercussions de l'ordonnance pour les entreprises sociales.*

La première partie *Concepts et balises théoriques* permet de mieux comprendre les inspirations théoriques de l’ordonnance bruxelloise de 2018. Celle-ci présente les concepts principaux qui vont être mobilisés tout au long de l’analyse, à savoir l’innovation et la spécificité de l’innovation dite sociale, l’économie sociale et l’entreprise sociale. Cette partie évoque notamment la conception de l’entreprise sociale du réseau européen EMES qui constitue le fondement de l’ordonnance étudiée.

La deuxième partie *Méthodologie* présente le choix de la thématique et les méthodes de recherche, de nature qualitative, utilisées pour collecter et analyser les données et ainsi répondre au mieux à la question de recherche principale de ce mémoire. Ensuite, le cadre d’analyse de la politique économique de soutien aux entreprises sociales à Bruxelles est exposé. Il se base principalement sur le schéma de Dejardin (2018) adapté de Jacquemin (1985) et inspiré de Coats (1982). Le schéma met en lumière les différentes inspirations, idées et comportements, qui peuvent motiver une politique, dans la conception et l’élaboration de celle-ci.

La troisième partie *Contexte de l’économie sociale* dresse un bref aperçu de l’économie sociale en Europe et des politiques mises en place au sein de l’Union Européenne. Ensuite, quelques statistiques permettent de mieux cerner le poids et les caractéristiques du secteur de l’économie sociale en Wallonie et à Bruxelles. Une explication non-exhaustive des politiques publiques en matière d’économie sociale est donnée pour les deux régions. Cette partie permet de mieux comprendre le contexte global dans lequel s’inscrit l’ordonnance bruxelloise de 2018.

La quatrième partie *Analyse* s’applique à étudier l’ordonnance bruxelloise de 2018 relative à l’agrément et au soutien des entreprises sociales. Tout d’abord, elle pose le contexte dans lequel l’ordonnance s’inscrit et ses motivations, en mentionnant quelques enjeux socio-économiques de Bruxelles et le cadre légal précédent. Ensuite, le processus d’élaboration du texte et le processus de décision sont abordés. Le contenu de l’ordonnance et spécifiquement la conception de l’entreprise sociale, sont analysés. Cette section tente de mettre en lumière les inspirations théoriques et factuelles des acteurs. Le processus de décision met en évidence l’avis des différentes instances publiques mandatées dans ce processus et des parlementaires bruxellois. Enfin, une évaluation de la réforme souligne ses chances de réussite selon les critères d’Hindriks (2012). Les bénéfices et faiblesses de l’ordonnance sont brièvement passés en revue.

La cinquième partie *Discussions* met en perspective l’ordonnance bruxelloise de 2018 avec le nouveau codes des sociétés et des associations (2018) et le nouvel accord du Gouvernement bruxellois (2019).

Enfin, la *Conclusion* identifie les éléments de réponses à la question de recherche de ce mémoire. Elle reconnaît les limites de cette recherche et donne des pistes de futures recherches.

II. CONCEPTS ET BALISES THÉORIQUES

Pour mieux saisir la spécificité de l'entrepreneuriat prônée par la nouvelle ordonnance bruxelloise, il est utile de comprendre les concepts qui s'y rattachent.

Dans un premier temps, on part d'un constat posé par Fossati, Degavre et Lévesque (2018) sur la fonction de l'entrepreneuriat. Ceux-ci affirment que pour certains économistes, entreprendre, c'est innover. C'est notamment le cas de Schumpeter. Ses travaux sur l'innovation ont servi de base pour expliquer d'une part le concept d'innovation sociale et d'autres part les innovations sociales, qu'on peut retrouver dans une entreprise sociale. La première balise théorique consiste à expliquer l'innovation au sens de Schumpeter.

Ensuite, on aborde brièvement les origines de l'innovation sociale et la deuxième génération d'innovations sociales qui a émergé suite à la crise de l'État providence vers les années 1970 (Fossati, Degavre et Lévesque, 2018). Ce contexte a été propice à l'émergence d'innovations sociales et à des manières alternatives d'entreprendre dont les entreprises sociales (Amin, Cameron et Hudson, 2002 ; Fossati, Degavre et Lévesque, 2018). Diverses conceptions de l'innovation sociale seront mises en dialogue.

Par la suite, le mouvement de l'économie sociale dont proviennent les entreprises sociales sera présenté.

Une fois que le cadre conceptuel de l'économie sociale sera posé, il s'agira d'approfondir la dynamique entrepreneuriale de celle-ci, c'est-à-dire les entreprises sociales. Deux approches permettent d'offrir une vue plus globale sur celles-ci, à savoir l'approche normative (définition des valeurs et grands principes des entreprises sociales) et l'approche juridico-institutionnelle (différents statuts et modèles existants). De plus, la manière dont les entreprises sociales peuvent produire des innovations sociales sera éclaircie brièvement.

Enfin, ces explications permettront de mieux comprendre pourquoi les entreprises sociales pourraient être utiles pour la transition économique, écologique et sociale et suscitent un intérêt certain à l'heure actuelle.

1. INNOVATION

Selon Joseph Schumpeter, un économiste marquant du 20^{ème} siècle, le dessein de l'entrepreneuriat est l'innovation (Groot et Dankbaar, 2014 ; Fossati, Degavre et Lévesque, 2018). La théorie de l'innovation de Schumpeter des années 1930 va au-delà de la simple prise en compte de l'innovation technologique. Cette théorie se base sur le rôle fondamental de l'entrepreneur qui met en œuvre '*de nouvelles combinaisons de facteurs de production*' (Boutillier et Uzunidis, 2014, p.109). Richez-Battesti & Vallade (2010) soulignent également l'endogénéisation du processus d'innovation technologique qui amène à analyser des éléments internes du processus comme les interactions entre les différents acteurs, la gouvernance, etc.

qui sont caractéristiques de l'innovation sociale. Schumpeter, lui-même, évoqua la nécessité de l'innovation sociale pour garantir la portée d'une innovation technologique (Hillier, Moulaert & Nussbaumer, 2004). Bouchard (2006) soutient cet argument et estime même que toute innovation est 'sociale', car le processus qui amène à cette innovation est collectif et issu de relations sociales.

Pour Schumpeter, '*les nouvelles combinaisons de facteurs de production*' constituent des innovations qui peuvent se manifester sous les cinq formes suivantes :

- 1) La production de nouveaux produits ou services
 - 2) Un changement technologique dans la production
 - 3) L'ouverture de nouveaux marchés
 - 4) Des nouvelles sources de matières premières
 - 5) La mise en place de nouvelles méthodes organisationnelles
- (Backhaus, 2003 ; Benezra, 2013 ; Boutillier et Uzunidis, 2014).

Cette définition offre un panorama des formes que peut prendre une innovation. Elle évoque des dimensions sociales telles que la mise en place de nouvelles méthodes organisationnelles qui peuvent laisser place à de nouvelles formes de relations et de nouveaux modes de gouvernance. C'est pourquoi, la théorie de l'innovation de Schumpeter a souvent été utilisée comme fondement conceptuel de l'innovation sociale (Hillier, Moulaert et Nussbaumer, 2004 ; Bouchard, 2006 ; Gianfaldoni, 2010 ; Defourny et Nyssens, 2013 ; Nyssens, 2015 ; Fossati, Degavre et Lévesque, 2018). Celle-ci est également mobilisée pour faire le lien entre l'innovation sociale et l'économie sociale (Fossati, Degavre et Lévesque, 2018), plus spécifiquement pour les entreprises sociales (Defourny et Nyssens, 2013 ; Nyssens, 2015). Ce lien, entre innovation sociale et économie sociale, sera développé plus loin dans cette partie. La théorie de l'innovation de Schumpeter amène à considérer l'innovation dite sociale.

2. INNOVATION SOCIALE

Tout d'abord, il est utile de débiter par les origines et la définition du concept d'innovation sociale. Bouchard et Lévesque (2017) distinguent deux champs de recherche. D'une part, un champ de recherche qui vise à théoriser l'innovation dans sa globalité, dont notamment l'approche des sciences de gestion. Celle-ci vise à expliquer par exemple l'innovation organisationnelle et la fonction du leadership (Hillier, Moulaert et Nussbaumer, 2004). D'autres part, un champ de recherche qui tente de mettre en rapport l'économie sociale avec l'innovation et plus spécifiquement l'innovation sociale. C'est ce dernier champ qui va être exploré de manière non-exhaustive. Parmi les diverses définitions et conceptions qui vont être abordées, il est parfois difficile de délimiter clairement les contours de l'innovation sociale en rapport avec l'économie sociale et plus spécifiquement les entreprises sociales et l'entrepreneuriat social. Ces concepts sont fortement liés (Bouchard, 2006 ; Dewandre, 2009 ; Richez-Battesti et Vallade, 2010 ; Defourny et Nyssens, 2013 ; Groot et Dankbaar, 2014 ; Nyssens, 2015, Fossati, Degavre et Lévesque, 2018).

L'explication des origines du concept de l'innovation sociale peut aider à comprendre le contexte dans lequel les différents types d'innovations sociales surgissent.

Origines

Selon Fossati, Degavre et Lévesque (2018), la notion d'innovation sociale' aurait émergé à la fin des années 1960. Pour Richez-Battesti et Vallade (2010), ce concept aurait été développé dans le domaine des sciences sociales. Fossati, Degavre et Lévesque (2018) perçoivent l'innovation sociale comme une réponse à une crise. En effet, on peut pointer la '*crise du sens du travail*' (fin des années 1960) (Fossati, Degavre et Lévesque, 2018, p.4), la crise de l'emploi (fin des années 1970), du fordisme (années 1980) et de l'état providentiel (années 1990) qui ont donné suite à de nouvelles innovations sociales. Pour ces auteurs, il existe des 'générations d'innovations sociales', avec leurs pratiques et leurs points d'attention respectifs.

D'après Fossati, Degavre et Lévesque (2018), la première 'génération d'innovation sociale' serait apparue suite à l'émergence d'entreprises alternatives vers la fin des années 1960, en pleine période du fordisme¹. Ces entreprises développaient des pratiques alternatives de gestion ou encore de division du travail plus orienté vers des dynamiques sociales. Ce sont ces dernières et l'aspect innovant de ces entreprises qui leur ont valu d'être référencer comme innovations sociales.

A la crise du système fordiste, dans les années 1980, l'utilisation de la notion d'innovation sociale' semble différente de la décennie précédente. Les innovations sociales se traduisent par des changements dans le monde du travail. Suite aux besoins des travailleurs de changer leur manière de travailler, des patrons accordent aux travailleurs la possibilité d'une plus grande participation à l'organisation du travail. Cela s'inscrit dans l'idée d'améliorer la performance de l'innovation technologique grâce à des innovations sociales. Par conséquent, Fossati, Degavre et Lévesque (2018) estiment qu'il devient un concept contesté car il incarne des dynamiques diverses. Notamment, une volonté d'avoir plus de démocratie au travail et une autre dynamique qui utilise l'innovation sociale comme un moyen pour atteindre une performance économique.

Dans les années 1990, il s'agit de la crise de l'État providentiel qui s'inscrit elle-même dans un contexte de crise budgétaire où la réduction des dépenses publiques est inévitable. Cette troisième 'génération d'innovation sociale' s'insère dans une période de changements institutionnels car l'État adopte des pratiques du marché. Les innovations sociales sont à la fois présentes dans les nouveautés organisationnelles des pouvoirs publics et à la fois dans les organisations qui prennent en charge les besoins qui ne sont plus assouvis par l'État. Cette 'génération d'innovation sociale' est fortement liée à l'économie sociale (Fossati, Degavre et Lévesque, 2018).

¹Le fordisme est un système d'organisation du travail avec une division du travail et une spécialisation forte. Il a été mis en place vers la moitié des années 1950 jusqu'à la fin des années 1970. Il a permis des gains de productivité colossaux (Amin, Cameron et Hudson, 2002).

Actuellement, ce concept suscite à nouveau de l'intérêt car des liens peuvent être établis avec le développement durable et l'économie sociale (Richez-Battesti & Vallade, 2010 ; Groot et Dankbaar, 2014). Ces liens seront explicités à la fin de cette partie théorique. Le concept d'innovation sociale est notamment intégré dans la stratégie européenne de développement pour 2020 (Nyssens, 2015).

Les différentes 'générations d'innovations sociales' mentionnées par Fossati, Degavre et Lévesque (2018) mettent en évidence des conceptions divergentes de l'innovation sociale. La section ci-dessous présente des définitions ainsi que des conceptions diverses de l'innovation sociale.

Définition

Comme souligné par Richez-Battesti et Vallade (2010), l'innovation sociale demeure un concept assez vague, défini tant par les acteurs de terrain que par les scientifiques. Bouchard et Lévesque (2017) ajoutent que ceci est le cas pour les deux champs de recherche (innovation dans sa globalité et innovation en rapport avec l'économie sociale). On ne peut donc pas identifier une définition commune de l'innovation sociale qui soit à la fois claire et précise. L'Union Européenne définit celle-ci comme '*de nouvelles idées (produits, services et modèles) qui répondent simultanément aux besoins sociaux et créent de nouveaux liens sociaux et collaborations*' (Groot et Dankbaar, 2014, p. 18). Cependant, cette définition dépeint plutôt une conception qui met en évidence l'innovation sociale comme réponse à des enjeux sociétaux. Le Centre de recherche québécois sur les innovations sociales (CRISES) offre une définition que Richez-Battesti et Vallade (2010) estiment plus complète :

Une innovation sociale se définit par son caractère novateur ou hors normes et par l'objectif général qu'elle poursuit, soit celui de favoriser le mieux-être des individus et des collectivités. Elle se caractérise tout autant par un processus de mise en œuvre impliquant une coopération entre une diversité d'acteurs que par les résultats obtenus, immatériels ou tangibles. A plus long terme, les innovations peuvent avoir une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors sources de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence d'un nouveau modèle de développement. (Richez-Battesti et Vallade, 2010, p.49).

Cependant, cette définition met en exergue une autre conception de l'innovation sociale, celle d'un objectif de transformation sociale pour obtenir à long terme un système économique alternatif. Richez-Battesti et Vallade (2010) distinguent deux conceptions de l'innovation sociale reprises dans les définitions mentionnées ci-dessus. D'un côté, l'innovation sociale a pour rôle de compenser les failles du système social ou de proposer des solutions plus qualitatives et efficaces que celles qui existent. Bouchard (2006) affirme même que l'innovation sociale permet non seulement de résoudre certains problèmes sociaux, mais détient également une fonction préventive quant à ceux-ci. De l'autre côté, l'innovation sociale se veut

transformatrice de la société pour aboutir à un changement de système économique (Richez-Battesti et Vallade, 2010). Ces deux conceptions font partie des fondements des travaux scientifiques qui analysent l'innovation sociale dans le champ de l'économie sociale et des entreprises sociales (Bouchard et Lévesque, 2017).

Nyssens (2015) reprend ces deux conceptions et établit une distinction entre d'une part, une conception faible et d'autre part, une conception forte de l'innovation sociale. La première conception, dite 'faible' rejoint la première conception évoquée par Richez-Battesti et Vallade (2010), à savoir, l'idée selon laquelle l'innovation sociale répond à des besoins sociaux non assouvis. Tandis que Richez-Battesti et Vallade (2010) énonçait comme cause principale, les failles de l'état providence, Nyssens (2015) ajoute que des innovations sociales apparaissent également suite à des besoins qui ne seraient pas comblés par le marché. Bouchard et Lévesque (2017) complètent cette idée par une explication sur les limites de la philanthropie. Bien que celle-ci tente de remédier aux manques laissés par l'État et le marché, elle ne sait pas prendre en charge tous les besoins. Pour ces auteurs, les limites de l'État, du marché et de la philanthropie poussent d'autres initiatives d'un nouveau genre ('social business'²) à essayer de satisfaire les besoins sociaux non assouvis.

Pour Nyssens (2015), cette conception se concentre sur l'impact social généré par ces initiatives qui produisent des innovations sociales (Defourny et Nyssens, 2011). C'est d'ailleurs la finalité sociale de ces initiatives qui caractérise les innovations comme sociales. Cette conception fait référence à des pratiques qui s'ancrent dans les mécanismes marchands. Celle-ci peut être liée notamment à Ashoka, une organisation de soutien et de promotion de l'entrepreneuriat social créée par Bill Drayton dans les années 80 (Nyssens, 2015 ; Bouchard et Lévesque, 2017). Mais, l'École de l'innovation sociale est également un courant qui a façonné cette manière de pensée. Cette école insiste sur le caractère de l'entrepreneur à la façon dont Schumpeter l'imaginait, poussé par la passion et la créativité (Nyssens, 2015 ; Boutillier et Uzunidis, 2014). Elle envisage l'entrepreneuriat social comme vecteur d'innovations sociales et d'impacts sociaux. Elle se caractérise par l'importance accordée à l'utilisation des recettes marchandes et par l'utilisation de techniques de management classique. Cette conception rejoint un certain type d'entreprises sociales où la forme juridique a moins d'importance et peut permettre une redistribution conséquente du profit. La finalité lucrative obtient même une importance presque similaire à celle de la finalité sociale (Nyssens, 2015).

Différentes pratiques comme l'*'impact investing'*³, la *'venture philanthropy'*⁴ (Nyssens, 2015) ou encore l'élan de philanthropie des grandes entreprises⁵ (Bouchard et Lévesque, 2017) se situent également dans cette conception faible. Tous ont pour but de produire un impact social

² Ce modèle d'entreprises sociales sera explicité par la suite.

³ La pratique d'*'impact investing'* est l'investissement 'responsable' dans des organisations sans but lucratifs ou plus généralement dans des projets qui vont engendrer un impact social fort (Chen, 2018).

⁴ La pratique de la *'venture philanthropy'* est l'investissement dans des projets d'entreprises à risque qui peuvent générer des impacts sociaux à grande échelle. Le but premier est ici l'impact social généré et non le profit (Kenton, 2018).

⁵ Lorsque l'on évoque 'l'élan de philanthropie des grandes entreprises' cela fait référence aux dons que celles-ci effectuent à la communauté. C'est une pratique de plus en plus courante (Pache et Gautier, 2014).

à grande échelle (Nyssens, 2015). Tout comme l'entrepreneuriat social au sens de l'École de l'innovation sociale, les pratiques évoquées ci-dessus s'attaquent à répondre à de grands enjeux sociétaux tels que la réduction de la pauvreté ou encore faciliter un accès à l'eau potable pour tous (Bouchard et Lévesque, 2017). Lorsque l'on revient à la conception de Richez-Battesti et Vallade (2010), les initiatives qui émergent tentent également de répondre à des besoins sociaux de plus petite envergure comme le chômage ou d'apporter de nouvelles pistes de solution comme la création de nouveaux services sociaux (Richez-Battesti et Vallade (2010).

Ensuite, la seconde conception dite 'forte' conçoit l'innovation comme sociale grâce à sa finalité sociale. Mais également car son processus est fondamentalement social de par les rapports sociaux qu'entraîne la coopération de divers acteurs (Richez-Battesti et Vallade, 2010 ; Nyssens, 2015). Pour Nyssens (2015), l'innovation est estimée 'sociale' car elle '*est sous-tendue par une logique de solidarité*' (p.345). Cette idée peut être associée aux deux conceptions de l'innovation sociale. D'ailleurs, Laville (2014) parle d'*'innovation sociale dans une solidarité faible*' pour la première conception. Tandis que pour cette deuxième conception dite 'forte', il évoque '*une innovation sociale dans une solidarité forte*' (p.45-80). Cette idée soutient le besoin de changement institutionnel (Nyssens, 2015). Par conséquent, cette conception est profondément ancrée dans l'économie sociale. Notamment, car ces innovations sociales sont porteuses d'une force normative qui contribue à la transformation sociale de la société, du marché et de l'État (Richez-Battesti et Vallade, 2010 ; Nyssens, 2015 et Bouchard et Lévesque, 2017).

La conception forte de l'innovation sociale va être quelque peu approfondie dans la prochaine section. On comprend que l'économie sociale est en lien avec une reconfiguration institutionnelle mais il est utile de mieux comprendre de quoi il s'agit, notamment en essayant de définir ce courant.

3. ÉCONOMIE SOCIALE

Cette section donne un aperçu de l'économie sociale. Celle-ci présente brièvement les origines d'une définition de l'économie sociale. Ensuite, deux approches distinctes pour définir ce courant sont évoquées.

Appelé mouvement d'économie sociale et solidaire, secteur non-marchand, troisième secteur, il peut être difficile de distinguer une définition précise de l'économie sociale. Cependant, les chercheurs académiques se regroupent généralement autour de l'idée de l'économie sociale comme un tiers ou troisième secteur. L'économie sociale serait un secteur à part entière distinct du secteur marchand et de l'État avec ses propres pratiques et principes (Lévesque et Mendell, 2005 ; Nyssens et Defourny, 2017b). Les origines de l'économie sociale remontent à des formes associatives qui ont émergées dans le courant de l'histoire, par exemple les formes d'associations ouvrières au XIX^{ème} siècle. Vers la fin de ce siècle, l'économie sociale était déjà ancrée dans les pratiques et principes d'associations, coopératives et organisations d'intérêt mutuel (caisses de secours mutuel). Petit à petit, l'Europe voit fleurir divers cadres légaux pour

ces différents types d'organisations (Defourny, 2017). Mais, ce n'est que vers les années 1980 en France qu'on obtient une définition encore assez vague de l'économie sociale avec une loi qui regroupe ce que Defourny (2017) appelle '*le triptyque classique coopératives-mutuelles-associations*' (p.45). Un Secrétariat d'État est même initié en matière d'économie sociale. Ceci met en évidence le leadership français qui a aidé à développer le secteur.

Pour Defourny (2017), c'est en 1990 en Belgique qu'une définition plus précise vient compléter la conception de l'économie sociale francophone. Celle-ci a été élaborée par le Conseil wallon de l'Économie Sociale (CWES) et est toujours d'actualité en Wallonie sous le décret suivant, du Parlement wallon de 2008 :

Par économie sociale, on entend les activités économiques productrices de biens ou de services, exercées par des sociétés, principalement coopératives et/ou à finalité sociale, des associations, des mutuelles ou des fondations, dont l'éthique se traduit par l'ensemble des principes suivants : finalité de service aux membres ou à la collectivité, plutôt que finalité de profit ; autonomie de gestion ; processus de décision démocratique ; primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. (Gouvernement wallon, 2008).

Defourny (2017) distingue deux approches dans cette définition. D'une part, une approche juridico-institutionnelle qui définit l'économie sociale par les statuts et cadres légaux. D'autres part, une approche normative qui met en évidence des principes qui vont guider les organisations de l'économie sociale. Selon Defourny (2017), ces deux approches peuvent se retrouver dans de nombreuses définitions actuelles de l'économie sociale.

Pour ce qui est de l'approche juridico-institutionnelle, les fondations d'intérêt général sont venues compléter le triptyque classique de 'coopératives-mutualités-associations'. Dans ces différentes organisations, on peut retrouver des tendances bien différentes quant au type de ressources mobilisées et pratiques effectuées (Defourny, 2017). Certaines organisations de l'économie sociale s'ancrent principalement dans le marché avec des principes qui sont propres à l'économie sociale. D'autres organisations, dont notamment des associations, ne développent pas d'activité économique et mobilisent principalement des ressources publiques. Bien que l'économie sociale soit un secteur distinct du marché et de l'État, il reste fortement lié à ceux-ci par ses pratiques et ressources mobilisées (Defourny, 2017).

C'est la dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale qui va être analysée dans ce mémoire. C'est pourquoi, il est utile d'approfondir la conception de l'économie sociale au travers de celle de l'entreprise sociale. L'approche normative qui n'a pas encore été développée ci-dessus sera énoncée via le prisme de l'entreprise sociale. L'approche juridico-institutionnelle sera complétée par une présentation des divers modèles de l'entreprise sociale.

4. ENTREPRISE SOCIALE

Ces dernières années, de nombreuses recherches se sont portées sur des concepts tels que l'entreprise sociale et l'entrepreneuriat social, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis. Parmi celles-ci, on peut distinguer deux approches de l'entreprise sociale bien distinctes relatives à leurs contextes géographiques (Dewandre, 2009 ; CESE, 2012).

Aux États-Unis, Dees et Anderson (2006) ont particulièrement aidé à la conceptualisation de l'approche de l'entreprise sociale. Ce concept aurait émergé dans les années 90.

Les auteurs distinguent deux grandes écoles de pensée américaines : l'école des ressources marchandes et l'école de l'innovation sociale. L'école des ressources marchandes rassemble des organisations privées 'non-profit' qui développent des activités marchandes pour servir leurs missions sociales. Quel que soit leur forme juridique, ces organisations se caractérisent par une 'contrainte de non-redistribution des profits'. L'apport de recettes marchandes permet de solutionner des problèmes de financement rencontrés par ces organisations 'non-profit'. Plus tard, cette école reprend également des organisations à but lucratif qui ont une finalité sociale. Cette école souligne que ces organisations s'appuient principalement sur des ressources marchandes issues de leurs activités économiques (Defourny et Nyssens, 2011). L'école de l'innovation sociale, déjà expliquée dans la section sur l'innovation sociale, est basée sur le rôle d'un 'entrepreneur social'. Celui-ci a pour fonction de développer des activités économiques avec une mission sociale (Dewandre, 2009 ; Defourny et Nyssens, 2011, 2017).

Cette approche de l'entreprise sociale et d'un entrepreneuriat social ancrés plutôt dans des logiques marchandes (Picciotti, 2017) s'inscrit dans la même lignée que la conception faible de l'innovation sociale exposé par Nyssens (2015). Pour Dewandre (2009), cette approche ne peut se confondre avec l'économie sociale mais elle peut être perçue comme une porte d'entrée vers celle-ci.

En Europe, c'est une approche basée sur le concept d'« entreprise sociale » qui s'est développée dans les années 90. Celle-ci est profondément ancrée dans le courant de l'économie sociale (Picciotti, 2017). Le concept d'« entreprise sociale » apparaît tout d'abord en Italie en 1991, lorsque le statut de « coopératives sociales » est créé. Ensuite, divers pays européens établissent de nouveaux statuts juridiques et reconnaissent petit à petit le rôle des entreprises sociales. Par exemple, en Belgique, le statut de « société à finalité sociale » apparaît en 1995 (Defourny et Nyssens, 2011, 2017). Cette dynamique a motivé des chercheurs européens à mieux cerner ce phénomène et en 1996 le Réseau de recherche sur les entreprises sociales est créé sur base d'un financement de l'UE. Il prend le nom de sa première recherche 'L'ÉMERgence des Entreprises Sociales en Europe' (EMES). Il rassemble des centres de recherches de diverses disciplines (gestion, sociologie, économie et sciences politiques) d'une quinzaine de pays. Par la suite, il ouvre ses frontières à des chercheurs du monde entier. Il est le premier à avoir fourni une base solide de théorisations du concept d'entreprise sociale et des recherches empiriques en Europe (Defourny et Nyssens, 2011 ; EMES, 2019). Le réseau EMES a établi un 'idéal type' de l'entreprise sociale qui permet de comparer des entreprises sociales entre elles sur base de neuf

indicateurs divisés en trois sous-ensembles, à savoir la dimension économique, sociale et le mode de gouvernance (Defourny et Nyssens, 2012).

« 1/ Indicateurs concernant le projet économique

- 1) Une activité continue de production de biens et/ou de services.
- 2) Un niveau significatif de prise de risque économique
- 3) Un niveau minimum d'emploi rémunéré

2/ Indicateurs concernant la finalité sociale

- 1) Un objectif explicite de service à la collectivité
- 2) Une initiative émanant d'un groupe de citoyens
- 3) Une limitation de la distribution des bénéfices

3/ Indicateurs concernant le mode de gouvernance

- 1) Un degré élevé d'autonomie
- 2) Un pouvoir de décision non basé sur la détention de capital
- 3) Une dynamique participative impliquant différentes parties concernées par l'activité

(Defourny et Nyssens, 2012, p.20-22).

La définition EMES reflète une approche normative où on cite les grands principes vers lesquels une entreprise sociale devrait tendre. Cela permet de donner des indications aux entreprises sociales quant à leur gestion économique, mission sociale et gouvernance et de transmettre des valeurs propres à l'économie sociale, solidarité, démocratie, etc. La dimension de la gouvernance est fondamentale et spécifique à l'économie sociale (Defourny et Nyssens, 2011). Cette approche s'aligne avec la conception forte de l'innovation sociale de Nyssens (2015), à la différence que les entreprises sociales ne sont pas toujours innovantes mais cela sera explicité par la suite. Cet entrepreneuriat social ambitionne de transformer, questionner le système économique capitaliste (Dewandre, 2009).

Après avoir identifié les grands principes qui régissent les entreprises sociales, il est utile de distinguer les différentes formes que celles-ci peuvent prendre. Cette perspective s'inscrit plutôt dans la lignée de l'approche juridico-institutionnelle, par les statuts des entreprises sociales. Cela permettra de mieux comprendre les entreprises sociales ciblées par l'ordonnance analysée et plus généralement de mieux cerner la partie non marchande de l'économie sociale et celle plus entrepreneuriale. Les racines historiques et le contexte dans lequel ces modèles d'organisations ont émergé ne seront pas élaborés.

Afin de distinguer différents modèles d'entreprises sociales, Nyssens et Defourny (2017) analysent celles-ci sous deux angles. D'une part, un angle principal qui s'intéresse aux principes d'intérêt qui régissent la dynamique économique et d'autres part, un angle qui analyse le type de ressources économiques utilisées par l'organisation, qui découle de la logique du principe

d'intérêt dominant. Nyssens et Defourny (2017a) placent les différentes organisations de l'économie sociale dans un triangle qui reprend l'intérêt mutuel, l'intérêt capitaliste et l'intérêt général (Figure 1). Celui-ci permet de comprendre les nuances de ces organisations pour voir leur distance vis-à-vis d'un certain type d'intérêt.

Selon les théories économiques de Gui (1991), toute organisation est constituée de parties prenantes variées et on peut particulièrement distinguer deux catégories : une catégorie dominante et une catégorie bénéficiaire. La catégorie dominante représente les gestionnaires ou décideurs qui s'occupent de l'allocation des bénéfices, c'est-à-dire des surplus financiers générés par l'activité économique. Par exemple, après avoir payé toutes les charges, un manager peut décider d'allouer le surplus à des investissements ou aux travailleurs. Dans les entreprises capitalistes, ce sont les actionnaires (c'est-à-dire les pourvoyeurs en capital) qui bénéficient de cette fonction. Le surplus leur revient en partie et permet d'augmenter leur profit. Les organisations d'économie sociale sont régies par des principes qui limitent cette redistribution du surplus. L'affectation de celui-ci ne dépend pas de l'apport en capital des membres. Ces organisations suivent généralement le principe 'une personne, une voix' qui garantit que tous les membres ont le même poids dans la décision même si certains ont investis plus dans l'organisation.

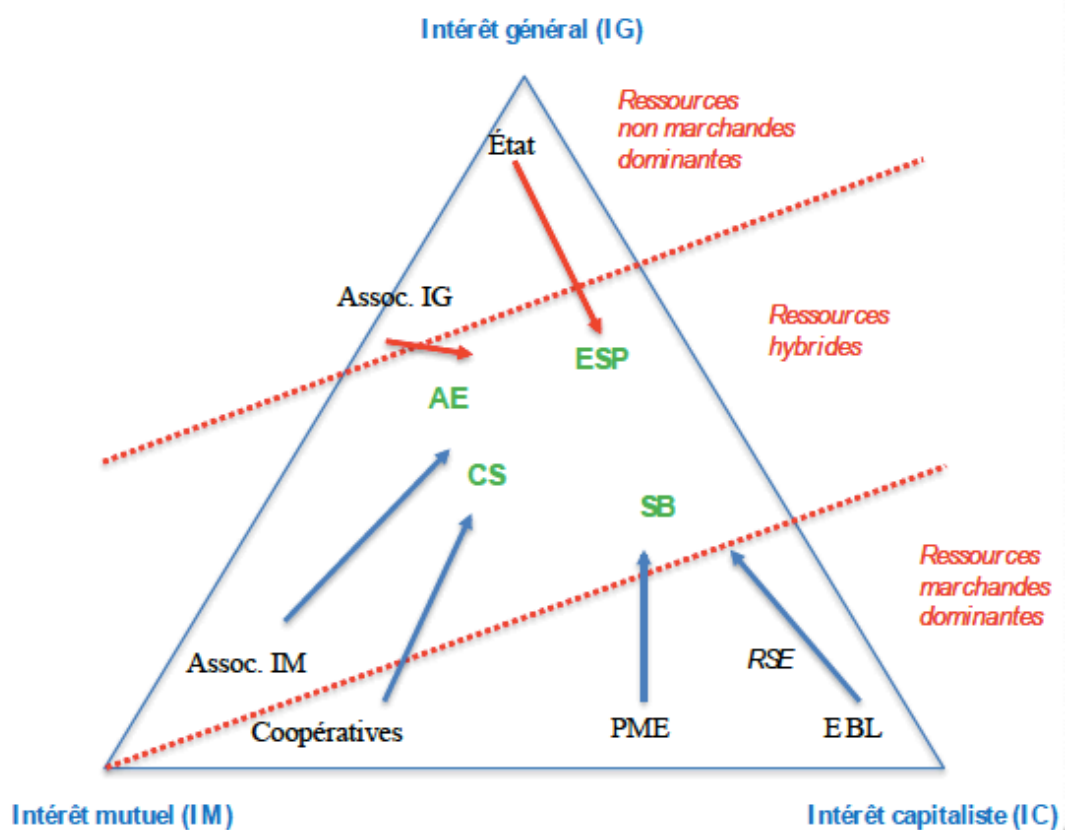
Un élément tout aussi important pour les organisations d'économie sociale est que cette affectation du surplus ne peut pas être laissée aux mains des pouvoirs publics. Bien que des organismes publics soient dans les organes de décision de ces organisations, celles-ci doivent conserver leur autonomie de gestion. La catégorie bénéficiaire est composée des personnes qui peuvent jouir des services et/ou des bien proposés par l'organisation ou du surplus financier. Dans les organisations d'économie sociale, la mission sociale des organisations leur est généralement dédiée. Il s'agit par exemple, de personnes à bas revenu qui peuvent bénéficier de vêtements d'un magasin de seconde main.

Cette explication permet de mieux comprendre les dynamiques au sein d'organisations, soit d'intérêt général (catégorie bénéficiaire sur laquelle la mission sociale est tournée, différente de la catégorie dominante), soit d'intérêt capitaliste (catégorie bénéficiaire équivaut à la catégorie dominante). Le lien peut être moins évident lorsqu'il s'agit d'organisations d'intérêt mutuel. Dans ce cas-là, il n'y a pas de distinction nette entre ces deux catégories. Les bénéficiaires de l'organisation sont également ceux qui décident de l'allocation du surplus financier ou qui sont propriétaires ou gérants de l'organisation. C'est le cas de clubs de sport, de coopératives traditionnels qui bénéficient à la fois de la production de biens ou de services et détiennent une part du capital de l'organisation (Nyssens et Defourny, 2017a).

Le modèle économique choisi qui sous-tend les dynamiques de principes d'intérêt, est fondamental dans le choix des ressources mobilisées. Le triangle (Figure 1) rend compte de cette caractéristique. Les ressources auxquelles les organisations ont recours, peuvent être principalement non marchandes, provenant de subventions publiques ou principalement marchandes, issues du marché. Elles peuvent également être de type hybrides (ressources publiques, du marché et du bénévolat) (Defourny et Nyssens, 2017). Le travail bénévole est une

autre ressource qui s'est développée notamment dans l'économie sociale et qui est fortement sollicitée par les organisations non marchandes de l'ES (associations et fondations) (CESE, 2012). Le type de ressources utilisées est un critère qui va influencer la viabilité économique des entreprises sociales et l'explication des différents modèles mentionnera cet aspect.

Figure 1 : *Trajectoires institutionnelles et modèles d'entreprises sociales*



AE : associatif entrepreneurial
CS : coopérative sociale

ESP : entreprise sociale parapublique
SB : 'social business'

Source : Nyssens & Defourny, 2017a.

Lorsque l'on analyse ce schéma, on peut voir différents mouvements, soit allant vers le haut, soit vers le bas du triangle. Comme expliqué ci-dessus, ils sont liés au type de ressources utilisées et au type d'intérêt pour lequel l'organisation poursuit son activité économique. Ces mouvements vont donner lieu à des organisations d'économie sociale qui mobilisent toutes des ressources hybrides à la fois marchandes et non marchandes, et qui se situent plus ou moins proche de l'intérêt général (IG), mutuel (IM) ou capitaliste (IC).

D'une part, les flèches rouges du haut du schéma provenant de l'IG, signifient que ces organisations s'orientent vers des activités marchandes pour compléter leur financement qui à l'origine était majoritairement non marchand. D'autre part, les flèches bleues provenant de l'IM et de l'IC, traduisent un élan d'entreprises qui accorde davantage d'importance à l'intérêt

général. Celles-ci vont avoir recours à des ressources de type hybrides et ne relèveront plus principalement de ressources issues du marché.

Les quatre modèles d'organisations d'économie sociale que Nyssens et Defourny (2017a) mettent en évidence peuvent être retrouvés dans de nombreux pays.

1/ Le modèle d'entreprise sociale parapublique (ESP)

Le modèle d'entreprise sociale parapublique part d'une envie voire même d'un besoin de l'État (tout en haut du triangle) d'externaliser la provision de services, soit par manque de ressources publiques soit pour améliorer la qualité et l'efficacité des services. De telle sorte, l'État sous-traite l'offre de services en mettant en place des entreprises sociales sur lesquelles il garde un certain contrôle soit via l'organe de gestion soit via des subventions. Ce mouvement est représenté par la flèche rouge allant de l'État vers des ressources hybrides et vers l'intérêt capitaliste. Cela peut se produire dans le cas de zones urbaines où le besoin de revitalisation économique se fait sentir. L'État peut également décider de mettre en place des entreprises sociales pour fournir des services sociaux qu'il ne devra plus prendre en charge.

2/ Le modèle associatif entrepreneurial (AE)

Le modèle associatif entrepreneurial incarne des associations d'intérêt général qui vont développer une activité marchande pour soutenir leur mission sociale (flèche rouge). Ce modèle est semblable aux organisations privées 'non-profit' évoquées par l'école des ressources marchandes. Afin d'obtenir une viabilité économique plus stable, ces organisations (associations d'IG) veulent bénéficier en partie de ressources marchandes. Ces organisations font partie du secteur non-marchand, c'est-à-dire qu'elles jouissent de subventions publiques qui constituent l'élément principal de leurs financements.

Ce modèle incarne également des associations d'intérêt mutuel qui font le choix d'ouvrir leurs portes à d'autres personnes que leurs membres et modifient ainsi leur catégorie bénéficiaire. Celles-ci effectuent un mouvement de leur dynamique dominante d'intérêt mutuel vers l'intérêt général (flèche bleue).

3/ Le modèle de coopérative sociale (CS)

Le modèle de coopérative sociale provient d'associations d'intérêt mutuel ou de coopératives avec une logique marchande (flèche bleue). Les coopératives sociales ont la particularité que leurs membres ont la 'double qualité' comme dénotée par Nyssens et Defourny (2017a), ce qui comprend qu'ils sont à la fois les bénéficiaires des biens et services produits par la coopérative, tout en étant copropriétaires de la coopérative sociale. Les coopératives sociales s'éloignent des coopératives classiques, car elles recherchent une gouvernance démocratique qui s'exprime via la pratique d'un membre, une voix au sein de l'assemblée générale. Ceci permet à toute personne quel que soit le montant investi dans la coopérative d'avoir un vote avec un poids similaire. La limitation de redistribution des profits permet également de tendre davantage vers

une gouvernance démocratique. En général, en plus des principes spécifiques d'économie sociale comme la gouvernance, ces coopératives sociales se différencient des coopératives traditionnelles par leur dimension d'intérêt général. Elles bénéficient à la collectivité, que ce soit par des clients non coopérateurs qui peuvent bénéficier des produits d'une coopérative bio ou l'externalité positive engendrée par une coopérative d'habitants autour des énergies renouvelables.

4/ Le modèle 'social business' (SB)

Le modèle 'social business' se rapproche d'une conception faible de l'innovation sociale de Nyssens (2015) et de la 'responsabilité sociétale des entreprises' (RSE)⁶. C'est un type d'entreprise sociale où le profit se place au même titre que la mission sociale, quel que soit son statut juridique. Ces entreprises sont généralement ancrées dans des logiques marchandes avec un objectif important de réaliser un impact social (dimension d'intérêt général, flèche bleue provenant d'entreprises capitalistes). Elles vont mobiliser des ressources hybrides (Nyssens et Defourny, 2017).

On retrouve principalement ce modèle d'entreprise aux États-Unis ou en Grande-Bretagne. Il englobe des entreprises qui incarnent une vision de l'entrepreneuriat social semblable à la perspective anglo-américaine, c'est-à-dire des entreprises capitalistes qui tentent de répondre à des besoins sociaux. Par conséquent, elles suivent une logique plutôt 'business' (Dewandre, 2009).

Nyssens et Defourny (2017) nous offrent un panorama des entreprises sociales et des logiques qu'elles sous-tendent. Ces différents modèles démontrent que la dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale ne cesse de se développer (Defourny et Nyssens, 2013). Cette tendance est également reflétée par le nombre d'initiatives semblables ou proches du modèle de 'social business' (Dewandre, 2009). La logique des 'social business' n'est pas reconnue comme celle de l'entrepreneuriat social prôné en Europe dans la vision soutenue par EMES. Pourtant, celle-ci influence fortement les pratiques et cette vision est portée par de nombreuses écoles de gestion. Le contexte socio-économique pousse davantage l'émergence de ce type d'initiatives et notamment un développement de la dynamique entrepreneuriale au sein de l'économie sociale. Ceci est également dû à l'influence de la sous-traitance des services publics, qui déploient des quasi-marchés⁷ et utilisent des processus d'appels d'offres⁸. Pour pouvoir les remporter, les entreprises sociales en concurrence avec les entreprises classiques développent de plus en plus de pratiques managériales (Dewandre, 2009).

⁶ La responsabilité sociétale des entreprises est un ensemble de pratiques que les entreprises mettent en place afin de mieux respecter l'environnement et avoir un impact social positif (e-RSE.Net, 2017).

⁷ Un quasi-marché est mis en place par les services publics afin de sous-traiter des services. Celui-ci met en concurrence des entreprises sociales et capitalistes (Laville et Nyssens, 2017).

⁸ Le système d'appel d'offres permet aux pouvoirs publics de sélectionner des prestataires de services de tout type (entreprises capitalistes, entreprises sociales) (Laville et Nyssens, 2017).

Cette nouvelle dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale présente énormément d'innovation sociale, au sens où on l'a défini. Il s'agit à présent de mettre en lien les différentes conceptions et dynamiques de l'innovation sociale, de l'entrepreneuriat social et de celui-ci au sein de l'économie sociale. Ceci permettra de mieux comprendre en quoi les entreprises sociales au sens d'EMES sont vectrices d'innovations sociales.

Pour démarrer cette articulation, il est intéressant de revenir au fondement de départ de la réflexion menée dans cette partie théorique. La source de cette réflexion repose sur le constat posé par Fossati, Degavre et Lévesque (2018) que pour certains économistes, entreprendre, c'est innover. Pour Schumpeter, partisan de cette observation, entreprendre, est un processus de mise en œuvre de nouvelles combinaisons. Le rôle de l'entrepreneur est fondamental dans ce processus (Defourny et Nyssens, 2013 ; Groot et Dankbaar, 2014 ; Fossati, Degavre et Lévesque, 2018). Cette particularité de l'entrepreneur est également élémentaire dans la conception de l'entrepreneuriat social au sens anglo-saxon. Cette dynamique individuelle porte la création de projets économiques lucratifs (ex : 'social business') qui désirent mêler rentabilité et impact social. Elle se positionne comme une réponse à des besoins humains non-satisfaits par l'État et le marché. Comme souligné par Rubio Bañon, Esteban-Lloret et Aragón Sánchez (2017), ces entrepreneurs sociaux identifient en quelque sorte, des marchés sociaux qui ne sont pas encore exploités. Ces marchés constituent des opportunités pour trouver des solutions créatives marchandes à des besoins sociaux insatisfaits. Par cette démarche, les entrepreneurs sociaux grâce à leurs projets sont vecteurs d'innovations sociales. La production de nouveaux biens et/ou services⁹ qui répondent à la demande de marchés sociaux non adressés, ou encore une amélioration de la qualité des services existants via des solutions créatives et innovantes, relèvent tous deux de la première dimension d'innovations sociales évoqué par Defourny et Nyssens (2013). Autrement dit, la fonction de satisfaction de besoins humains non-comblés incarne la conception faible de l'innovation sociale de Nyssens (2015), et peut également être perçue selon Laville (2014) comme vectrice d'innovation sociale dans une solidarité faible (voir Figure 2).

La nouvelle dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale qui représente une conception de l'entrepreneuriat social au sens européen, est vectrice d'innovations sociales qui vont au-delà de la première dimension selon la conceptualisation de Defourny et Nyssens (2013). Pour reprendre les idées de Schumpeter, l'entrepreneuriat social issu de l'économie sociale est un processus de mise en œuvre de nouvelles combinaisons, non plus individuel mais bien collectif. Les entreprises sociales au sens d'EMES répondent à de multiples facettes de l'innovation sociale et non seulement à la première dimension de l'innovation sociale comme la conception de l'entrepreneuriat social anglo-saxon. Au-delà de la création de nouveaux biens et/ou services qui répondent à des besoins sociaux, ces entreprises sociales instaurent de nouvelles méthodes organisationnelles et/ou de production¹⁰. Traditionnellement, les organisations de l'économie sociale émanaient de groupes de citoyens plutôt homogènes. Tandis que plus récemment, des initiatives d'économie sociale sont lancées par divers acteurs mêlant différents groupes sociaux.

⁹ Cela constitue une des formes d'innovation schumpétérienne (Boutillier et Uzunidis, 2014).

¹⁰ Cela constitue une forme d'innovation schumpétérienne (Boutillier et Uzunidis, 2014).

Cela transforme la manière dont l'activité économique est organisée notamment certaines organisations sont mises en place par des parties prenantes provenant à la fois de la demande et de l'offre. L'implication d'acteurs variés dans une organisation (bénévoles, fournisseurs, salariés, propriétaires, autorités locales) donnent lieu à de nouveaux rapports ou relations sociales, ce qui constitue la deuxième dimension d'innovations sociales au sens de Defourny et Nyssens (2013).

En plus des deux autres dimensions d'innovations sociales, les entreprises sociales peuvent mettre en place des nouveaux facteurs de production¹¹. Comme expliqué précédemment avec le triangle des modèles d'entreprises sociales, celles-ci mobilisent des ressources hybrides telles que le bénévolat. Bien moins militant que dans les années 1960, le bénévolat se concentre davantage sur la participation à des activités productives qui répondent à des besoins de plus petite ampleur (Defourny et Nyssens, 2013).

La conception de travailleur salarié est également revisitée par des projets d'entreprises sociales d'insertion¹² de groupes socialement exclus qui se sont petit à petit développés depuis les années 1980 en Europe. Ceux-ci ont donné lieu à des partenariats entre services publics et entreprises sociales pour lancer des programmes d'insertion socio-professionnelle et ainsi contribuer à la réduction du chômage. Ces projets économiques sont orientés sur l'émancipation de ces personnes. Ils contribuent à leur redonner du pouvoir d'action et vont au-delà d'un simple emploi. Les nouvelles structures d'entreprises sociales qui implique une variété de parties prenantes et des nouvelles relations sociales entre bénévoles et travailleurs favorisent l'émancipation de ces personnes (Defourny et Nyssens, 2013). Ceci constitue la troisième dimension de l'innovation sociale au sens de Defourny et Nyssens (2013) à savoir l'émancipation de personnes socialement exclues.

Les deux dernières dimensions ou nouvelles combinaisons d'innovations sociales que les entreprises sociales peuvent mettre en œuvre sont spécifiques à la gouvernance de ce type d'entreprises. Comme expliqué plus haut dans la définition des entreprises sociales d'EMES, la gouvernance entraîne une participation active des travailleurs et une dynamique collective de contribution à la mission sociale (Defourny et Nyssens, 2013). L'entrepreneuriat social ancré dans l'économie sociale va alors au-delà des résultats (impact social) mais accordent une place tout aussi importante au processus (transformation des rapports sociaux et organisations nouvelles). Les entreprises sociales peuvent être perçues selon Laville (2014) comme vectrices d'innovations sociales dans une solidarité forte ou incarnant la conception forte de Nyssens (2015) comme montré dans la figure 2 ci-dessous.

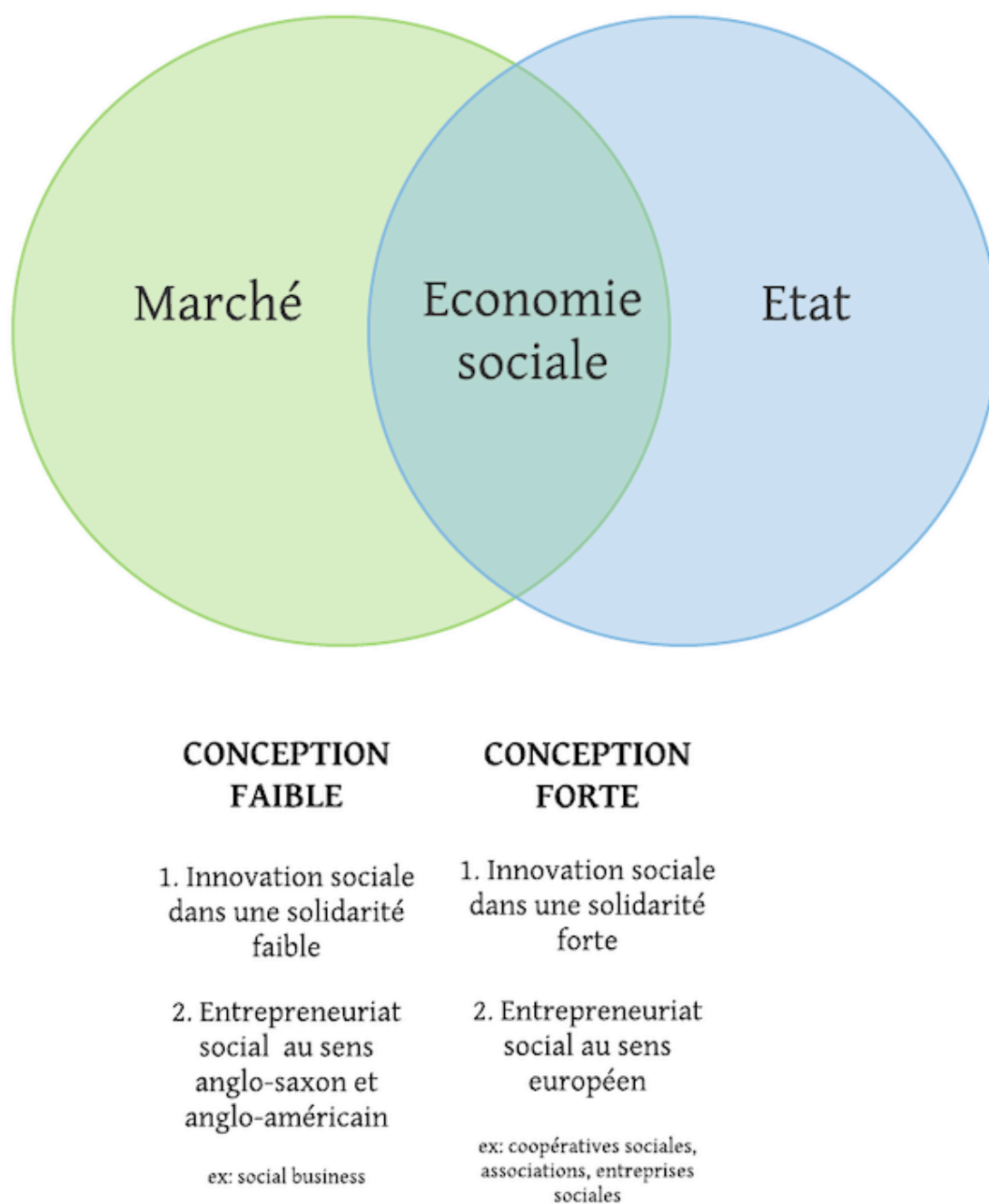
La nouvelle dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale a donné lieu à de nouvelles entreprises sociales vectrices d'innovations sociales mais également à de nouvelles dynamiques entrepreneuriales au sein d'organisations traditionnelles. Cependant, il est utile de garder à

¹¹ Cela constitue une forme d'innovation schumpétérienne (Boutillier et Uzunidis, 2014).

¹² Celles-ci sont connues à l'international sous le nom de 'work integration social enterprises (WISE)'.

l'esprit que les entreprises sociales ne sont pas toujours innovantes (Bouchard, 2006 ; Richez-Battesti et Vallade, 2010 ; Defourny et Nyssens, 2013, Groot and Dankbaar, 2014).

Figure 2. *Interprétation des éléments conceptuels abordés dans la partie théorique*



Source : Inspiré de Laville, 2014 et de Nyssens, 2015.

III. METHODOLOGIE

Cette section présente le choix de la thématique, les méthodes de recherche, de collecte et d'analyse des données afin de répondre au mieux à la question de recherche. Cette dernière se présente comme suit : *quels éléments ou concepts théoriques ont inspiré le processus d'élaboration de l'ordonnance de soutien aux entreprises sociales de juillet 2018, de l'élaboration à la mise en application de celle-ci ?*

3.1 CHOIX DE LA THEMATIQUE ET METHODES DE RECHERCHE UTILISEES

Au vu du cadre légal et institutionnel existant sur l'économie sociale en Wallonie depuis 2008 (CWES, 2008), le choix de la thématique de ce mémoire a rapidement été porté sur la situation bruxelloise. En effet, le cadre légal à Bruxelles datait de 2004 et portait uniquement sur l'économie sociale d'insertion. La nouvelle ordonnance de soutien et d'agrément aux entreprises sociales votée en juillet 2018 a été une avancée majeure pour l'économie sociale à Bruxelles. Quelques analyses fournissent un avis critique sur l'ordonnance (Garbarczyk et Mortier, 2017 ; Garbarczyk et Collard, 2017). L'un des documents retrace le procédé législatif et l'autre évoque l'ordonnance parmi les défis de l'institutionnalisation. Ce mémoire tente d'apporter une vision globale de cette ordonnance sur différents points : l'élaboration du texte et ses inspirations économiques et sociales théoriques, le vote au Parlement et ses amendements, les particularités qu'engendre la mise en application de l'ordonnance.

Cette problématique implique une méthode de recherche de nature qualitative. La méthode de recherche qualitative peut être l'observation d'un phénomène, objet, personne qu'on tente par la suite de décrire ou définir. Celle-ci peut donner lieu à un biais de subjectivité du chercheur. Il décrit la réalité en fonction de ses connaissances, ses conceptions qui sont subjectives (Hesse-Biber et Leavy, 2011). Tandis que la méthode de recherche quantitative exprime l'idée de la mesure d'un phénomène exprimé en termes de nombres (Hesse-Biber et Leavy, 2011).

La recherche qualitative se décline en une variété de méthodes d'analyse et de collecte des données. Le choix de ces méthodes se fait de manière à ce que la recherche offre une réponse la plus adaptée possible à la question de recherche. Pour ce qui est de la méthode de collecte des données, cela peut se faire via des interviews, en rassemblant des documents, en observant des participants lors d'une expérience sociale, etc. Pour la méthode d'analyse ou d'interprétation des données, cela s'étend de l'analyse de contenu, de discours, de conversations au codage théorique (Royer, 2007).

Dans le cas présent, il s'agit d'analyser les inspirations économiques et sociales de l'ordonnance bruxelloise de 2018. L'idée est de décrire leurs particularités (type d'acteur, contexte). Pour mieux comprendre ces inspirations, il est utile d'exposer brièvement le contexte socio-économique de Bruxelles, l'état des lieux des entreprises sociales à la capitale et les antécédents d'un cadre légal pour les entreprises sociales à Bruxelles. De plus, cela nécessite de comprendre les points de vue des différents acteurs (cabinet, organisations de l'ES, scientifiques) sur les différents éléments évoqués ci-dessus et sur la nouvelle ordonnance.

L'analyse des inspirations économiques et sociales se base principalement sur la collecte de documents avec des sources primaires et secondaires. Les sources primaires sont issues d'échanges avec le cabinet du Ministre Gosuin, une organisation de l'ES : ConcertES et avec le consultant, Michel de Wasseige. Elles sont composées d'échanges de mails, de présentations, de rapports, de notes et de documents législatifs. En ce qui concerne les sources secondaires, celles-ci proviennent de revues, journaux, livres académiques, d'analyses d'organisations de l'ES, de documents des administrations publiques et d'articles de presse. Quelques interviews ont été réalisées afin de mieux cerner les enjeux et opinions des différents acteurs impliqués dans l'élaboration de l'ordonnance étudiée. Ces interviews ont également permis de combler les lacunes en termes d'informations en matière de procédure législative et administrative entre les différentes instances politiques. Ces interviews contribuent à diminuer le biais de subjectivité du chercheur en confrontant sa perception de la réalité avec les différents points de vue des personnes interviewées.

La méthode d'analyse des données repose sur une analyse documentaire et sur une analyse des quelques conversations avec les interlocuteurs interviewés. Une recherche qualitative conduit à une approche inductive, autrement dit une approche qui génère des idées à partir des données (Hesse-Biber et Leavy, 2011). En l'occurrence, les différentes données qui vont être analysées dans la section ci-après vont permettre de tirer des éléments de réponse quant à la question de recherche.

Pour comprendre comment ce mémoire tente de répondre au mieux à la problématique, la structure de la recherche va être présentée ci-dessous.

Tout d'abord, une revue de la littérature sur l'innovation sociale et l'économie sociale propose quelques balises théoriques. Celles-ci contribuent à une meilleure compréhension des influences et inspirations académiques de l'ordonnance analysée.

Ensuite, le contexte (social, économique et légal) de l'économie sociale à différents niveaux (Union Européenne, régions : Wallonie et Bruxelles) est brièvement passée en revue. Cela donne un aperçu du poids du secteur à Bruxelles en comparaison avec la Wallonie.

Par la suite, l'ordonnance sera analysée selon l'application du schéma inspiré de Coats (1982). Il est utile de mentionner que l'application est une interprétation du schéma et non une représentation précise des termes utilisés. Dans ce schéma, le champ 'politique' est approfondi au moyen des critères utilisés par Hindriks (2012), pour rendre compte des chances de réussite de l'ordonnance. À la suite de l'analyse, il s'agit d'évoquer les principaux traits de l'analyse à retenir.

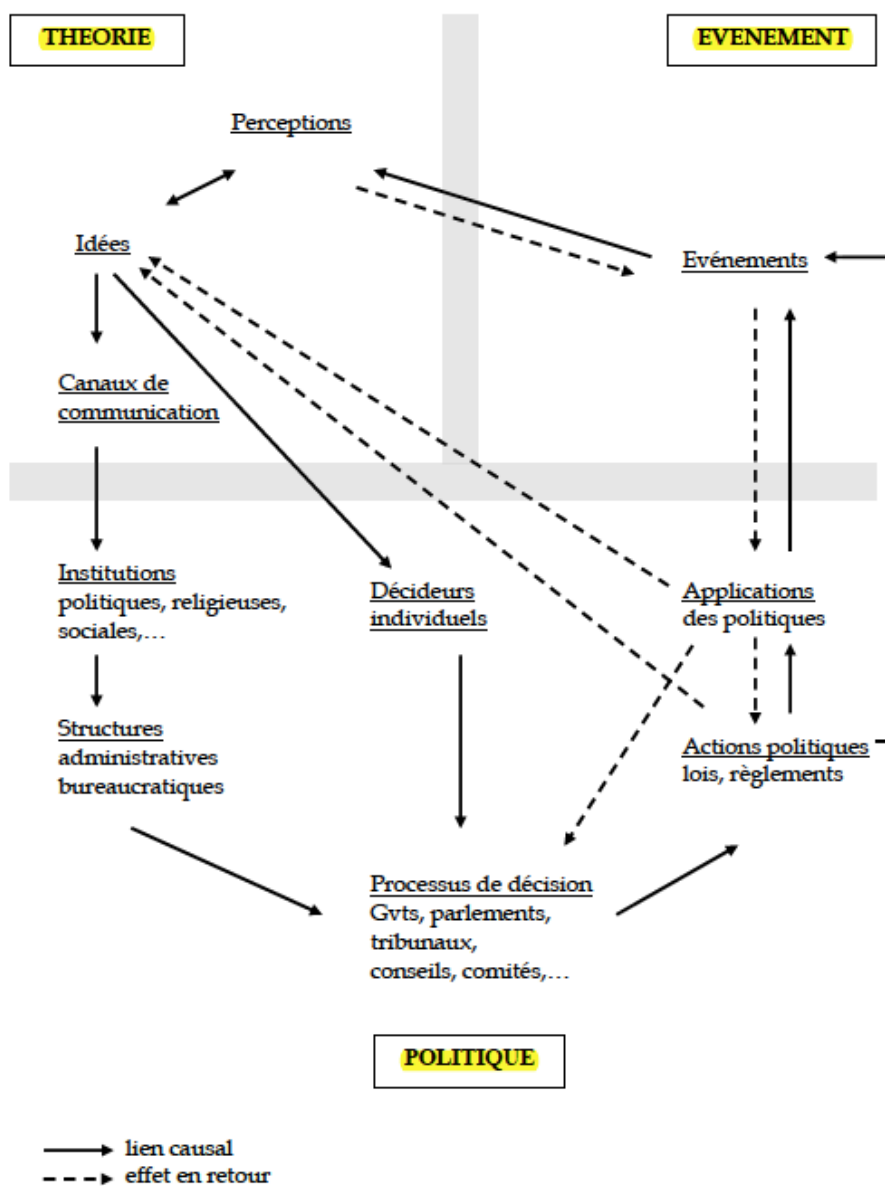
Enfin, une mise en perspective de l'ordonnance permet quelques discussions et recommandations. La conclusion permet de clarifier dans les grandes lignes ce qui est évoqué dans ce mémoire.

3.2 SCHEMA D'ANALYSE

Afin de mieux comprendre la systémique derrière l'ordonnance de 2018, la figure 2 ci-dessous permet d'offrir un cadre d'analyse judicieux pour une politique économique. Elle met en évidence les éléments ou inspirations (faits et idées) qui alimentent l'élaboration et la conception d'une politique. On peut distinguer trois champs principaux : le champ théorique, le champ politique et le champ factuel. Ceux-ci coexistent et interagissent ensemble pour s'influencer l'un l'autre.

Ces différents champs vont être explicités ci-dessous. Cela permettra de bien saisir la logique de l'analyse de l'ordonnance qui va être présentée dans la section ci-après.

Figure 2. *Théorie, politique et événement*



Source : Dejardin, 2018, adapté de Jacquemin, 1985, reprenant Coats, 1982

3.2.1 Théorie

Dans le schéma, en haut à gauche, on retrouve le champ théorique, autrement dit ‘le monde des idées’. C’est le champ des définitions, des conceptions et des valeurs. Celles-ci peuvent émaner de différents acteurs dont notamment les experts du monde académique et les acteurs de terrain. Mais, cela peut également provenir de syndicats ou groupes d’intérêt.

Ces idées alimentent la conception d’une politique.

Interaction entre les divers champs

Les définitions et conceptions sont établies sur base de la perception des faits (champ factuel ‘événement’). Le champ politique s’inspire de la littérature académique et des différentes conceptions qu’il peut trouver. Ce n’est pas une situation statique, les flèches expriment l’idée que les différents champs interagissent continuellement ensemble. Par exemple, le politique peut se baser sur une définition de départ, parfois influencé par ses valeurs. Mais, lorsque celle-ci n’est plus en accord avec les comportements (faits), il peut la modifier en repartant du champ des idées. Durant le processus politique, les avis des experts et leurs idées peuvent être sollicitées pour guider la tournure d’une politique (flèche institutions, structures vers processus de décision et flèche idées vers décideurs individuels).

L’analyse des inspirations théoriques et normatives de l’ordonnance bruxelloise de 2018 constitue une partie de l’analyse globale.

3.2.2 Politique

Dans la partie basse du schéma, on retrouve le champ politique. Il est utile de clarifier les termes utilisés afin de permettre une meilleure compréhension du champ politique pour le lecteur.

L’on nomme politique, ‘*toute action entreprise par un gouvernement pour poursuivre certains buts*’ (Benard, 1962, p.703). Plus généralement, ce terme représente le monde politique dans son ensemble, c’est-à-dire les différentes instances et organes de décisions qui constituent une juridiction. Ceux-ci peuvent prendre la forme d’un cabinet ministériel, une administration publique, le Parlement, une commission ou encore un comité, etc. Celles-ci jouent un rôle dans le processus d’élaboration de politiques, dans le processus de décision et dans la mise en application de celles-ci. Par exemple, un cabinet ministériel et sa structure administrative apparentée vont décider de différents niveaux d’idées sur une politique. Coats (1992) distingue trois types d’idées, l’objectif ultime d’une politique, les objectifs intermédiaires et les moyens plus spécifiques mis en place pour atteindre ces derniers. Un ministre peut également être l’initiateur d’une politique (décideurs individuels).

Dans le cas présent, il s’agit de l’analyse d’une politique au sens de la définition de Benard (1962). Cette politique économique et sociale de soutien et d’agrément aux entreprises sociales à Bruxelles reflète une volonté politique de soutenir ce secteur. Celle-ci est entreprise par le gouvernement afin d’atteindre des objectifs économiques et sociaux ultimes. Par exemple, la

création d'emploi et la réduction des inégalités sociales et économiques sont des exemples d'objectifs économiques et sociaux. Par la suite, ces objectifs seront traduits en grandeurs économiques (dépenses publiques, cotisations sociales, etc.) sur lesquelles le gouvernement va agir. Cette politique est traduite en langage juridique dans l'ordonnance bruxelloise de 2018. Une ordonnance est *'une norme juridique, de valeur égale à la loi fédérale, adoptée par le Parlement bruxellois ou par l'Assemblée de la Commission communautaire commune'* (CRISP, 2019). Elle est l'équivalent du décret en Wallonie.

À Bruxelles, une ordonnance peut être initiée de deux façons. Pour la première, il s'agit du gouvernement qui va déposer un projet d'ordonnance (structures administratives). Pour la seconde, il s'agit d'un ou plusieurs parlementaires bruxellois qui déposent une proposition d'ordonnance. Une commission parlementaire compétente dans le domaine de l'ordonnance proposée va ensuite examiner celle-ci. La commission peut décider de voter, rejeter ou amender la proposition ou le projet d'ordonnance (processus de décision). Ceci doit être réalisé par un vote spécifique à chaque article et un vote sur la totalité du texte. Après cette étape, le texte va subir la même procédure en séance plénière. Un avis du Conseil d'État sur le texte peut être réclamé par le président de l'Assemblée. Lorsque le texte est adopté en séance plénière, il va être publié par la suite au Moniteur belge (actions politiques). Dans le cas où le texte fait mention d'une date précise, l'ordonnance sera mise en application à cette date-là. Si rien n'est cité, cela se fera dix jours après sa publication (CRISP, 2019).

Interaction entre les divers champs

Pour concevoir une politique, le gouvernement mobilise des éléments du champ théorique (définitions, conceptions) et du champ factuel (réalité, faits). Il peut à tout moment solliciter l'expertise d'acteurs du terrain, de chercheurs académiques, de syndicats qui vont lui fournir leurs propres conceptions de la réalité. Le gouvernement est alors influencé par différentes opinions et intérêts. De plus, selon Hindriks (2012), les politiciens élus peuvent être influencés au quotidien par leurs intérêts individuels. Pourtant, ils ont pour fonction de garantir la promotion de l'intérêt général.

Réformer ou instaurer une nouvelle politique peut s'avérer être une tâche très complexe quand les diverses parties prenantes concernées par la politique semblent opposées au changement (Hindriks, 2012). C'est pourquoi, les politiciens élus doivent réaliser des arbitrages entre leurs intérêts propres, l'intérêt général et les intérêts des différents acteurs. Ils doivent traduire ces intérêts, ces idées, inspirations factuelles et théoriques dans un texte commun. Ensuite, on poursuit la procédure législative avec les différents avis des organismes de décision (commissions, parlementaires, etc.). A nouveau, les politiciens élus sont confrontés aux intérêts variés des parlementaires. Ils doivent pouvoir trouver des compromis afin que leur politique soit votée et adoptée. Une fois appliquée, ces politiques influencent la réalité et les comportements. Elles peuvent rencontrer diverses réactions des acteurs et celles-ci peuvent à leur tour influencer la modification ou l'élaboration de nouvelles politiques.

Afin qu'une politique entraîne des réactions positives et atteigne ces objectifs ultimes et intermédiaires, certains facteurs sont déterminants durant le processus de conception et

d'élaboration de celle-ci. Hindriks (2012) propose des facteurs clés de réussite pour qu'une politique atteigne une performance économique adéquate, à savoir adhésion, budget, communication, durée et expérimentation. Ceux-ci peuvent constituer une base intéressante pour analyser brièvement les chances de réussite de l'ordonnance étudiée.

A) Adhésion

Pour qu'une réforme soit fructueuse, il est nécessaire que les parties prenantes concernées par la réforme en interne y adhèrent. Si déjà en interne la réforme est pleinement acceptée, elle aura tendance à être plus facilement acceptée par les acteurs concernés en externe.

Pour qu'une réforme gagne en légitimité, il est essentiel pour Hindriks (2012) que les domaines où l'État détient un avantage comparatif soient clarifiés afin de comprendre ce qui peut être sous-traité ou pas.

B) Budget

Le budget est un élément capital d'une réforme, car il faut que la réforme ait les moyens de ses objectifs. Il est important d'avoir un budget réaliste pour couvrir les frais des projets ou changements auxquels la réforme va donner suite.

C) Communication

Tout d'abord, la communication au sein du gouvernement est primordiale afin que les personnes en interne comprennent bien tous les enjeux et particularités de la réforme, de l'élaboration à la mise en application de celle-ci. Ensuite, une bonne communication avec les fédérations et syndicats représentants les organisations professionnelles permet d'avoir une meilleure adhésion de la réforme par ceux-ci. Enfin, les citoyens doivent également être informés des objectifs et de la nécessité de la réforme. Bien sûr, la communication est généralement insuffisante pour s'assurer de l'adhésion des différents acteurs. Il est nécessaire d'aller au-delà et de considérer les différents avis dans l'élaboration de la réforme afin qu'un équilibre et une meilleure adhésion soient atteints.

D) Durée

Pour qu'une réforme soit un succès, il est utile d'avoir pris le temps nécessaire pour bien la consolider. Une réforme a donc besoin d'un calendrier. Ceci est parfois compliqué, car les mandatures des politiques sont courtes.

E) Expérimentation

Une phase d'expérimentation et l'analyse des résultats obtenus vont permettre de confirmer si la réforme peut passer telle qu'elle était imaginée ou si elle nécessite encore un certain travail de réflexion.

Ces critères seront brièvement appliqués au cas étudié dans la section ci-après.

3.2.3 Événement

Dans le schéma, en haut à droite, on retrouve l'événement qui correspond au champ factuel. C'est le champ des pratiques, des comportements, de la réalité factuelle. Ces faits peuvent soutenir la motivation d'une politique. Par exemple, on peut mettre en place des politiques de régulation suite à des pratiques nuisibles d'un tiers envers la collectivité. Cela peut être le cas pour des entreprises qui dégradent l'environnement. Par ailleurs, un autre exemple peut être, la mise en place de politiques de soutien à l'agriculture locale et belge. Cette politique serait motivée par les difficultés que subissent les agriculteurs belges à proposer des prix concurrentiels sur le marché européen.

Interaction entre les divers champs

Le politique se base sur des idées et sur les faits économiques et sociales pour initier une politique. Une fois appliquée, une politique va agir sur la réalité, sur ces faits et peut donner lieu à de nouvelles pratiques, de nouveaux comportements.

L'analyse des éléments factuels et de contexte qui ont inspiré l'ordonnance bruxelloise de 2018 constitue l'autre partie de l'analyse de l'ordonnance.

IV. CONTEXTE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

Pour avoir une meilleure vision de l'économie sociale, il est utile de mentionner brièvement ce qu'elle représente et les avancées majeures de celle-ci aux échelles européenne et belge. En premier lieu, l'économie sociale à l'échelle européenne sera présentée. En deuxième lieu, quelques statistiques permettront de comprendre ce que l'économie sociale représente en Wallonie et à Bruxelles. Enfin, un bref panorama des politiques publiques de ces régions en matière d'économie sociale sera proposé.

Cette partie explicative du contexte de l'économie sociale aux différents niveaux évoqués permettra de mieux percevoir les enjeux de l'ordonnance bruxelloise de 2018.

4.1 L'ÉCONOMIE SOCIALE EN EUROPE

Pour donner quelques indications de ce que représente l'économie sociale à l'échelle européenne, voici quelques chiffres clés issus d'une publication du Conseil Économique et Social (2017a) :

- *'Plus de 13,6 millions d'emplois rémunérés en Europe*
- *représente environ 6,3% de la population active des 28 États membres*
- *l'emploi d'une main-d'œuvre de plus de 19,1 millions de personnes, comprenant les personnes rémunérées et les bénévoles*
- *plus de 82,8 millions de bénévoles, soit l'équivalent de 5,5 millions de travailleurs à temps plein*
- *plus de 232 millions de membres de coopératives, mutuelles et structures similaires*
- *plus de 2,8 millions de structures et d'entreprises' (CESE, 2017a).*

Il existe de grandes disparités entre les États membres. Alors qu'en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Italie et en France, le secteur de l'économie sociale représente environ 9 à 10% de la population active (Defourny et Pestoff, 2008), la situation est toute autre dans les pays d'Europe de l'Est. Les nouveaux membres de l'Union ont un secteur de l'économie sociale minimaliste qui compte moins de 2% de la population active. L'Europe a connu un accroissement du développement d'entreprises sociales ces dernières années, notamment en matière de services (Defourny et Pestoff, 2008 ; CESE, 2017a). En parallèle, d'autres concepts ou modèles alternatifs hors du champ de l'économie sociale se sont développés. L'économie collaborative¹³, circulaire¹⁴ ou encore la responsabilité sociétale des entreprises¹⁵ sont autant de nouvelles conceptions d'une économie plus durable, responsable et en lien avec les besoins des citoyens (CESE, 2017a).

¹³ L'économie collaborative se base sur un échange de services, produits, connaissances entre particuliers qui se réalise via une plateforme en ligne (Vie-publique, 2018).

¹⁴ L'économie circulaire est une économie basée sur la revalorisation des ressources et déchets pour qu'ils restent dans le cycle économique le plus longtemps possible (*Économie circulaire. Définition*, n.d).

¹⁵ La responsabilité sociale des entreprises est un ensemble de pratiques que les entreprises mettent en place afin de mieux respecter l'environnement et avoir un impact social positif (e-RSE.Net, 2017).

Divers rapports du Comité Économique et Social Européen (2012, 2017a, 2018) soulignent l'importance de l'économie sociale pour le modèle social européen et comme facteur de développement économique durable. Cependant, au niveau européen, la politique de promotion de la concurrence (compétence exclusive de l'UE) demeure toujours primordiale. Celle-ci est à la base de la construction européenne et garantit une concurrence loyale entre les différents États membres. Cette politique encourage l'innovation qui selon l'UE devrait mener à un progrès économique et social (Lastennet et Daniel, 2019).

Lors de la crise économique de 2008, l'emploi dans le secteur de l'économie sociale s'est montré plus résilient que dans le secteur marchand classique. Celui-ci a diminué de 6,5 à 6,3% du total de la population active rémunérée de l'UE, équivalent à une baisse de 14,1 à 13,6 millions d'emplois (CESE, 2017a). C'est précisément à ce moment-là que les gouvernements et institutions européennes ont commencé à s'y intéresser davantage (CESE, 2018).

Selon l'Union Européenne, l'entreprise sociale est définie comme *'un acteur de l'économie sociale dont le principal objectif est d'avoir une incidence sociale, et non de générer des bénéfices pour ses propriétaires ou ses partenaires. L'entreprise sociale opère sur le marché en fournissant des biens et services de façon entrepreneuriale et innovante et elle utilise ses excédents principalement à des fins sociales. Elle est soumise à une gestion responsable et transparente, notamment en associant ses employés, ses clients et les parties prenantes concernées par ses activités économiques'* (Commission Européenne, 2014, p.2). Il est également possible de trouver la définition de l'économie sociale de l'UE dans la *Charte des principes de l'économie sociale*. Celle-ci se rapproche des principes évoqués par la définition ci-dessus (CESE, 2017b). Cette définition reprend quelques idées qui se rapprochent de l'idéal type développé par EMES (Defourny et Nyssens, 2011) : une finalité sociale, une activité économique fournissant des biens et services, une limitation de redistribution des excédents et une gouvernance participative. Cependant, cette définition en reste tout de même éloignée et assez vague.

Depuis 2009, quelques initiatives ont été mises en place pour promouvoir les entreprises sociales au sens des critères belges. Notamment, *l'Initiative pour l'entrepreneuriat social* lancée en 2011 par la Commission Européenne. Celle-ci a pour but *'d'améliorer l'accès au financement, d'améliorer la visibilité des entreprises sociales et d'optimiser l'environnement juridique'* (Commission Européenne, 2014, p.4). Elle insiste également sur le rôle des entreprises sociales pour contribuer à la stratégie Europe 2020 (Document n°1, 2017). Ensuite, en 2014, la réglementation concernant les marchés publics a été modifiée pour y insérer des clauses sociales. Cela permet de faciliter l'octroi des marchés publics aux entreprises de l'économie sociale. C'était déjà le cas dans des pays comme l'Espagne, le Royaume-Uni ou encore en Suède qui l'appliquaient au niveau national, régional et local. En 2016, la communication de la Commission Européenne (2016) relative aux start-up et scale-up¹⁶ évoque les start-up d'économie sociale. Notamment, le Fonds européen d'investissement en

¹⁶ Une scale-up est une entreprise d'une taille plus conséquente que la start-up et qui recherche une forte croissance en termes d'emplois, bénéfices, accès au marché, etc. (Onetti, 2014).

collaboration avec la Commission propose de nouvelles possibilités de financement pour les entreprises sociales.

Cependant, celles-ci bénéficient uniquement d'un paragraphe réduit, bien que l'intérêt pour leur dimension d'innovation sociale soit reconnu (Commission Européenne, 2016).

En 2017, l'économie sociale regagne en importance lors de la 'Journée européenne des entreprises de l'économie sociale'. Martin Siecker, président du Comité Économique et Social Européen, souligna le rôle essentiel de l'économie sociale pour l'UE. Selon lui, celle-ci '*est une part de solution pour avoir une Europe résiliente, plus compétitive et plus inclusive*'. Comme il l'indique, l'économie sociale n'est pas un obstacle majeur à la concurrence au sein de l'UE. Martin Siecker insiste sur l'importance d'un plan d'action pour l'économie sociale et souligne l'insuffisance de l'avancée qu'apporte la communication aux entreprises sociales mentionnées ci-dessus (CESE, 2017b). Cette même année, la 'déclaration de Madrid sur l'économie sociale en Europe' a été adoptée par 9 États membres. Tout comme Martin Siecker, elle demande à la Commission d'inclure un plan d'action de l'économie sociale. Une conception qui est également soutenue par l'intergroupe '*Économie sociale*' du Parlement Européen. Cependant, peu de place est accordée à l'économie sociale dans la stratégie européenne. De plus, les projets pour un statut juridique de la fondation et mutuelle européenne ont été rejetés. Ces différents éléments démontrent que l'économie sociale ne bénéficie pas encore d'un soutien institutionnel assez important pour entraîner des avancées majeures (CESE, 2017a).

Concernant les nouvelles législations nationales en matière d'économie sociale, celles-ci se sont davantage développées ces dix dernières années dans les pays européens. Le tableau 1 ci-dessous reprend les politiques de certains États membres et celles de l'Union Européenne qui ont bien fonctionné. Il présente vingt cas qui sont développés dans le rapport du Comité Économique et Social (2018), *Les bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale européenne, à la suite de la crise économique*.

Tout d'abord, ce tableau fait une distinction entre les politiques contraignantes, celles qui sont relatives à l'environnement et les politiques non contraignantes, c'est-à-dire les politiques économiques. Lorsque l'on évoque les politiques non contraignantes, deux types de mesures peuvent être sollicitées, celles dites institutionnelles et les autres, cognitives. Les mesures institutionnelles se concentrent sur les formes juridiques des organisations de l'économie sociale et sur leur reconnaissance en tant qu'interlocuteur privilégié pour élaborer des politiques publiques. Les mesures cognitives se basent principalement sur de la sensibilisation notamment pour diffuser les concepts de l'économie sociale. À cela s'ajoutent des mesures de promotion de la recherche et de la formation sur l'économie sociale. Ensuite, les politiques contraignantes du bas du tableau peuvent être axées sur l'offre ou la demande. Lorsqu'il s'agit de l'offre, on parle de mesures pour améliorer l'accès au financement et des mesures de soutien pour les organisations de l'économie sociale. Les mesures spécifiques à la demande visent à faciliter l'attribution de marchés publics pour les entreprises de l'ES. Ces différentes catégories correspondent à '*la typologie des politiques de l'économie sociale*' (CESE, 2018).

Tableau 1. *Sélection de cas de politiques efficaces en matière d'économie sociale en Europe*

Politiques non contraignantes Politiques relatives à l'environnement/écosystème	Mesures institutionnelles	Mesures visant la forme juridique en tant qu'acteur privé: <i>Cas 1. Loi sur l'économie sociale (Roumanie)</i> <i>Cas 2. Accord sur les entreprises solidaires d'utilité sociale (France)</i> Mesures visant à reconnaître les entreprises d'économie sociale comme des décideurs politiques et des interlocuteurs dans l'élaboration de politiques publiques: <i>Cas 3. Comité d'État pour le développement de l'économie sociale et l'incorporation de l'économie sociale dans les principales politiques publiques aux niveaux national et régional (Pologne)</i> <i>Cas 4. Social Economy Europe (UE), l'organisation représentative de l'économie sociale au niveau de l'Union</i> <i>Cas 5. Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) (France)</i> <i>Cas 6. Programme opérationnel pour l'économie sociale, l'inclusion sociale et la stratégie nationale (Espagne)</i>
	Mesures cognitives	Mesures axées sur la sensibilisation et la diffusion de connaissances au sujet de l'économie sociale: <i>Cas 7. Le «concept» et plan d'action en faveur de l'économie sociale (Bulgarie)</i> <i>Cas 8. Comptes satellites de l'économie sociale rendus obligatoires par la loi sur l'économie sociale (Portugal)</i> Mesures de promotion de la formation sur l'économie sociale: <i>Cas 9. Accord national entre le ministère de l'éducation nationale et les réseaux de coopératives d'étudiants (France)</i> Mesures de promotion de la recherche sur l'économie sociale: <i>Cas 10. Réseau des parcours universitaires de recherche et de master (France et Espagne)</i>
Politiques contraignantes Politiques commerciales/économiques	Mesures axées sur l'offre	Mesures axées sur l'accès aux fonds: <i>Cas 11. Le Fonds social européen (UE)</i> <i>Cas 12. Mécanisme d'allocation d'un pourcentage de l'impôt au financement de structures sociales (Italie et Hongrie)</i> <i>Cas 13. Loteries et jeux servant de mécanismes financiers: les cas de ONCE et de RAY (Espagne et Finlande)</i> <i>Cas 14. Fonds de mutualisation (Italie)</i> <i>Cas 15. Fonds d'entrepreneuriat: Legge Marcora, Braserio, instrument financier, système de capitalisation de l'indemnité de chômage (Italie, Belgique et Espagne)</i> Mesures axées sur le soutien aux entreprises (consultance, mise en réseau, incubateurs, mentorat, etc.): <i>Cas 16. Plateformes d'économie sociale au niveau national: CNCRES, CEPES et CEPS (France, Espagne, Portugal)</i> <i>Cas 17. Réseau d'agences gouvernementales de promotion de l'économie sociale (Belgique)</i>
	Mesures axées sur la demande	Mesures visant à faciliter l'accès aux marchés publics: <i>Cas 18. Marchés publics et marchés réservés (Espagne)</i> <i>Cas 19. Loi sur les services publics (Social Value Act) (Royaume-Uni)</i> <i>Cas 20. Réforme du secteur tertiaire (Riforma del Terzo Settore) (Italie)</i>

Source : CESE, 2018.

Après avoir analysé brièvement le cadre européen de l'économie sociale, il est pertinent de s'intéresser au cas belge. Cette section présentera quelques données sur l'économie sociale dans les régions de Wallonie et de Bruxelles-Capitale.

4.2 L'ÉCONOMIE SOCIALE EN WALLONIE ET A BRUXELLES

Avant de brosser un aperçu des politiques publiques de l'économie sociale, il est intéressant de montrer ce que l'économie sociale représente en Wallonie et en Région Bruxelles-Capitale (RBC) au moyen de statistiques.

4.2.1 Un point sur les statistiques de l'économie sociale

Un point intéressant sur lequel Mertens et Marée (2015) insistent est que la mesure de la production de l'entreprise sociale est généralement '*sous-évaluée par la comptabilité nationale*' (p.18). Les externalités positives et donc l'impact social que l'entreprise sociale apporte à la collectivité et ses bénéficiaires ne sont pas représentés par les statistiques existantes.

Selon les auteurs, actuellement aucune méthode ne peut rendre compte de cet élément lorsque l'on calcule la contribution de ce type d'entreprise au PIB. Cet indicateur est particulièrement critiqué car il ne prend pas en compte certaines variables. Les dommages causés à l'environnement, l'impact social positif des organisations de l'ES (Mertens et Marée, 2015) ou encore le travail bénévole (Archambault, 2017) n'est pas comptabilisé dans le produit intérieur brut.

Mertens et Marée (2015) proposent une notion de 'production élargie' qui permettrait d'aller au-delà de la comptabilité nationale. L'idée serait de proposer un cadre qui permettrait d'analyser l'impact social des organisations de l'économie sociale voire des services publics sans lui donner de valeur monétaire. On partirait alors sur des mesures qualitatives et quantitatives afin d'avoir un aperçu plus complet de la production des entreprises sociales. Cependant, ceci est au détriment d'une agrégation des données à un niveau macro-économique (Mertens & Marée, 2015).

L'Observatoire de l'Économie Sociale créé notamment par ConcertES a vu le jour en 2008 et fournit depuis quelques années des statistiques pour mieux cerner ce que représentent les entreprises sociales et les emplois de l'économie sociale en Wallonie et en région Bruxelles-Capitale. Ceci est réalisé au travers des cahiers de l'Observatoire et la dernière parution en date remonte à 2016. Cet outil est primordial pour l'élaboration de politiques publiques, car il fournit des données nécessaires au gouvernement. Il est également utile pour tout acteur qui est impliqué dans le processus d'élaboration de politiques en faveur de l'économie sociale. ConcertES a établi des partenariats avec des banques de données nationales telles que la Banque Carrefour des Entreprises, l'Office National de la Sécurité Sociale, etc. ConcertES ne reprend pas l'idéal type d'EMES, mais plutôt la définition des entreprises de l'économie sociale du Conseil Wallon de l'économie sociale établie en 2008 (ConcertES, 2018).

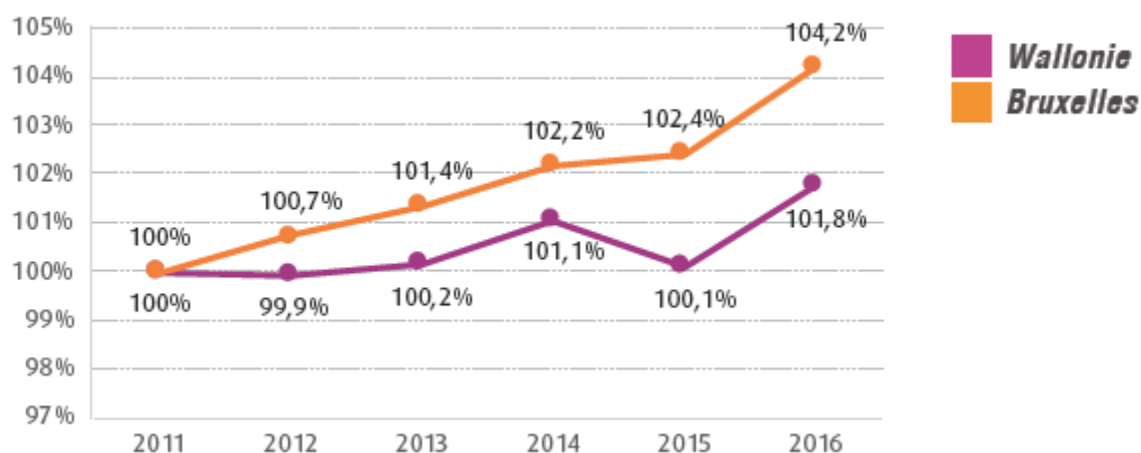
'Le périmètre statistique de l'économie sociale utilisé par l'Observatoire dans ses publications regroupe l'ensemble des employeurs, dont le siège social est

établi en Belgique, qui a adopté la forme d'association (asbl, aisbl et association de fait), de société coopérative agréée pour le Conseil National de la Coopération (CNC), de société à finalité sociale (SFS), de fondation ou de mutuelle... Il s'agit du périmètre statistique prôné par le monde académique, mais aussi du périmètre statistique utilisé au niveau européen, ce qui permet des analyses croisées avec les réalités observées dans d'autres pays' (ConcertES, 2018, p.4).

4.2.2 Panorama des entreprises d'économie sociale en Wallonie et à Bruxelles (statistiques et politiques publiques)

Cette section est fondée sur les données reprises dans le Cahier de l'Observatoire de l'Économie Sociale de 2016 (ConcertES, 2018). Pour cette même année, l'économie sociale francophone comptait 6538 entreprises (58%) en Wallonie et 4685 (42%) à Bruxelles, soit un total de 11.223 entreprises. Depuis 2011, il y a eu un taux de croissance de 3% qui n'a pas été semblable en Wallonie et à Bruxelles. Comme l'indique la figure ci-dessous, Bruxelles a connu une augmentation plus importante du nombre d'entreprises d'ES.

Figure 3. *Indice de croissance du nombre d'entreprises d'ES par rapport à 2011 (100)*



Source : ConcertES, 2018.

Emploi et démographie des entreprises

En termes d'emplois, en 2016, les 11.223 entreprises représentaient 148.990 emplois en Wallonie et 103.598 à Bruxelles, soit un total de 252.588 emplois. Les entreprises d'économie sociale constituaient 12% de l'emploi total pour les deux régions. En Wallonie, pour avoir un ordre de grandeur, en 2014, sur 74.152 entreprises, 6331 étaient des entreprises d'économie sociale (8,54%). En 2016, cela a augmenté jusqu'à 6538 entreprises d'économie sociale. En termes d'emploi, en 2014, l'économie sociale comptait 140.473 emplois en Wallonie sur 675.121 soit 20,8%. En Région Bruxelles-Capitale, en 2014, sur 32.187 entreprises, il y avait 4594 entreprises d'économie sociale soit 14,27% (4685 en 2016). Au niveau des emplois, sur 389.804 emplois, l'économie sociale comptait 100.257 emplois soit 25,72%. Quant à la taille

des entreprises, il y a une majorité de petites entreprises avec moins de 5 travailleurs qui représente 50% des entreprises d'économie sociale. Dans l'économie classique, on retrouve la même tendance mais celles-ci représentent plus de 2/3 du total des entreprises (UWE, 2016 ; ConcertES, 2018).

Tableau 2. *Emploi et démographie des entreprises en 2014 en Wallonie et à Bruxelles*

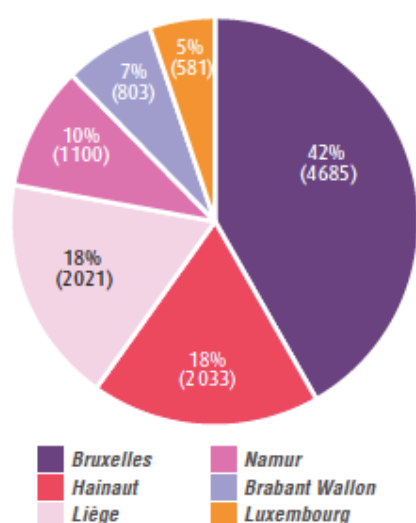
Wallonie (Nombre)	Entreprises sociales	6331 (8,54%)	Emplois entreprises sociales	140.473 (20,8%)
	Entreprises totales	74.152	Emplois Totaux	675.121
Bruxelles-Capitale (Nombre)	Entreprises sociales	4594 (14,27%)	Emplois entreprises sociales	100.257 (25,72%)
	Entreprises totales	32.187	Emplois Totaux	389.804
Total	106.339	10.925 (10,27%)	1.064.925	240.730 (22,61%)

Source : Données issues du Rapport de l'Union Wallonne des Entreprises, 2016.

Au vu de ces chiffres, il apparaît que le taux d'emploi de l'économie sociale, tant pour la Wallonie que pour Bruxelles, est plus important que le taux des entreprises traditionnelles.

Concernant la localisation des entreprises d'ES, sur les 58% (comme vu ci-dessus) en Wallonie, 18% se trouvent respectivement dans la province de Liège et 18 % dans la province du Hainaut (voir figure 4). C'est notamment parce que ces régions sont plus peuplées mais également car l'économie sociale a une place importante depuis un certain temps à Liège par exemple. Lorsque la densité de population est prise en compte, ce sont les provinces de Namur et du Luxembourg qui sont finalement en tête. Depuis 2011, Le Brabant Wallon et Namur ont vu leur densité d'entreprises d'ES augmenté (ConcertES, 2018).

Figure 4. Répartition des entreprises de l'ES par province



Source : ConcertES, 2018.

Formes juridiques

Lorsque l'on évoque les entreprises d'économie sociale, on peut distinguer cinq types spécifiques comme expliqué dans le point sur les statistiques avec le périmètre statistique. Le tableau ci-dessous (voir figure 5) reprend les différentes formes juridiques des entreprises d'ES et leur répartition en Wallonie et en RBC. De manière générale, les associations constituent la majorité des entreprises d'ES avec respectivement 6.168 associations soit 94,3% du total des entreprises d'ES en Wallonie et 4493, soit 95,9% du total des entreprises d'ES à Bruxelles. D'autres différences peuvent être remarquées, notamment un plus grand nombre de sociétés à finalité sociale (SFS) en Wallonie qu'à Bruxelles ainsi qu'un nombre de coopératives plus conséquent.

Figure 5. Répartition des entreprises d'ES par forme juridique

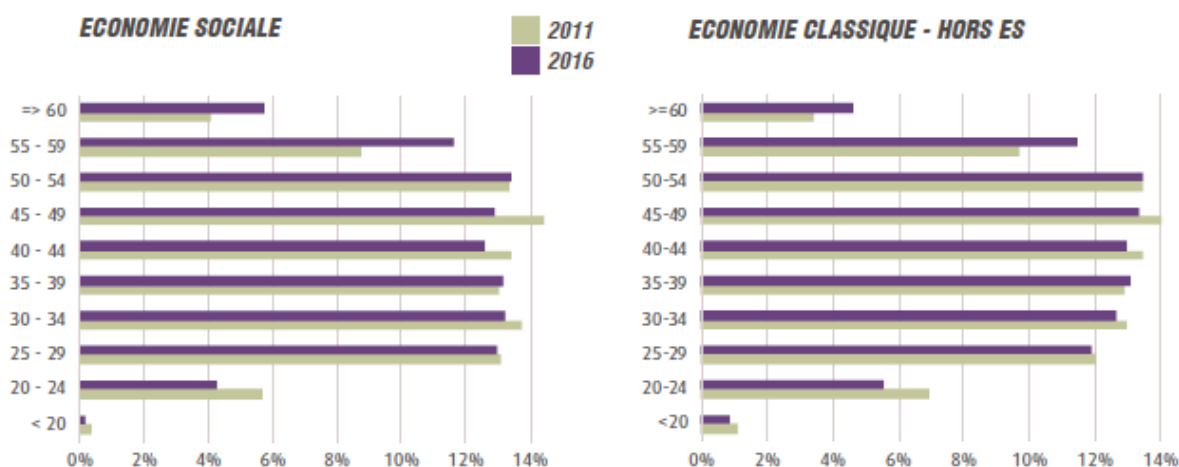
	Wallonie	Bruxelles	Total en 2016
Associations	6 168	4 493	10 661
<i>dont associations de fait</i>	331	98	429
SFS	209	38	247
Fondations	43	98	141
Coop CNC	90	24	114
Mutuelles	28	32	60
Total en 2016	6 538	4 685	11 223

Source : ConcertES, 2018.

Profil des travailleurs

Les informations concernant le profil des travailleurs indiquent que pour toutes les entreprises d'ES, 60 à 70% sont des femmes. Celles-ci travaillent en majorité à temps partiel tandis que les hommes ont principalement des temps pleins. Ces tendances se retrouvent pour les deux régions et sont caractéristiques à l'économie sociale. Au niveau de l'âge des travailleurs, il existe peu de différences avec l'économie traditionnelle. Cependant, on peut relever une plus grande proportion de travailleurs de plus de 60 ans dans l'économie sociale (presque 6% pour environ 4,5% dans l'économie classique). Cette tranche d'âge est davantage valorisée en économie sociale que dans l'économie classique. De plus, la tranche d'âge 25-29 est très légèrement plus importante au niveau de l'économie sociale avec 13% et 12% pour l'économie classique. Il serait intéressant d'analyser la future publication du cahier de l'observatoire afin de voir si cette proportion augmente ou non. Il est souvent dit que la génération de jeunes travailleurs actuels est davantage en recherche de travail porteur de sens et d'impact. Concernant les jeunes de moins de 20 ans jusqu'à 24 ans, cette tranche est plus active dans l'économie classique. Les 20-24 ans représentent presque 6% pour un peu plus de 4% en économie sociale (ConcertES, 2018).

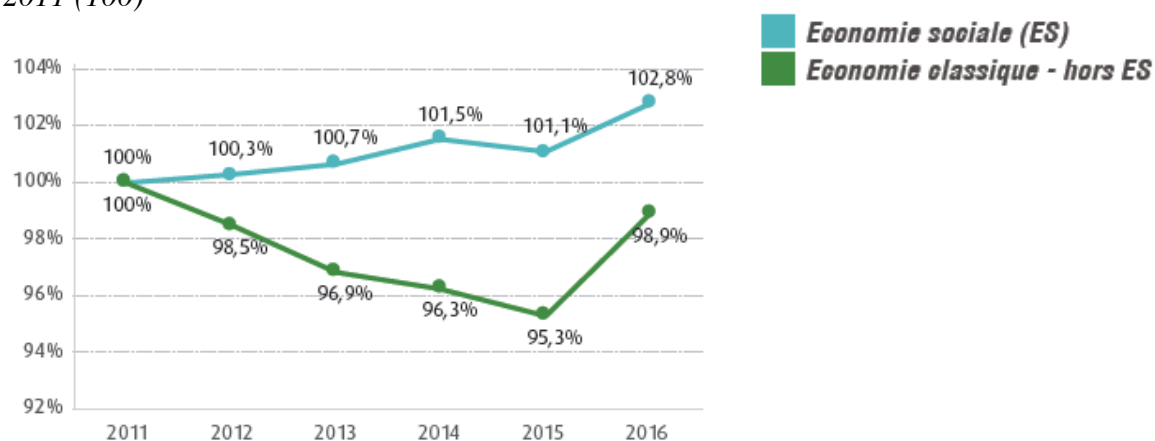
Figure 6. *Pyramide des âges*



Source : ConcertES, 2018.

Pour comparer entre l'économie sociale et l'économie classique, les figures ci-dessous permettent d'observer des différences en ce qui concerne les emplois et le nombre d'entreprises. Depuis 2011, le nombre d'entreprises dans l'ES augmentent alors que les entreprises hors ES ont tendance à diminuer hormis depuis le redressement de 2016 (voir figure 7).

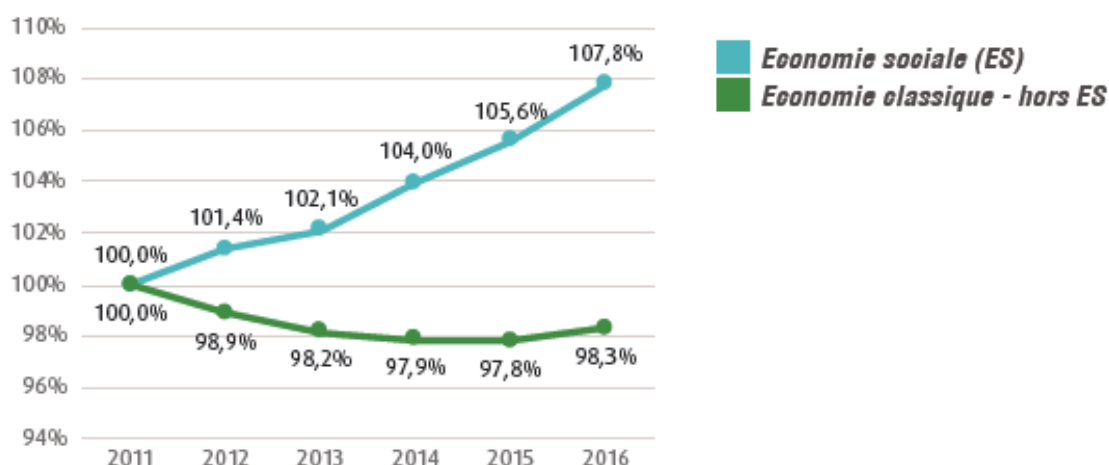
Figure 7. *Indice de croissance du nombre d'entreprises dans l'ES et hors ES par rapport à 2011 (100)*



Source : ConcertES, 2018

On peut observer la même tendance concernant les emplois. L'ES a eu un taux de croissance des emplois de 7,8% depuis 2011 (ConcertES, 2018).

Figure 8. *Indice de croissance des emplois dans l'ES et hors ES par rapport à 2011 (100)*



Source : ConcertES, 2018

De manière générale, la situation est relativement positive pour l'économie sociale en Wallonie et à Bruxelles. Après avoir évoqué quelques statistiques, il est utile de mentionner les politiques publiques respectives de ces régions.

En Belgique, la notion du tiers secteur n'est pas répandue, tandis que l'économie sociale l'est bien plus. C'est le 'Rapport sur l'économie sociale en Wallonie' de 1990 qui posa les bases pour une reconnaissance du mouvement de l'économie sociale (Defourny, 2008).

Wallonie

Le Conseil Wallon de l'Économie Sociale (CWES) érigé en 1989 va développer une définition de l'économie sociale en 1990 qui par la suite va guider l'économie sociale wallonne. Des agences-conseils bénéficient de financement pour l'accompagnement d'entreprises sociales. Dès 1995, les entreprises sociales peuvent disposer de fonds via la SOWECSOM, société wallonne d'économie sociale marchande pour développer leur activité économique (SOWECSOM, 2015). Celle-ci a également développé le Fonds de l'économie sociale durable en 2003 qui permet de prêter aux entreprises sociales. Dès 2005, le ministre Marcourt, Ministre de l'Économie et Emploi wallon, rencontrait les organisations de l'ES dans l'objectif d'élaborer un décret pour mieux encadrer l'économie sociale en Wallonie. ConcertES, la plateforme de concertation des organisations de l'ES, créé par elles-mêmes a particulièrement aidé à son aboutissement. En 2008, le décret de l'économie sociale qui reprend la définition de 1990 est publié (Collard, 2007). Comme expliqué plus haut, un Observatoire de l'Économie Sociale est créé ce qui permet de mieux évaluer et mesurer le secteur en Wallonie.

Bruxelles

Le cadre légal pour l'économie sociale remonte à 2004 à Bruxelles avec l'ordonnance qui reconnaît les statuts d'Entreprises d'Insertion (EI)¹⁷ et les Initiatives Locales de Développement de l'Emploi (ILDE)¹⁸. Cette ordonnance reste assez vague et en 2012, une autre ordonnance est élaborée afin de fournir un cadre plus précis à l'économie sociale d'insertion et à son subventionnement (Huens, 2012). Cependant, elle sera votée au Parlement mais jamais appliquée et introduira une longue attente jusqu'à la prochaine ordonnance de 2018. Cette dernière élargit la notion d'économie sociale à Bruxelles afin qu'elle ne soit plus uniquement concentrée sur les politiques d'insertion. Cette partie va être développée dans l'analyse de l'ordonnance de 2018.

¹⁷ Les entreprises d'insertion (EI) sont des entreprises marchandes à finalité sociale qui se caractérisent par une finalité d'insertion socio-professionnelle. Elles se composent d'un minimum de 30% des travailleurs provenant du 'public cible' (*Entreprises d'insertion*, 2018).

¹⁸ Les Initiatives Locales de Développement de l'Emploi (ILDE) sont des ASBL ou des associations qui se conforment aux conditions établies dans la loi qui porte sur les centres publics d'aide sociale. Ces organisations ont pour finalité l'insertion socio-professionnelle. Elles développent soit 'des prestations de service ou la production de produits pour les habitants, les collectivités, les entreprises'. Elles doivent employer un minimum de 60% du 'public cible' (*Initiatives locales de développement de l'emploi*, 2017).

V. ANALYSE

Cette partie vise à analyser l'ordonnance bruxelloise de 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales et le contexte socio-économique et politique de son élaboration jusqu'à son application, en référence au schéma de Coats (1982). Elle est divisée en trois sections. Tout d'abord, une contextualisation des raisons qui mènent à la création de la nouvelle ordonnance est exposée. Ensuite, le contenu de la loi est analysé et les inspirations des acteurs dans l'élaboration du texte sont mises en évidence. Le processus de décision est brièvement expliqué. Enfin, une évaluation non-exhaustive de l'ordonnance en tant que réforme est proposée.

Cette analyse permet de tirer des éléments de réponse à la question de recherche de ce mémoire. Celle-ci se présente comme suit : *quels éléments ou concepts théoriques ont inspiré le processus d'élaboration de l'ordonnance de soutien aux entreprises sociales de juillet 2018, de l'élaboration à la mise en application de celle-ci ?*

D'autres questions sous-jacentes viennent compléter l'analyse de l'ordonnance, à savoir comment l'entreprise sociale est-elle définie dans cette ordonnance et quelles sont les répercussions de l'ordonnance pour les entreprises sociales.

La perspective du schéma d'analyse présenté dans la méthodologie est utilisée pour mener cette analyse. Elle offre la possibilité de percevoir comment le processus politique s'inspire de conceptions théoriques et d'éléments factuels, de comportements.

Concernant les documents analysés, l'analyse de l'ordonnance (2018) implique de facto de s'intéresser à l'arrêté relatif à l'agrément des entreprises sociales (2019) qui porte exécution de celle-ci. Il apporte des précisions et des clarifications pour compléter le texte de l'ordonnance. Plus généralement, cette analyse est réalisée aux moyens de documents tels que les travaux de préparations du Cabinet du Ministre, notes, avis, textes de loi, etc.

Cette première section s'intéresse aux raisons pour lesquelles la nouvelle ordonnance a été mise en place. Au préalable, une présentation brève des enjeux économiques de Bruxelles permet de comprendre les besoins et défis de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, la stratégie 2025 pour Bruxelles (2015) et le Small Business Act (2016) développent très succinctement l'idée que les entreprises sociales constituent une piste de solution aux enjeux socio-économiques de Bruxelles.

Cela amène à présenter brièvement l'ancien cadre légal avec l'ordonnance de 2004 et l'ordonnance de 2012.

5.1 LES RAISONS D'UNE NOUVELLE ORDONNANCE

5.1.1 Enjeux socio-économiques de Bruxelles et stratégie à l'horizon 2025

Bruxelles en raison de son statut de capitale européenne, de capitale belge et en tant que région fait face à de nombreux défis socio-économiques. La mobilité, le travail, l'éducation et la formation, l'environnement, la désindustrialisation, l'innovation sont autant d'enjeux auxquels Bruxelles est confrontée (Conseil Économique et Social, 2019).

Un phénomène de dualisation de l'économie s'opère à Bruxelles. Si l'on regarde le PIB par habitant, la Région Bruxelles-Capitale se situe parmi les régions les plus riches d'Europe. Elle bénéficie d'une grande concentration des emplois et d'une production de richesses propice à une évolution économique prospère. En effet, ceci peut s'expliquer par divers mécanismes. Tout d'abord, un nombre conséquent de personnes viennent travailler à Bruxelles sans y résider. Ces personnes contribuent à la création de richesses et donc au PIB à Bruxelles. Néanmoins ils ne reflètent pas les réalités sociales de la région. L'évolution sociale laisse à désirer (Gouvernement de la RBC, 2015). Un Bruxellois sur trois se trouve sous le seuil de pauvreté (Transfo, 2019). La Région fait face à une densité démographique très élevée et de nombreux jeunes travailleurs se retrouvent sans emploi. Bien souvent, les emplois requièrent une haute qualification ce qui ne permet pas de combler la demande de plus basse qualification (Gouvernement de la RBC, 2015). Et malgré cela, en 2017, 4954 personnes de niveau universitaire se retrouvaient au chômage (Conseil Économique et Social, 2019). Quant à la diminution d'emplois de faible qualification, ceci peut partiellement s'expliquer par des phénomènes de désindustrialisation et délocalisation d'un grand nombre d'industries. Le taux de chômage (15,3% en 2019) reste élevé par rapport aux moyennes européennes, même s'il a drastiquement diminué cette année (D'Alimonte, 2019). Bien qu'une partie de la population bruxelloise a une situation financière plutôt aisée, une autre s'appauvrit de plus en plus (Gouvernement de la RBC, 2015).

Pour rehausser la situation économique et sociale à Bruxelles, un plan de politique commune a été établi. La Stratégie 'Go4Brussels2025' émane de longues discussions entre les différents acteurs :

- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale
- Fédération Wallonie-Bruxelles
- Commission communautaire française (Cocof)
- Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)
- Interlocuteurs sociaux bruxellois.

Ce plan stratégique détermine les priorités quant aux domaines d'action avec des objectifs et un calendrier précis. Le but est d'avoir une collaboration permanente avec les partenaires sociaux. Ce plan adopté en 2015, met en lumière un élément intéressant : il a pour volonté de s'inscrire au-delà d'une législature précise. Le plan vise à guider le gouvernement sur des objectifs de long terme (Conseil Économique et Social, 2019). Comme Hindriks (2012) l'indique, c'est ce genre de pratiques comme également la planification budgétaire

pluriannuelle qui permet d'avoir plus de cohérence des politiques au long terme. 169 chantiers se regroupent autour de 19 objectifs clés qui touchent aux défis évoqués au tout début de cette section (Conseil Économique et Social, 2019).

Le deuxième objectif de la stratégie '*Go4Brussels2025*' concerne la mise en œuvre d'un Small Business Act bruxellois (SBA). Celui-ci a pour objectif principal d'améliorer les conditions pour développer l'entrepreneuriat à Bruxelles et '*d'avoir une administration business friendly*'. L'idée est '*de renforcer le soutien à l'entrepreneuriat, l'accès au financement, l'accompagnement personnalisé des candidats entrepreneurs et offrir un environnement plus incitatif pour le développement des PME*' (Gouvernement de la RBC, 2015, p.13). Quant à l'entrepreneuriat social, l'objectif 2 et 10 de la stratégie font mention de l'économie sociale. Parmi les chantiers de l'objectif 2 du SBA, la création d'un package entrepreneurial vise à développer un accompagnement adapté au lancement d'entreprises sociales. L'objectif 10 quant à lui, reconnaît les entreprises sociales comme vecteur de création d'emplois. Il va même jusqu'à affirmer le rôle essentiel que celles-ci peuvent jouer dans l'expansion de l'économie bruxelloise (Gouvernement de la RBC, 2015). Déjà en 2015, la stratégie faisait mention de la volonté de créer un '*environnement favorable pour que les acteurs existants et de nouveaux acteurs puissent se déployer au-delà de la logique d'insertion socio-professionnelle, de manière à créer des emplois et de la valeur ajoutée ancrée localement, tout en répondant aux besoins des Bruxellois*' (Gouvernement de la RBC, 2015, p.42).

En 2016, le Small Business Act met en lumière la diversité des entrepreneurs à Bruxelles. Il perçoit celle-ci comme force motrice pour faire face aux défis socio-économiques de la région. Il ambitionne de proposer des services publics qui soient adaptés aux différentes sortes d'entrepreneurs et aux modèles économiques développés par ceux-ci. Notamment, un des objectifs est de '*soutenir les entrepreneurs sociaux et entreprises sociales*' (Gouvernement de la RBC, 2016, p.50). Le document transmet l'idée que le Gouvernement de la RBC admet que les aides publiques en matière d'économie sociale ne sont fournies que pour l'économie sociale d'insertion. Ceci est le cas pour les entreprises d'insertion (EI) et les initiatives locales de développement économique (ILDE). Alors que certaines institutions régionales proposent déjà un soutien aux entreprises sociales comme Brusoc en termes de financement, le Gouvernement de la RBC affirme sa volonté d'élargir ce soutien aux autres types d'entreprises sociales. Pour cela, une mesure spécifique y est dédiée dans le SBA et porte sur '*l'établissement d'un nouveau cadre légal de l'économie sociale à Bruxelles*' (Gouvernement de la RBC, 2016, p.51).

L'ordonnance (2018) relative au soutien et à l'agrément des entreprises sociales tout comme l'arrêté (2019) relatif à l'agrément des entreprises sociales forment le nouveau cadre légal. Il s'inscrit donc dans le contexte du SBA et de la stratégie *Go4Brussels2025* (Document n°1, 2017). Mais, avant de présenter le nouveau cadre légal, il s'agira de percevoir dans les grandes lignes les différences entre celui-ci et l'ancien cadre légal.

5.1.2 Ancien Cadre légal pour l'économie sociale à Bruxelles

L'Ordonnance (2004) relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion et l'arrêté (2004) portant exécution de l'ordonnance ci-dessus constituent l'ancien cadre légal. L'ordonnance (2004) avait pour but de proposer un agrément et un financement aux ILDE et aux EI. Elle définissait les critères auxquels ces deux statuts devaient souscrire pour être éligible à l'agrément. La définition du statut ILDE est assez vague et ne reprend pas de critères d'économie sociale. Quant à la définition du statut EI cité à l'article 5, peu précise, celle-ci reprend tout de même des idées issues du secteur de l'économie sociale.

Art.5. Pour être agréée en qualité d'entreprise d'insertion, celle-ci doit :

1° être constituée sous la forme d'une société commerciale développant des activités qui engendrent une valeur ajoutée sociale à savoir la production de produits ou le développement de services ne portant pas atteinte à l'environnement, contribuant à un développement durable et remplissant une utilité sociale ;

3° respecter une tension salariale modérée qui ne pourra excéder en équivalent temps plein, un rapport de 1 à 4 entre le plus élevé et le moins élevé des salaires octroyés au personnel de l'entreprise, en ce compris les avantages extralégaux ;

7° répondre à des critères de rentabilité financière ;

8° favoriser la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise ;

9° en cas de distribution d'un bénéfice patrimonial à ses associés, la limiter à un taux d'intérêt fixé conformément à l'article 661, 5° des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

Divers éléments de l'article 5 repris ci-dessus renvoient à certains critères d'économie sociale tels que la finalité sociale, la tension salariale limitée d'un rapport de 1 à 4, la viabilité économique, la gouvernance participative et de limitation de la redistribution des revenus au personnel de l'entreprise. Cependant, il n'est stipulé nulle part que les ILDE et EI relèvent du secteur de l'économie sociale. La référence quasi unique à ce secteur se fait lors de l'article 15 qui instaure une plate-forme de concertation de l'économie sociale au Conseil Économique et Social de la RBC. De plus, un constat étonnant est que les entreprises de travail adapté (ETA) ne pouvaient pas recevoir d'agrément (Ordonnance, 2004). Pourtant, ces entreprises d'économie sociale jouent un rôle primordial dans l'insertion socio-professionnelle des personnes en situation de handicap qu'il soit physique, mental ou sensoriel (*Les Entreprises de Travail Adapté*, n.d).

De manière générale, l'ordonnance de 2004 permettait à davantage d'initiatives d'économie sociale d'obtenir un soutien financier et une certaine reconnaissance de leur rôle clé dans la société, comme les ILDE et les EI. Ces dernières bénéficiaient déjà d'un soutien depuis l'établissement de l'ordonnance relative à l'agrément et au financement des entreprises d'insertion du 22 avril 1999. Notamment, certaines structures (CPAS, missions locales)

accompagnant des personnes qui travaillent avec des contrats PTP¹⁹ ou article 60²⁰ ont pu bénéficier de plus d'aide grâce à la mise en place du statut ILDE. Au niveau des budget, 578.000 euros était alloué à l'agrément et au financement d'environ 30 projets. Par son manque de précision, l'ordonnance de 2004 laissait place à de nombreuses questions pour les acteurs de terrain ainsi que les organismes publics (Huens, 2012).

Ensuite, en 2012, une nouvelle ordonnance (2012) relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subvention a été votée au Parlement bruxellois et publiée au Moniteur belge. Cependant, l'arrêté portant exécution de l'ordonnance n'a jamais abouti et donc celle-ci n'a pas été mise en application par le Gouvernement (Garbarczyk et Collard, 2017). Pourtant elle était longuement attendue par les acteurs de l'économie sociale d'insertion et portée par le Ministre de l'Économie et de l'Emploi de la législature de l'époque, Benoît Cerexhe. Elle avait pour objectif d'élargir la dimension de l'économie sociale à Bruxelles et de préserver le soutien octroyé aux EI et aux ILDE. L'ordonnance de 2012 ambitionnait de compléter l'ordonnance de 2004 à ce propos et de poser un regard critique sur l'impact de ces structures agréées ; une manière de voir si ces structures méritaient toujours l'agrément. Elle permettait également d'assimiler les 13 ETA comme faisant partie intégrante du secteur de l'économie sociale. Ceci répondait à une demande pressante du secteur bien que celles-ci ne pouvaient pas bénéficier de l'agrément. L'ordonnance de 2012 était basée sur une définition quasi semblable à celle utilisée dans le décret wallon de 2008 (Huens, 2012) décrit par l'article 3 :

Art.3. Par économie sociale, on entend les activités économiques exercées par des sociétés, notamment coopératives ou à finalité sociale, des associations, des mutuelles ou des fondations, visant l'intérêt de la collectivité, le renforcement de la cohésion sociale ou le développement durable et qui s'efforcent de respecter les modes opérationnels suivants :

- 1° finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit;*
- 2° autonomie de gestion;*
- 3° processus de décision démocratique;*
- 4° primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus (ordonnance, 2012).*

Les EI étaient contraintes d'acquérir le statut de 'société à finalité sociale (SFS)' afin de clarifier leur appartenance à l'économie sociale et plus généralement les deux statuts devaient se conformer à cette définition. Cependant, aucun critère ne définissait davantage l'application de

¹⁹ Un programme de transition professionnelle (PTP) permet à un demandeur d'emploi sans diplôme d'enseignement secondaire supérieur et sur conditions d'avoir une expérience professionnelle dans une ASBL, des associations non-marchandes et le secteur public pour une durée maximum d'1 an. Ce type de contrat permet à l'employeur de réaliser des économies, car il doit compléter l'allocation d'intégration du reste du salaire normal (Bruxelles Économie et Emploi, n.d.).

²⁰ Un contrat « article 60 » est une mesure de mise à l'emploi pour les personnes bénéficiant du revenu d'intégration sociale (RIS) ou d'une aide sociale financière. Il permet d'obtenir une première expérience professionnelle et/ou à la fin du contrat, d'ouvrir le droit aux allocations de chômage. Ce type de contrat est fortement utilisée dans le secteur de l'économie sociale, car il permet aux employeurs de ne pas déboursier pour ces travailleurs, car le CPAS est l'employeur principal (Bruxelles Économie et Emploi, n.d.).

ces quatre principes dans l'ordonnance et comment ceux-ci allaient être respectés. Ceci générerait un flou sur les principes et leur interprétation (Huens, 2012). Un projet portant exécution de l'ordonnance de 2012 avait été présenté en 2014 au Gouvernement. Cependant, l'Inspection des Finances et le Conseil Économique et Social avaient un avis défavorable (Document n°1, 2017).

Comme l'ordonnance (2012) n'a pas été mise en application, la définition de l'économie sociale bruxelloise est restée limitée à une finalité parmi des dizaines (cohésion sociale, environnement, santé, etc), à savoir l'insertion socioprofessionnelle. Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises, SAW-B, est une fédération d'entreprises sociales et d'économie sociale belge. Celle-ci dénonçait en 2012 cette délimitation qui ne représente pas la dynamique multiple qu'est l'économie sociale. SAW-B affirmait alors que *'notre capitale abrite également, et depuis de très nombreuses années, des coopératives, des mutuelles, des fondations, des sociétés à finalité sociale et des ASBL qui sont actives dans des domaines tels que le réemploi, la construction et l'éco-construction, la distribution, l'habitat, la petite enfance, les soins médicaux, les services de proximité, etc. sans pour autant poursuivre une finalité d'insertion socioprofessionnelle'* (Huens, 2012, p.1).

Un point positif à souligner, mais sans lien concret avec l'ordonnance de 2012 est l'augmentation du budget destiné à l'agrément et au financement des EI et ILDE. Celui-ci est passé de 578.000 euros en 2004 à 6.660.947 en 2012 (Document n°1, 2017). Mais, ce n'est plus une trentaine, mais environ 90 projets qui doivent partager ce montant (Huens, 2012). De plus, le soutien financier disponible pour les entreprises sociales a augmenté à l'occasion de la sixième réforme de l'État. Celle-ci transforme le cadre de l'économie sociale à Bruxelles qui devient une compétence régionale octroyée au Ministre de l'Économie et de l'Emploi (Ciccia, 2011). En effet, la Région Bruxelles-Capitale est depuis 2014 chargée de l'économie sociale (Gouvernement de la RBC, 2017).

Les enjeux socio-économiques de Bruxelles, la stratégie bruxelloise pour 2025, l'ancien cadre légal pour l'économie sociale à Bruxelles avec l'ordonnance de 2004 et celle de 2012 sont autant d'éléments parmi d'autres, qui ont pu motiver la création de l'ordonnance bruxelloise de 2018. La prochaine section établit les motivations potentielles de la politique de soutien aux entreprises sociales à Bruxelles.

5.1.3 Motivations de la politique

Comme mentionné ci-dessus, la Sixième réforme de l'État, notamment le deuxième volet en 2014, octroie la compétence d'économie sociale aux régions (Service Public Fédéral Belge, 2019). La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie alors de trois nouvelles compétences qui vont pouvoir développer l'économie sociale à Bruxelles. Elle a à présent la possibilité de lancer des appels à projets²¹. Elle prend en charge la politique 'Groupes Cibles' qui concernent les mesures

²¹ Un appel à projet lorsqu'il est laissé par un organisme public, est une mise en concurrence de prestataires privés (à but lucratif ou non) afin d'atteindre des objectifs explicités dans un document précis. Les prestataires reçoivent

SINE²² et les contrats Article 60 dont les organisations de l'économie sociale peuvent bénéficier. Enfin, la RBC peut également attribuer des agréments 'd'initiatives d'économie sociale', ce qui correspond actuellement aux agréments ILDE et EI (Document n°1, 2017).

Ces nouvelles compétences vont permettre une évolution de l'économie sociale à Bruxelles et cela entraîne que '*le champ même de l'économie sociale doit être repensé en tenant compte des avancées conceptuelles existantes au niveau académique et européen.*' (Document n°1, 2017). On peut donc déclarer que la sixième réforme de l'État a constitué un cadre fertile pour repenser l'économie sociale et le soutien qui lui est accordé, à Bruxelles.

En plus d'un contexte qui facilite le requestionnement de l'économie sociale à Bruxelles, certaines instances mentionnent le rôle des entreprises sociales comme élémentaire dans leurs stratégies respectives. Comme expliqué dans la partie qui contextualise l'économie sociale en Europe, le rôle positif des entreprises sociales est reconnu dans *l'Initiative pour l'entrepreneuriat social* lancée en 2011 (Commission Européenne, 2014). Elles sont inscrites comme contributrices essentielles à la stratégie 'Europe 2020' (Document n°1, 2017). De plus, le Gouvernement bruxellois a également affirmé dans la stratégie 'Go4Brussels25' que l'économie sociale constituait un '*modèle économique porteur*' (Gouvernement de la RBC, 2015). C'est pourquoi, le Cabinet du Ministre de l'Économie et de l'Emploi, Didier Gosuin, note qu'*'il n'est plus possible de considérer le modèle économique dominant comme le seul à promouvoir*' (Document n°1, 2017, p.6). On peut constater à la lecture de la Note d'orientation '*Économie sociale : Des entreprises sociales mieux soutenues en Région bruxelloise*' réalisée par le Cabinet du Ministre²³, que celle-ci témoigne d'une volonté politique à soutenir l'économie sociale comme un modèle économique clé dans le développement économique de la RBC (Document n°1, 2017). Notamment, les mesures qui permettront de mettre ce soutien en œuvre dans la politique économique de la RBC sont établis dans le 'Small Business Act' adopté en 2016. Cela se fera via les trois pôles régionaux (accompagnement, financement et hébergement) (Gouvernement de la RBC, 2016).

Ce soutien à l'économie sociale et plus précisément aux entrepreneurs sociaux et entreprises sociales limite les contours de l'économie sociale à sa dynamique entrepreneuriale. Il ne s'agit donc pas de l'économie sociale non marchande qui comprend les ASBL et fondations d'intérêt général (tout en haut de la Figure 1 – partie 'Balises théoriques', p.15) qui se financent uniquement par des ressources non marchandes, à savoir des subventions publiques.

Par conséquent, il est utile de garder à l'esprit que l'économie sociale mentionnée dans cette politique ne représente pas toute l'économie sociale au sens européen et reprise dans le décret wallon de 2008 (Gouvernement wallon, 2008).

en échange un financement et restent assez libres dans la mise en œuvre du projet que ceux-ci vont initier (Cayrey, 2018).

²² L'abréviation SINE correspond à la mesure 'Économie d'insertion sociale'. Cette mesure vise à réinsérer des chômeurs de longue durée via l'économie sociale d'insertion et au travers des allocations de chômage (ONEM, 2019).

²³ L'appellation : 'Le Ministre' désigne bien le Ministre de l'Économie et de l'Emploi, Didier Gosuin.

Comme l'indique le cadre légal sur l'économie sociale à Bruxelles (ordonnance, 2004 ; ordonnance, 2012), la capacité de création d'emplois de l'économie sociale est amplement reconnue aux travers de l'agrément des EI et ILDE (Gouvernement de la RBC, 2015). Particulièrement, car la Région Bruxelles-Capitale fait face à un taux de chômage élevé.

Cette finalité d'insertion socio-professionnelle reflète la troisième dimension de l'innovation sociale au sens de Defourny et Nyssens (2013). Les entreprises sociales d'insertion favorisent l'émancipation de personnes socialement exclues et à Bruxelles, la politique a pour volonté de perpétuer le soutien octroyée à celle-ci.

Cependant, la politique a principalement pour ambition d'élargir le spectre des finalités d'entreprises sociales soutenues par les pouvoirs publics. Le Ministre souhaite '*inclure l'économie sociale dans la politique économique de la Région bruxelloise, et de ne plus la gérer de manière isolée comme un secteur restreint à l'insertion socio-professionnelle*' (Document n°1, 2017, p.6). L'ouverture aux diverses finalités des entreprises sociales inclus à présent toutes les dimensions de l'innovation sociale envisagées par Defourny et Nyssens (2013). Celles-ci sont la satisfaction des besoins humains non satisfaits, l'émergence de nouveaux rapports sociaux entre des groupes sociaux distincts et l'émancipation de groupes cibles, généralement exclus de la société.

Ce n'est pas pour autant que les entreprises sociales sont toutes innovantes, mais plutôt qu'elles répondent aux dimensions d'innovations sociales que Defourny et Nyssens (2013) ont pu théoriser à la suite du développement de la dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale.

Ce mémoire souligne de manière non-exhaustive deux motivations principales de cette politique de soutien aux entreprises sociales à Bruxelles. En premier lieu, à travers cette politique, le Gouvernement bruxellois reconnaît la plus-value de l'économie sociale comme modèle économique favorable au développement économique. Elle se positionne en quelque sorte quant au fait que d'autres modèles économiques intéressants pourraient subsister aux côtés du modèle économique capitaliste dominant. En deuxième lieu, le Gouvernement bruxellois souhaite élargir la conception de l'économie sociale à Bruxelles, non plus uniquement à la finalité d'insertion socio-professionnelle mais bien à une multitude de finalités (cohésion sociale, santé, services à la personne, environnement, etc.).

La section suivante présente l'ordonnance de 2018 qui met à profit les compétences octroyées à la Région Bruxelles-Capitale lors de la sixième réforme de l'État. Tout d'abord, le contenu de l'ordonnance est exposé dans les grandes lignes. Ensuite, un historique de la procédure reprend les grandes étapes de l'élaboration du texte au vote du Parlement. Enfin, le contenu de la loi est analysé brièvement et les inspirations des parties prenantes sont mises en évidence. Ceci permet d'éclairer sur les arbitrages qui ont été trouvés pour aboutir au vote de l'ordonnance de 2018 et son application.

5.2 ÉLABORATION DU TEXTE ET PROCESSUS DE DÉCISION

5.2.1 Présentation de l'ordonnance dans les grandes lignes

Tandis que l'ordonnance de 2004 restait confinée à l'économie sociale d'insertion avec le soutien et financement des statuts EI et ILDE, celle de 2012 ouvrait le champ de vision de l'économie sociale et n'apportait pas d'éléments assez concrets pour soutenir le secteur. L'ordonnance de 2018 est venue combler les différents vides. L'objectif principal de cette ordonnance est de préserver l'aide fournie aux entreprises sociales d'insertion et de définir le nouveau cadre de soutien aux entreprises sociales en Région de Bruxelles-Capitale. L'ordonnance se décline en cinq grands principes, à savoir *'une procédure d'agrément souple et large, une capacité de création d'emploi visant tant la transition que l'insertion, un mandatement et un financement stable des programmes d'insertion, un soutien renforcé aux entreprises sociales en tant qu'acteurs économiques et une gouvernance en adéquation avec l'évolution du cadre bruxellois'* (Gouvernement de la RBC, 2017, p. 7, note d'orientation).

A) Procédure d'agrément pour les entreprises sociales

Un concept unique d'*'entreprise sociale'* vient remplacer les statuts spécifiques EI et ILDE pour ouvrir le champ des possibilités à d'autres entreprises qu'elles soient marchandes, non marchandes ou de type hybride. Celles-ci doivent respecter les critères établis par l'arrêté d'exécution (2019), inspirés de la conception EMES qui propose une dimension sociale, économique et ayant trait à la gouvernance (Gouvernement de la RBC, 2017, note d'orientation). L'agrément est accordé pour deux ans, mais peut être renouvelé pour une période de trois ans. Ensuite, quand l'agrément vient à échéance, celui-ci peut être de nouveau renouvelé par période de cinq ans (Ordonnance, 2018).

B) Capacité de création d'emploi et politique bruxelloise 'Groupe Cibles'

L'emploi de transition est celui qui permet un retour au marché du travail classique, tandis que l'emploi d'insertion est celui qui offre un emploi à des personnes qui ne pourraient pas en trouver sur le marché du travail classique, comme des personnes porteuses de handicap ou d'anciens détenus. Les entreprises sociales sont vectrices de ce type de création d'emplois. Le nouveau cadre permettra à celles-ci de bénéficier d'emplois subventionnés via la future politique Groupe-cible bruxelloise qui touche aux contrats d'Article 60 et de la fusion des statuts SINE et PTP en emplois d'économie sociale (Document n°1, 2017).

C) Mandatement et financement des programmes d'insertion

Les entreprises comme les EI et ILDE ont fait de l'insertion socioprofessionnelle la base de leur projet. Elles développent *'des programmes d'insertion spécifiques visant un accompagnement individuel et la formation par le travail'* (Document n°1, 2017, p.5), ce qui va au-delà de l'objectif expliqué dans le principe précédent. Avec l'ordonnance de 2004, l'agrément octroyé

aux EI et ILDE avait une durée de 4 ans et chaque année, celles-ci pouvaient bénéficier d'un financement qui était fonction du nombre d'employés en insertion.

Désormais, les entreprises d'insertion d'économie sociale devront obtenir l'agrément en tant qu' 'entreprises sociales', et pourront par la suite être mandatées grâce à leur mission de service d'intérêt économique général (SIEG) conformément aux règles européennes. Le mandat sera d'une durée de cinq ans. Dans le cas où elles ne seraient plus agréées, le mandat sera également retiré. Quant au financement, il sera maintenu (Gouvernement de la RBC, 2017, note d'orientation).

D) Soutien renforcé aux entreprises sociales

Le Gouvernement mettra des dispositifs de soutien et de promotion des entreprises sociales en place. L'accès à des soutiens financiers adaptés sera facilité pour les entreprises sociales. Celles-ci pourront notamment bénéficier de produits financiers de Finance.brussels et d'un appel à projets annuel qui sera tenu pour les projets innovants. Des aides d'accompagnement et de promotion seront également délivrées. Ceci se fera au travers des aides aux entreprises dites de promotion de l'expansion économique et via un accès à un accompagnement par impulse.brussels ou par des agences-conseils qui seront ultérieurement dotées d'un agrément et financement de la RBC (Gouvernement de la RBC, 2017, note d'orientation).

E) Gouvernance en adéquation avec l'évolution du cadre bruxellois

Au sein du Conseil Économique et Social de la RBC, la plateforme de concertation de l'économie sociale sera remplacée par le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social. Celui-ci sera le lieu de représentation du secteur de l'économie sociale à Bruxelles. Ensuite, chaque année les programmes d'insertion pourront s'autoévaluer au moyen du dispositif qualitatif et quantitatif qui sera développé par la RBC (Gouvernement de la RBC, 2017, note d'orientation).

Après avoir exposé le contenu de l'ordonnance dans les grandes lignes, il est pertinent de s'intéresser à la procédure qui a mené à l'élaboration et à l'aboutissement de ce texte. Un historique de la procédure permettra de mieux comprendre les différentes étapes pour comprendre le processus avec les acteurs de terrain et au sein du cabinet, ensuite les différents avis et lectures et l'adoption du texte et enfin le vote et les amendements au Parlement.

5.2.2 Historique de la procédure, de l'élaboration du texte au vote de l'ordonnance

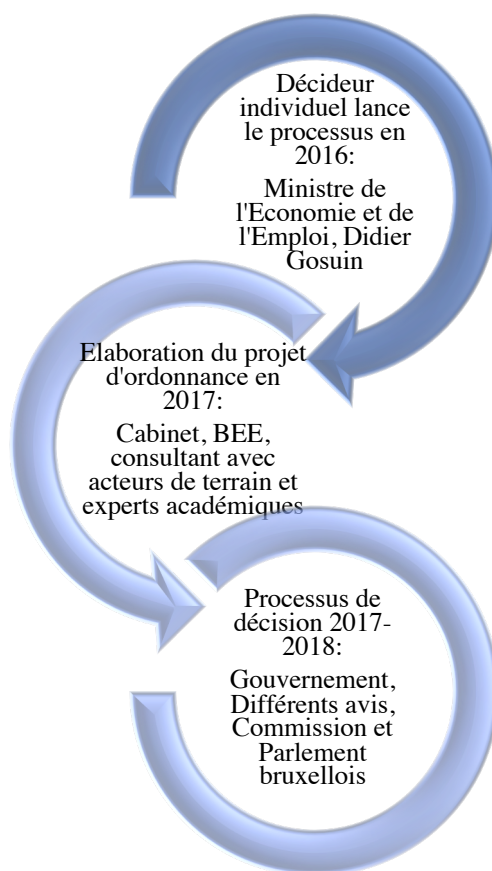
Le Ministre de l'Économie et de l'Emploi avait pour objectif de réaliser un projet de loi sur l'économie sociale au début de sa législature en 2014. Entouré de deux experts en économie sociale, Vincent Libert et Gaëtan Vanloqueren, ils commencent par inscrire cet acte dans la stratégie 'Go4Brussels25' en 2015. Ensuite, le Small Business Act développe un peu plus en 2016 comment le Gouvernement va créer un 'environnement favorable' pour les entreprises sociales à Bruxelles (Gouvernement de la RBC, 2015, p.42). Le Cabinet du Ministre en

collaboration avec Bruxelles Économie et Emploi (BEE) rédige une note d'orientation en 2016 qui explique le projet d'ordonnance, ses motivations, son inspiration dans la conception EMES. Cette note est présentée à la fin 2016 à la Plate-forme de concertation de l'Économie Sociale élargie à ConcertES, cette dernière étant une plate-forme de concertation des organisations représentatives de l'économie sociale. En mars 2017, la note d'orientation est approuvée par le Gouvernement. Le Conseil Économique et Social, la Plate-forme de concertation de l'Économie sociale et le Comité de Gestion d'Actiris soumettent leur avis en septembre 2017. Un marché public est lancé afin de trouver un consultant qui souhaiterait prendre en charge la mission de définition de critères d'une entreprise sociale. Seulement personne ne répond à l'appel et M. Vanloqueren sollicite Michel de Wasseige, grand connaisseur du secteur de l'économie sociale. Celui-ci accepte et entame un travail de réflexion via trois groupes de travail qui réunis les fédérations et représentants des acteurs de terrain de l'économie sociale sans le Cabinet du Ministre. Ils comprennent la participation active de ConcertES et la Febisp, la fédération bruxelloise des organismes d'économie sociale d'insertion. SAW-B²⁴ et d'autres acteurs ont également participé au travail de réflexion sur les critères.

Les trois groupes de travail sont les suivants : ESD non insertion, ESD insertion, IPES ou parapubliques. Monsieur de Wasseige a présenté l'aboutissement du travail de réflexion à des experts académiques (Jacques Defourny – HEC Liège, Marthe Nyssens – UCLouvain, ...). A la fin de l'année 2017, il présente les critères retenus à la Plate-forme de concertation de l'Économie sociale élargie à ConcertES ainsi qu'au Cabinet du Ministre Gosuin et du Ministre-Président. En janvier 2018, le Conseil d'État rend son avis. En mai et juin 2018, un test d'expérimentation des critères sur les acteurs de terrain est effectué. En juillet 2018, le projet est examiné par la Commission des Affaires économiques et de l'Emploi et est voté au Parlement bruxellois le 23 juillet 2018. Le 20 décembre 2018, l'arrêté portant exécution de l'ordonnance est voté.

²⁴ Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises

Figure 9. *Chronologie des grandes étapes de la mise en œuvre du projet d'ordonnance*



Source : section 'Documents primaires' (voir Bibliographie).

Après avoir décrit les grandes étapes du processus de mise en œuvre du projet d'ordonnance, il est utile de s'intéresser au contenu du projet. La conception de l'entreprise sociale du Réseau européen EMES constitue le fondement de ce projet d'ordonnance. La section suivante permet de mettre en lumière les modifications qui ont été apportées à la conception initiale et tente d'attribuer celles-ci à des acteurs.

5.2.3 Analyse du contenu de l'ordonnance et inspirations des acteurs

Définition des deux statuts d'entreprise sociale

A l'issue des conclusions des groupes de travail, deux statuts d'entreprise sociale ont été proposées : 'Entreprise Sociale et Démocratique (ESD)' et 'Initiative Publique d'Economie Sociale (IPES)'.

Le statut ESD comprend les différents modèles d'entreprise sociale : 'associatif entrepreneurial' et 'coopérative sociale'. Il se traduit en agrément pour les asbl, les sociétés privées commerciales et les sociétés privées à finalité sociale. Le statut IPES comprend le

modèle ‘d’entreprise sociale parapublique’. Il se traduit en agrément pour ‘*toute organisation comptant plus de 25% des membres CA représentants des pouvoirs publics*’ (Bruxelles Économie et Emploi, 2019, p.22). L’agrément peut être sollicité par des CPAS, des Agences locales pour l’emploi (ALE), agences immobilières sociale (AIS), etc.

Définition d’indicateurs pour caractériser les entreprises sociales en Région de Bruxelles-Capitale

Tout d’abord, il est intéressant de mentionner que selon des experts de l’économie sociale tels que Nyssens, Defourny et Lemaigre, la mission de définition d’indicateurs semblait très complexe (de Wasseige, 2019). Une tentative similaire avait été menée en Wallonie et n’avait finalement pas aboutie (Sohet, 2019)

Un élément qui ajoute à la complexité de la mission est la spécificité d’initiatives de l’économie sociale à Bruxelles. Une grande partie de celle-ci est de type parapublique, c’est-à-dire qu’elle est initiée par les pouvoirs publics et fait référence au modèle ‘Entreprise sociale parapublique’ (ESP) évoqué par Nyssens et Defourny (2017). En général, les pouvoirs publics gardent une place prépondérante dans la gestion de ces entreprises sociales mais également via la mobilisation de ressources publiques (subventions) (de Wasseige, 2019 ; Nyssens, 2019).

Pour définir ces critères, il était utile de trouver une définition des entreprises sociales sur laquelle se baser. Deux définitions principales de l’économie sociale semblent être utilisées comme référence en Belgique, celle de l’économie sociale du décret wallon (2008) et celle de l’entreprise sociale du Réseau EMES (Defourny et Nyssens, 2017). La conception de l’entreprise sociale du Réseau EMES ‘*identifie tant l’action que le mode de gestion des entreprises d’économie sociale*’ (Document n°1, 2017, p.8). Celle-ci a été proposée comme base ‘*pour redéfinir le périmètre du secteur de l’économie sociale bruxelloise*’ (Document n°1, 2017, p.3). C’est notamment Gaëtan Vanloqueren qui a soutenu cette proposition au sein du Cabinet du Minsitre Gosuin (Vanloqueren, 2019).

Afin de percevoir les changements qui ont été effectués dans la définition, il est utile de mettre la définition classique du Réseau EMES en parallèle avec la définition finale dans l’ordonnance. De même que des changements ont également eu lieu entre la version initiale, déjà retravaillée et proposée dans la note d’orientation en 2016 et la version publiée au moniteur belge en 2018. Il s’agit d’expliquer brièvement les neuf critères des trois dimensions de la définition et de mettre en lumière les différences ainsi que de voir s’il est possible d’attribuer ces changements à des inspirations d’acteurs impliqués dans l’élaboration de cette définition. La définition EMES est la première à être citée et par la suite, le critère final est mentionné si une modification a été apportée. Pour faciliter la lecture, la note d’orientation du Gouvernement de la RBC (Document n°1, 2017) qui présente la première version modifiée de la définition conceptuelle EMES est appelée ‘la note’. Le rapport présentant le projet d’ordonnance du Gouvernement de la RBC (Document n°10, 2018) qui expose la version finale de la définition d’entreprise sociale sera qualifié par ‘le rapport’. Tous les détails correspondants aux critères se retrouvent dans l’arrêté (2018) portant exécution de l’ordonnance.

1. Indicateurs de la dimension économique

1.1 Une activité continue de production de biens et/ou de services :

Ce critère représente une des raisons d'être des entreprises sociales (Defourny et Nyssens, 2017). Cette activité pour laquelle, il existe '*des clients et des besoins existants et futurs*' (note, 2017, p.8) reflète la première dimension de l'innovation sociale de Defourny et Nyssens (2013). L'activité économique vient satisfaire des besoins humains non assouvis. D'une part, l'entreprise sociale peut proposer des réponses plus adaptées aux besoins de la collectivité ou d'un groupe cible, via les biens et/ou services qu'elle développe. D'autre part, comme souligné par Rubio Bañón, Esteban-Lloret et Aragón Sánchez (2017), l'entreprise sociale peut proposer une offre économique qui répond à un marché social qui n'est pas encore exploité. L'activité continue de production de biens et/ou de services correspond en quelque sorte au moyen pour servir la finalité sociale de l'entreprise sociale.

Certaines organisations de l'économie sociale comme des associations lancent une activité économique afin de stabiliser leurs ressources financières et maintenir une viabilité économique. Cela représente le modèle 'associatif entrepreneurial' dans la Figure 1. Pour le modèle des 'coopératives sociales', cette activité est centrale dans l'articulation de leur finalité sociale.

Aucun changement n'a été effectué pour ce critère. Par contre, l'attention portée à la viabilité du projet économique dans la note (2017) est un élément qui peut retenir l'attention. Celle-ci (2017) décrit une activité '*visant la continuité et la rentabilité et l'efficacité maximale dans l'utilisation des ressources*' (p.8). Ce critère sous-tend le caractère économique d'une entreprise. Cependant, il est intéressant de se questionner sur quels critères repose le jugement de l'efficacité de l'utilisation des ressources. Par exemple, une entreprise sociale pourrait investir dans le bien-être de son équipe en utilisant ses ressources pour financer un coach.

On peut se demander si cela représente une utilisation efficace des ressources. Il est possible que cette phrase évoque simplement la nécessité pour l'entreprise sociale d'être viable économiquement.

1.2 Un niveau significatif de prise de risque économique :

Ce critère sous-tend une logique entrepreneuriale, où les personnes qui créent une entreprise sociale assument le risque encouru d'un tel lancement. Comme c'est le cas pour un entrepreneur qui lancerait une start-up. L'effort fourni par les travailleurs est un facteur essentiel dans la viabilité financière d'une entreprise (Defourny et Nyssens, 2017).

A la différence des services publics, qui s'engagent au nom de l'intérêt général avec une situation financière stable. D'ailleurs, comme Hindriks (2015) l'indique, il peut être utile de mettre en place des incitations collectives pour garantir des résultats plus probants dans le secteur public.

'Une activité économiquement viable' est le critère retenu dans le rapport final (2018). Pour limiter le risque pris par les créateurs, il est nécessaire que l'entreprise soit économiquement viable. Cependant, cela ne s'applique pas aux initiatives d'économie sociale lancées par les

pouvoirs publics. Dans ce cas, la viabilité financière est dépendante des ressources publiques. Cela pourrait expliquer pourquoi ce critère a été modifié et insiste sur la viabilité économique.

1.3 Un niveau minimum d'emploi rémunéré :

Comme évoqué dans l'explication de la Figure 1 reprenant les modèles d'entreprises sociales, celles-ci mobilisent des ressources de type hybride. Mais, une entreprise sociale doit garantir un minimum d'emploi rémunéré par ses ressources marchandes.

Le critère a été modifié en 'un niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable' dans le rapport (2018). La durabilité renvoie au délai de renouvellement des postes et à la durée des contrats. Le rapport (2018) ajoute que ce critère exclu '*les entreprises qui ne fonctionneraient qu'avec des travailleurs détachés ou des articles 60*'(p.4). La qualité se concentre sur le bien-être et la formation des travailleurs ainsi que sur le respect des lois.

Une pratique courante des organisations d'économie sociale est de fonctionner avec des articles 60 pour diminuer leurs coûts (Document n°1, 2017). On peut émettre l'hypothèse que cet ajout pourrait être une sorte de rappel aux entreprises sociales afin qu'elles fassent plus attention à leur turnover sur le long terme. Un idéal vers lequel les entreprises sociales devraient tendre.

2. Indicateurs de la dimension sociale

2.1 Un objectif explicite de service à la communauté :

Ce critère reprend la finalité sociale de l'entreprise sociale et constitue la base de celle-ci. Cette finalité peut être au bénéfice de la collectivité ou d'un groupe ciblé, autrement dit d'intérêt général. Mais, la finalité sociale peut également être tournée vers l'intérêt mutuel des membres tant qu'elle ne vise pas leur enrichissement comme pour les 'coopératives sociales'.

Ce critère est devenu : 'Inscription dans les statuts (ou actes) constitutifs d'un objectif explicite d'activités et/ou de services visant l'intérêt soit de la collectivité soit d'un groupe spécifique de personnes'. Aucun changement réel n'a été appliqué, on insiste simplement sur le fait d'indiquer cette finalité dans les statuts.

2.2 Une initiative émanant d'un groupe de citoyens :

Contrairement à la conception de l'entrepreneuriat social anglo-saxon qui met en évidence le rôle de l'entrepreneur, les entreprises sociales au sens d'EMES sont créées de manière collective. Cela peut être à l'initiative d'une communauté ou d'un groupe de personnes spécifiques. Comme expliqué par Defourny et Nyssens (2013), auparavant ces initiatives résultaient de groupes plutôt homogènes. Tandis que plus récemment, des groupes de personnes issues de groupes sociaux différents se regroupent autour de la création d'un projet commun. L'émergence de nouveaux rapports sociaux qui fait référence à la deuxième dimension de l'innovation sociale de Defourny et Nyssens (2015), reflète la participation d'une mixité de parties prenantes au sein d'un projet.

La création d'entreprises sociales peut être l'initiative de parties prenantes publiques ainsi que du secteur privé. C'est pourquoi, ce critère n'est pas repris dans le rapport (2018) car il ne reflète plus la réalité, les pratiques (inspiration factuelle).

2.3 Une limitation de la distribution des bénéfices :

Dans les associations d'intérêt général (haut de la Figure 1), le modèle 'associatif entrepreneurial', le modèle 'entreprise sociale parapublique', une obligation de non-redistribution des bénéfices s'applique. Le surplus financier est réinvesti dans la finalité sociale. Tandis que pour les 'coopératives sociales' et autres sociétés commerciales (SFS), une redistribution limitée est possible, jusqu'à un taux maximum de 6% du bénéfice total. Ce critère permet d'éviter les comportements opportunistes de recherche du profit. Il met la priorité sur la finalité sociale qui est la base des organisations de l'économie sociale (Defourny et Nyssens, 2017).

Dans la note (2017), le même critère est repris tel quel et un autre critère de développement durable a été ajouté. Ceux-ci ont été combinés dans le rapport (2018) pour devenir 'Priorité aux objectifs à finalité sociale en limitant d'une part la distribution de bénéfices et d'autre part en poursuivant des modes de production et de consommation durables'.

L'ajout de 'modes de production et de consommation durables' peut renvoyer au contexte mondial de crise écologique et à une insistance de plus en plus marquée de la durabilité dans le développement économique. L'idée est que les entreprises sociales tendent de plus en plus vers cet idéal.

Pour les IPES, ce critère devient :

'Priorité aux objectifs à finalité sociale d'une part *en allouant les bénéfices à la réalisation de cette finalité* et d'autre part en poursuivant des modes de production et de consommation durables'. Cette légère différence peut permettre de s'assurer de la contrainte de non-distribution dans le cas d'IPES. Tandis que pour les associations, cette contrainte est inscrite dans les statuts.

Un dernier critère a été ajouté à la dimension sociale d'une entreprise sociale : 'Démonstration d'une tension salariale modérée'. Ce dernier critère entend qu'il est nécessaire d'avoir un écart limité entre le plus haut salaire dans l'entreprise et le plus bas. Il permet de faciliter le critère 'un pouvoir de décision non basé sur la détention du capital' et peut permettre plus d'égalité entre les travailleurs. Beaucoup de débats ont suivi le choix de ce critère, notamment car la norme en économie sociale est un rapport d'une tension salariale de 1 à 4 et que cela n'est pas adapté à tous les types d'entreprises sociales. Le Conseil Économique et Social (2018) souhaitait garder le ratio 1 à 4 et ne comprenait pas la distinction en termes de taille d'entreprise qui avait été ajoutée au critère. Cependant, le maintien de ce ratio pouvait exclure des organisations de plus grande taille qui pratique un rapport légèrement plus étendu. Le Gouvernement a suivi la proposition de ConcertES (Document n°2, 2017) et a décidé de choisir un rapport de 1 à 4 pour les petites entreprises et de 1 à 6 pour les entreprises qui ont un volume d'emploi plus important '*afin de s'adapter à la réalité du terrain*' (rapport, 2018, p.7).

3. Indicateurs de la dimension gouvernance

3.1 Un degré élevé d'autonomie :

Les entreprises sociales doivent être autonome dans leur gestion et décision. Bien qu'elles puissent dépendre de subventions publiques, les intérêts d'autorités publiques ne peuvent pas influencer la gestion de l'entreprise. Tout comme elles peuvent bénéficier de dons privés, de mécénat qui ne peuvent pas diriger la gestion de l'entreprise en faveur des intérêts des donateurs (Defourny et Nyssens, 2017). Ce principe est un des fondements de l'économie sociale qui se positionne comme secteur à mi-chemin entre l'État et le marché.

Ce critère est devenu : 'Degré élevé d'autonomie de gestion tant dans la stratégie que dans la gestion quotidienne'. La note (2017) fait allusion à '*la stratégie, (vision de l'entreprise) et la gestion quotidienne, (exécution de l'activité)*' (p.9). Pour les IPES, il devient 'degré élevé d'autonomie de gestion journalière' et impose la création d'un comité de gestion et décision. Ceci peut refléter une volonté d'être plus en accord avec la nature des entreprises sociales et de garder l'indépendance envers le pouvoir public à l'initiative de l'IPES.

En même temps, ce critère intègre '*la spécificité bruxelloise de nombreuses ES initiées par des pouvoirs publics*' (rapport, 2018, p.9). Il a notamment fortement influencé la création du statut 'd'Initiative publique de l'économie sociale (IPES)' (Sohet, 2019).

3.2 Un pouvoir de décision non basé sur la détention de capital :

Ce critère assure un pouvoir de décision qui n'est pas établi en fonction du montant du capital apporté à l'entreprise comme les actionnaires d'une entreprise à but lucratif. Dans la pratique, ce critère est associé au principe 'un membre, une voix' à l'assemblée générale (Defourny et Nyssens, 2017). Cette spécificité de la gouvernance des entreprises sociales reflète une volonté de tendre vers plus de démocratie.

Ce critère est devenu : 'Pouvoir de décision démocratique non-basé sur la seule détention de capital' et pour les IPES : 'pouvoir de décision démocratique'. Aucun changement réel n'a été effectué. Il peut traduire une intention de mettre d'avantage l'accent sur la démocratie de ces entreprises sociales. On peut émettre l'hypothèse que cette intention est incarnée dans le statut 'entreprises sociales et démocratiques (ESD)'. Pour les IPES, la contrainte de non-distribution des bénéfices implique qu'aucun capital ne peut entrer en jeu pour influencer la décision.

3.3 Une dynamique participative impliquant différentes parties concernées par l'activité

Les clients d'une entreprise sociale peuvent prendre part au projet mais également à la décision via l'assemblée générale (Defourny et Nyssens, 2017). Ce critère reflète notamment les nouveaux rapports sociaux créés entre diverses parties prenantes, parfois de l'offre et la demande qui constitue la deuxième dimension de l'innovation sociale de Defourny et Nyssens (2013).

Ce critère devient : ‘Dynamique transparente et participative incluant les principales parties-prenantes concernées’. Il n’a pas réellement été modifié si ce n’est l’insistance sur la transparence qui comme la participation de diverses parties prenantes contribue à la démocratie.

La section suivante aborde les différents points de désaccords entre les entités politiques. Par ‘processus de décision’, on entend la décision prise après l’élaboration du texte par les différentes commissions ainsi que le vote au Parlement.

5.2.4 Processus de décision et éléments de désaccords

Avant de présenter le projet d’ordonnance au Parlement bruxellois, celui-ci a été passé en revue par le Gouvernement, le Conseil Économique et Social, la Plate-forme de concertation de l’Économie sociale, le comité de Gestion d’Actiris, l’Inspection des Finances, le Ministre du Budget et enfin le Conseil d’État. La note d’orientation a été adoptée le 31 mars 2017 et le vote de l’ordonnance au Parlement bruxellois a eu lieu le 23 juillet 2018, soit plus d’un an après (Document n°8, 2018).

Les avis des différentes instances sont exposés de manière non exhaustive afin de mettre en lumière les éléments de désaccords concernant la conception de l’entreprise sociale et plus généralement sur l’économie sociale à Bruxelles. Le commentaire qui suit se base principalement sur l’Avis du Conseil Économique et Social (Document n°6, 2018), l’Avis de la Plate-forme de concertation de l’économie sociale mentionné comme la ‘plate-forme’ (2017, document n°9) et la note du Gouvernement de la RBC de deuxième lecture (2017, document n°6). L’avis du Conseil d’État (Document n°7, 2018) et la note du Gouvernement de RBC de troisième lecture (Document n°3, 2018) sont également passés en revue.

‘De manière générale, les avis ont souligné l’importance et l’utilité d’adapter le cadre bruxellois pour l’économie sociale et de préserver les spécificités historiques bruxelloises et soutiennent la volonté du Gouvernement’ (Document n°3, p.1).

Concernant le processus d’élaboration de l’avant-projet d’ordonnance, le CES et la plate-forme ont tous deux souligné *‘la concertation approfondie et étroite qui s’est tenue entre ses membres et les Cabinets’* (Document n° 6, p.1). Toutefois, la plate-forme a indiqué que *‘le rythme trop intensif de cette concertation ne laissant ainsi que peu de temps pour une réflexion approfondie’* (Document n° 4, p.1).

Concernant les critères retenus pour qualifier les types d’entreprises sociales, le CES et la plate-forme sont d’accord avec la distinction entre les statuts ESD et IPES. Tous deux défendent l’idée que les entreprises sociales de droit public et parapublic ne pourraient pas répondre aux critères de la même manière que les entreprises sociales de droit privé. La plate-forme propose *‘deux agréments distincts’* (Document n° 4, 3). Cette demande a bien été suivie pour aboutir aux deux types d’entreprises sociales. Pour les ESD, cette appellation met en lumière les distinctions principales avec les entreprises privées à but lucratif. Les IPES reflètent l’ancrage public qui reflète la tutelle des pouvoirs publics.

Le CES et la plate-forme souhaitent maintenir une tension salariale basée sur un rapport de 1 à 4. Ensuite, ils estiment que les critères suivants sont trop vagues : la dynamique participative (3.3), la rémunération limitée (2.3), exercice d'une gouvernance démocratique (3), la viabilité économique (1.2).

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non marchand du CES désirent supprimer 'de qualité et durable' (voir critère 1.3) lorsqu'il s'agit d'un minimum d'emploi rémunéré. Ils estiment que le respect de minimum trois indices définis dans le rapport (2018) n'est pas suffisant pour qualifier l'emploi 'de qualité et durable'.

Quant au Conseil d'État, le critère 'un niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable' et 'l'exercice d'une gouvernance démocratique' sont également jugés trop abstraits. Le Conseil d'État ajoute que '*l'utilisation de notions aussi vagues ne contribuant pas à la sécurité juridique, il y a lieu d'y remédier*' (Document n° 1, p.13).

Plus généralement, le CES et la plate-forme soutiennent une volonté de définir des critères mesurables et d'éviter les '*critères « mous »*'. *Il faut éviter que les aides des pouvoirs publics ne soient accordées dès lors qu'une entreprise se réclame des principes de l'économie sociale*' (Document n° 4, p.3 et document n° 6, p.6).

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes du CES '*ne peuvent donner un avis favorable sur un projet impactant aussi fortement les entreprises bruxelloises du secteur marchand*' (Document n° 6, p.4). Ils étayaient leur argument en insistant sur la concurrence déloyale qui peut émerger d'entreprises sociales, qui ne sont pas '*soumises aux règles du jeu du secteur marchand*' (Document n° 6, p.4). Il est intéressant de mentionner que cet argument est mentionné à plusieurs reprises dans l'avis du CES et également dans l'avis de la plate-forme. Cependant, comme souligné par le Gouvernement (Document n° 2, 2017), '*les représentants des employeurs et classes moyennes ont toujours été absents lors des concertations*' (p.3).

La plate-forme quant à elle insiste sur l'obtention de budget supplémentaire afin de ne pas puiser dans les ressources mobilisées pour les services publics, le secteur non marchand ou encore aux politiques d'insertion socioprofessionnelle. Selon elle, '*une des priorités doit rester l'insertion des publics fragilisés*' (Document n° 4, p.1).

À la lecture des avis, de l'ordonnance et des notes d'avant-projet d'ordonnance, on peut émettre l'hypothèse que toutes les demandes sollicitées dans les avis n'ont pas été suivies à la lettre, mais les idées principales ont été respectées et des commentaires ont été fournis lorsque les critères étaient trop vagues (Document n° 4 et 6). Bien que le CES et la plate-forme soient en accord avec le gouvernement sur le projet, ces avis semblent montrer des réticences fortes. On retient principalement la réticence du secteur marchand sur l'éventualité d'une concurrence déloyale ou encore l'insistance sur le fait de ne pas attribuer d'aides publiques à tout va sans

mesures précises des critères. Quant au Conseil d'État, les remarques portaient principalement sur des révisions linguistiques.

De manière générale, les avis de la Plate-forme de concertation de l'Économie sociale (2017), du Conseil Économique et Social (2018), et du Conseil d'État (2018) se limitent à des clarifications et à l'assurance de moyens semblables pour les entreprises d'insertion dans le nouveau cadre légal. Alors que l'avis des parlementaires et du parti qu'ils représentent est beaucoup plus arrêté et se concentre principalement sur le fond d'un nouveau cadre légal et la conception de l'économie sociale à Bruxelles.

Avis de la Commission respective et des Parlementaires bruxellois

Les projets de soutien et d'élargissement de la notion d'économie sociale à Bruxelles se sont résolus à des échecs. Tout d'abord, l'ordonnance de 2012 n'a jamais été appliquée. Ensuite, une proposition d'ordonnance de M. Arnaud Pinxteren, Mme Isabelle Durant et M. Bruno De Lille relative à l'économie sociale en Région de Bruxelles-Capitale avait été déposée en 2015. Celle-ci avait été rejetée, car l'avis du CES et de l'Inspection des Finances n'avait pas été pris en compte (Document n° 1, 2017).

Ce nouveau projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales a été examiné par la Commission des Affaires économiques et de l'Emploi au sein du Parlement bruxellois avant de parvenir au vote de l'ordonnance en séance plénière. Le commentaire qui suit se base sur le compte rendu intégral de la séance plénière du vendredi 20 juillet 2018 du Parlement bruxellois (Document n° 8).

La Commission des affaires économiques et de l'emploi comme d'autres parlementaires (M. Pinxteren, M. Fassi-Fihri, Mme. Goeman) soutiennent la nécessité d'un nouveau cadre légal. Notamment, au vu de la Sixième réforme de l'État, *'de la législation européenne que de l'économie sociale en tant que telle'* (p.23). Cela s'est traduit par le vote du texte avec 11 votes en faveur du projet et 3 abstentions.

Six amendements avaient été déposés, dont 1 par le Gouvernement et les autres par M. Pinxteren (Ecolo) et Bruno De Lille (Groen). Ceux-ci portaient sur les éléments suivants :

- 1° Ajout d'une clarification par le Gouvernement, adopté
- 2° Demande de suppression du terme 'démocratique' dans le type ESD, rejeté
- 3° Amendement retiré par M.Pinxteren
- 4° Demande de modification de la durée de l'agrément (passage à 5 ans), rejeté
- 5° Idem que le point 1°, retiré
- 6° Demande de modification sur la *'représentation des femmes et hommes au sein du futur Conseil de l'entrepreneuriat social'*, rejeté (p.26)

Au vu du compte rendu de la séance plénière du Parlement bruxellois (2018), Groen et Ecolo semblent avoir été particulièrement actifs dans l'étude de ce projet d'ordonnance. Ce qui paraît

indéniable, car Monsieur Pinxteren et Monsieur De Lille étaient à l'initiative de la proposition de 2015. Avant le passage de l'ordonnance au Parlement, le Cabinet du Ministre a pris soin d'inviter Ecolo afin d'expliquer le projet d'ordonnance et de répondre aux éventuelles questions du parti. Selon Vanloqueren (2019), ceux-ci semblaient rassurés par la présentation donnée par le Cabinet.

Globalement, les parlementaires soulignent l'avancée positive que cette ordonnance constitue et la concertation approfondie avec les acteurs de terrain (CD&V, Groen, cdH, sp.a). L'élargissement de la conception de l'économie sociale non plus limitée à la seule finalité d'insertion socioprofessionnelle, mais plutôt reconnue '*pour son rôle historique*' (p.33) est salué (CD&V, Groen, sp.a).

Quelques réticences sont mentionnées et celles-ci touchent principalement à des éléments qui pourraient détériorer la situation du secteur de l'économie sociale, notamment des entreprises d'insertion.

Tout d'abord, plusieurs parlementaires (Ecolo, Groen) mettent en évidence des charges administratives lourdes pour les entreprises sociales, spécifiquement pour les entreprises d'insertion (sp.a). Celles-ci doivent remplir la demande d'agrément, sont sujettes à une '*évaluation du respect des principes de l'économie sociale tous les ans*' et à une auto-évaluation chaque année. En plus de cela, les entreprises sociales qui souhaitent obtenir le mandatement pour l'insertion doivent effectuer une demande supplémentaire et une demande de financement.

Ensuite, le cdH met en lumière le fait que les IPES bénéficiant des structures des pouvoirs publics pourraient être mieux outillées pour obtenir des financements au détriment des ESD. Tandis que le sp.a s'inquiète d'augmenter les moyens dédiés à l'encadrement des entreprises d'insertion. Plus généralement, le CD&V voudrait s'assurer de '*prévoir les budgets nécessaires, car il s'agit là d'un élargissement*' (p.32). Le MR souligne particulièrement cette remarque, '*il est au contraire parfaitement légitime de s'interroger sur l'élargissement d'un cadre pour lequel vous êtes incapable de fournir la moindre estimation des besoins financiers complémentaires*' (p.42).

Enfin, la NV-A et le MR soutiennent une position très largement opposée au projet d'ordonnance et à la position de la majorité des parlementaires qui évoquent seulement quelques réticences sur le projet. Ils évoquent des débats de fond qui touchent à l'utilité et au soutien de l'économie sociale. Le MR déclare '*pour les socialistes, l'économie sociale est le modèle du futur, parce que les entreprises privées ne pensent qu'à faire du profit et qu'elles ne sont pas du tout sociales. Ce n'est évidemment pas le modèle auquel nous croyons, celui où l'État-providence régit tout. Est-ce lui qui nous rendra plus heureux, plus sociaux ? Nous en doutons*' (p.39). La NV-A renchérit que '*le projet d'ordonnance part du principe — c'est son principal défaut — que l'économie sociale doit être le modèle dominant en Région bruxelloise*' (p.40). Pour le ministre Gosuin, l'interprétation de la NV-A et du MR du projet d'ordonnance semble refléter '*une méconnaissance totale de la problématique*' (p. 43). L'économie sociale

est perçue comme ‘modèle économique porteur’ pour la Région Bruxelles-Capitale, mais aucune des notes du Gouvernement ne la mentionne comme le ‘modèle dominant’.

Le vote de l’ordonnance soutient amplement une vision élargie de l’économie sociale. Comme souligné par la parlementaire PS, Isabelle Emmery (2018), *‘dès les années 90 nous avons confié à cette forme d’économie un rôle d’insertion des personnes fragilisées et éloignées de l’emploi. Cependant, l’économie sociale est aussi là pour répondre aux besoins de la collectivité. C’est en cela qu’elle est porteuse d’un modèle complètement différent de l’économie capitaliste’* (p.38). Ce confinement à l’économie sociale d’insertion qui évoque la troisième dimension de l’innovation sociale de Defourny et Nyssens (2013) n’est plus d’actualité à Bruxelles. Les parlementaires qui évoquent plusieurs fois le rôle de l’économie sociale comme traduit par la première dimension de l’innovation sociale, la réponse à des besoins sociaux non satisfaits, évoquent également les limites du modèle économique dominant.

Après le vote positif du projet d’ordonnance au Parlement bruxellois, la politique de soutien aux entreprises sociales à Bruxelles a été mise en application. La section suivante a pour objectif d’évaluer si cette politique/réforme a des chances d’aboutir à une application réussie et des résultats probants pour répondre aux enjeux socio-économiques de Bruxelles.

Hindriks (2012) fournit des critères intéressants pour analyser les chances de réussite de la réforme. Ceux-ci seront appliqués à la nouvelle politique. Ensuite, il s’agit d’examiner brièvement dans la section sur l’économie sociale en Europe (voir tableau 1, p.33) si des politiques nationales efficaces présentent des similitudes avec la nouvelle ordonnance. Enfin, les forces et faiblesses de celle-ci seront mises en évidence. Cela permettra d’expliquer si l’ordonnance constitue une avancée en soi.

5.3 ÉVALUATION DE LA RÉFORME

5.3.1 Chances de réussite de la réforme

L’appellation ‘réforme’ est utilisée pour parler de la nouvelle ordonnance qui vient réformer le cadre de l’économie sociale à Bruxelles.

A) Adhésion

Tout d’abord, pour lancer n’importe quelle réforme, il est essentiel pour sa future réussite qu’elle soit bien acceptée par le personnel de l’administration à l’origine de cette initiative. Hindriks (2012) va même jusqu’à dire qu’il est parfois nécessaire de mettre des stratégies en place pour y parvenir. Il insiste sur le besoin de mettre en avant la mission du service public pour obtenir plus d’adhésion à la réforme.

Dans le cas présent, il est utile d’analyser l’adhésion interne et externe pour l’ordonnance.

Adhésion interne

Le Ministre Gosuin a commencé son mandat en 2014 et dans ses priorités, l'économie sociale avait une place particulière. Il s'est entouré de conseillers spécialisés dans l'économie sociale afin d'initier un nouveau projet d'ordonnance (Vanloqueren, 2019). Gaëtan Vanloqueren occupe une fonction d'attaché au cabinet du Ministre Gosuin et est l'un des principaux protagonistes de l'ordonnance. Il a travaillé chez SAW-B et est également fondateur de COOPCITY, le centre d'Entrepreneuriat social et coopératif à Bruxelles. Il a une très bonne connaissance du secteur de l'économie sociale. Vincent Libert est conseiller du Ministre Gosuin et occupe le poste de président de la plate-forme de concertation d'économie sociale depuis 2014. Il est spécialiste dans l'économie sociale d'insertion et a travaillé auparavant au CPAS de Molenbeek (Vanloqueren, 2019 ; Cabinet du Ministre de l'Économie et de l'Emploi, 2014). Leurs compétences étaient très complémentaires et ils portaient les intérêts de l'économie sociale et celle d'insertion. Selon Vanloqueren (2019), excepté pour quelques collègues, il y avait peu d'intérêt dans le cabinet pour cette ordonnance. Un ministre qui y croit et deux conseillers experts en la matière et avec de bonnes relations avec le secteur ont peut-être pu renforcer la confiance du personnel du cabinet dans le projet d'ordonnance.

Adhésion externe

Le cabinet s'est régulièrement concerté avec les acteurs de l'économie sociale sur les définitions et critères à retenir pour l'agrément et plus généralement sur les propositions que le projet d'ordonnance amenait (Huens, 2012 ; Vanloqueren, 2019 ; Sohet, 2019 ; de Wasseige, 2019). De cette manière, il s'est assuré d'avoir le soutien du secteur. De plus, avec un consultant externe compétent, qui a déjà la confiance du secteur et deux conseillers avec de bonnes relations dans le secteur, cela a dû conforter les acteurs de l'économie sociale dans leur soutien.

Les académiques experts dans le domaine de l'économie sociale ont reconnu la plus-value du travail réalisé pour définir les indicateurs des entreprises sociales à Bruxelles (de Wasseige, 2019).

B) Budget

Pour Hindriks (2012), il est important de définir un budget réaliste qui soit en adéquation avec les projets de la réforme. C'est un des aspects critiques de cette réforme. Entre 2004 et 2012, on a pu constater que l'enveloppe budgétaire a augmenté et cela peut être considéré comme un élément positif. De plus, au vu du tableau 2, la subvention ILDE-EI a également augmenté lors de la période 2012-2016.

Tableau 2. *Évolution de la subvention ILDE-EI (2012-2016)*

	Financement attribué	Augmentation annuelle
2012	6.660.947 €	
2013	7.249.999 €	+ 589.052 €
2014	7.599.988 €	+349.989 €
2015	8.965.999 €	+1.366.011 €
2016	8.965.999 €	- €
2017	8.966.000 €	- €

Source : Document n° 1, 2017.

Tableau 3. *Ancien cadre budgétaire*

Ancien cadre 2017	Budget
Soutien économique (Brusoc, ...)	796.000 €
Subvention ILDE-EI	8.966.000 €
Politique Publics-cibles	Article 60 : 18.500.000 € Emploi subventionné en économie sociale : 30.000.000 €
Appel à projets innovants	503.000 €

Source : Document n° 1, 2017.

Le tableau 3 ci-dessus reprend le budget du cadre antérieur afin de donner une indication de l'ordre des montants qui étaient mobilisés précédemment.

En 2017, l'Inspection des Finances et le Ministre du Budget rendaient un avis favorable concernant le budget de la réforme. Cependant, celui-ci reste très imprécis pour le moment et l'agrément ne sera d'application qu'en 2020 pour les entreprises qui ne sont pas déjà agréées. Face à l'interpellation de certains parlementaires et de l'avis de la Plate-forme de concertation de l'Économie sociale concernant le budget et au vu de l'analyse des documents du Gouvernement, le Ministre Gosuin n'a pas indiqué qu'il allait engager des moyens supplémentaires pour la nouvelle politique.

Comme dit l'adage, il faut se donner les moyens de ses ambitions, cela reste donc un point pertinent à observer par la suite lorsque l'agrément sera mis en application.

C) Communication

Hindriks (2012) insiste sur une bonne communication avec la presse, les élus, le personnel du cabinet, le Gouvernement, les acteurs de terrain, mais également avec les citoyens. Tout d'abord, le cabinet qui a travaillé en coopération avec les acteurs de terrain, a proposé plusieurs fois de les inviter pour leur expliquer le projet en cas d'incohérences. Certains acteurs dont la Febisp et ConcertES ont eu beaucoup de contacts interpersonnels avec les conseillers du cabinet

(Sohet, 2019). La note et les critères choisis ont été présentés à la plate-forme de concertation de l'économie sociale élargie à ConcertES donc les acteurs sociaux et les fédérations d'économie sociale d'insertion ou non ont été tenu au courant et ont pu donner leur avis. Le cabinet a également présenté le projet au parti politique Ecolo qui souhaitait en savoir davantage et être certain de la bonne foi du projet. Selon Vanloqueren (2019), ils semblaient avoir été satisfaits de leur échange avec le cabinet.

Au niveau de la communication externe, le cabinet avait inscrit le nouveau cadre légal dans la Stratégie 'Go4Brussels2025' publié en 2015 afin d'annoncer le projet d'ordonnance et également dans le Small Business Act en 2016 (Vanloqueren, 2019). Le cabinet a tenu une conférence de presse à la Bees Coop en mai 2017 pour informer le public du soutien que la RBC allait mettre en place pour les entreprises sociales (Garbarczyk et Collard, 2017). Selon Vanloqueren (2019), la communication a été plutôt bonne tant en interne que pour les citoyens.

D) Durée

Une réforme nécessite de planifier son élaboration sur la durée (Hindriks, 2012). Plusieurs ont relevé le challenge qui avait été relevé, c'est-à-dire la réussite du cabinet du Ministre à avoir poursuivi un calendrier strict (Garbarczyk et Collard, 2017 ; de Wasseige, 2019 ; Vanloqueren, 2019 ; Sohét, 2019). Du début des discussions en 2016 jusqu'au vote du 23 juillet 2018, l'élaboration de la réforme et la prise de décision ont été plutôt rapide.

E) Expérimentation

Hindriks (2012) insiste sur l'importance d'une phase d'expérimentation pour tester et certifier la qualité de la réforme. En mai 2018, Bruxelles Économie et Emploi (BEE) a envoyé un formulaire électronique aux acteurs de terrain afin de tester les critères définis pour l'agrément. Pour une réponse plus adaptée et représentative, BEE a envoyé une des trois grilles de test suivantes à chacune des organisations, en déterminant à l'avance de quelle grille celles-ci font partie.

- 1° ESD et ESD dont ILDE et EI
- 2° IPES et IPES dont ILDE et EI
- 3° IPES avec une forte influence des pouvoirs publics

La FeBISP²⁵ qui avait une position clairement contre les modifications apportées par l'ordonnance pour les entreprises sociales d'insertion, avait alors appelé les organisations qu'elle représente au blocage du test. Pour contrebalancer cette initiative, d'autres organisations, TRACE BRUSSEL et RESSOURCES ont décidées d'appeler les organisations au soutien du test. Grâce à un délai supplémentaire, le taux de participation a été de 35%, soit

²⁵ La Febisp est la fédération Bruxelloise des organismes d'insertion socio-professionnelle et d'Économie Sociale d'Insertion' (FeBISP, n.d.).

53 organisations qui ont répondu sur 152 organisations d'économie sociale contactées. Concernant les EI et ILDE, il a été de 37% (40/108 organisations). Pour la grille 1, 42 organisations sur 152 ont répondu, soit un taux de 28%. Pour la grille 2, 8 organisations sur 152 ont répondu, soit un taux de 5%. La grille 3 a été complétée par 5 organisations sur 152, soit un taux de réponse de 3%. En tout, uniquement 13 IPES ont répondu (Document n° 9, 2018 ; Vanloqueren, 2019).

Le Gouvernement a estimé que le taux était assez significatif pour confirmer les critères. De manière générale, aucune modification n'a été appliquée aux critères des trois dimensions, excepté quelques précisions pour 'l'exercice d'une gouvernance démocratique' qui ont été ajoutées dans le Vademecum final (Document n°10, 2018). Il est utile de mentionner que le délai de réponse était à la base de 19 jours et a été étendu à 23 jours. Le délai plutôt court et le faible taux de réponse peuvent entraver la représentativité des résultats du test. Cependant, le cabinet a reconnu cette faiblesse. De plus, le commentaire figurant dans le rapport sur les résultats (2018) '*les organisations ayant participé au test pour la catégorie IPES ont, semble-t-il, une réalité de terrain différente des critères proposés, malgré la détermination de critères plus « light » pour ces structures publiques*' (p.7) est questionnant (Document n° 9, 2018). On peut se demander si le travail d'élaboration en amont à travers les travaux de groupe en 2017 a suffisamment sollicité l'expertise des IPES pour avoir des critères au plus proche de la réalité de terrain.

Après avoir analysé les chances de réussite de la réforme selon les critères d'Hindriks (2012), il est utile de mettre ces commentaires en perspective pour déceler les bénéfices et les faiblesses de la réforme de soutien aux entreprises sociales.

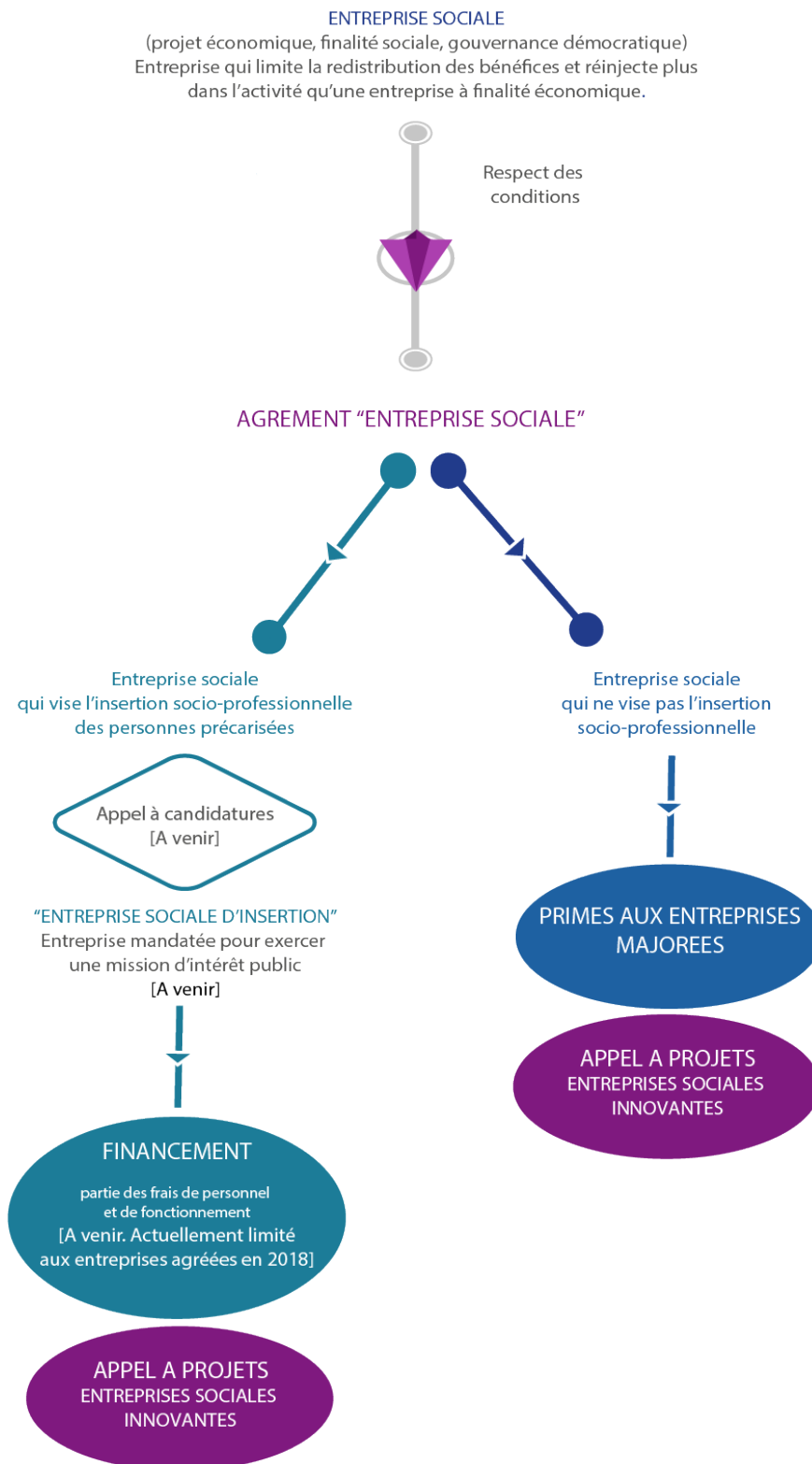
5.3.3 Bénéfices et faiblesses de la réforme

Un premier point essentiel est qu'à travers l'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales (2018), la Région de Bruxelles-Capitale reconnaît l'importance de l'économie sociale comme piste de solution aux enjeux socio-économiques de la région. L'ordonnance permet également des avancées majeures pour l'économie sociale à Bruxelles. Tout d'abord, elle reconnaît l'économie sociale dans sa diversité et permet un soutien des pouvoirs publics élargi non plus à la simple finalité d'insertion socioprofessionnelle. Elle permet d'offrir un nouveau cadre légal qui correspond mieux aux demandes du secteur et à la spécificité de l'économie sociale à Bruxelles, à savoir l'importance d'initiatives publiques et parapubliques d'économie sociale. L'ordonnance puise ses inspirations théoriques et factuelles dans des concertations approfondies avec le secteur et l'expertise de chercheurs académiques. De plus, comme souligné par Isabelle Emmery (2018), parlementaire PS, elle permet de faire '*la première transposition dans un texte législatif*' de la conception de l'entreprise sociale du réseau EMES (Document n° 8, p.38).

Plus concrètement, pour reprendre 'la typologie des politiques de l'économie sociale' développée dans l'étude du Conseil Économique et Social Européen de 2018, cette politique de soutien reflète une politique économique de type contraignante. L'ordonnance met en place des

mesures axées sur l'offre. Parmi celles-ci, l'ordonnance se concentre principalement sur des mesures axées sur le soutien aux entreprises sociales et plus spécifiquement pour les entreprises sociales d'insertion sur l'accès aux fonds.

Figure 10 : *Avantages de l'agrément 'entreprise sociale'*



Source : Bruxelles Économie et Emploi, 2019.

Comme indiqué dans la figure 10 ci-dessus, l'ordonnance instaure un agrément 'entreprise sociale'. Des ESD et des IPES qui souscrivent aux conditions et respectent les trois grands principes de la conception EMES ainsi que les neuf critères révisés d'une entreprise sociale sont éligibles pour cet agrément. Celui-ci donne accès à certains dispositifs de soutien aux entreprises sociales. L'agrément a pour but d'être octroyé pour une période de cinq ans. Comme souligné par le Ministre Gosuin (2018), cette période de deux ans, renouvelable sur trois ans puis pour cinq ans a été '*spécifiquement demandée par le secteur*' (Document n° 8, p.43). Celle-ci devrait permettre aux entreprises sociales agréées et au reste de se mettre à jour avec les demandes administratives pour obtenir l'agrément. Cette phase de deux ans pourrait être vue comme une phase d'expérimentation où les entreprises sociales pourraient tester l'adéquation des neuf critères retenus avec leurs pratiques. Ensuite si nécessaire, celles-ci feraient part de leurs avis au Gouvernement. Comme mentionné auparavant, les critères avaient déjà fait l'objet d'un test électronique envoyé par Bruxelles Économie et Emploi aux acteurs de terrain en mai 2018. Un taux de 35% de réponses avait été jugé assez significatif par le Gouvernement même s'il confirmait une faible représentativité des résultats (Document n° 9, 2018). Au vu de cette étape critique comme souligné par Hindriks (2012), on peut se demander si cette phase de transition de deux ans va être réellement vue comme phase d'expérimentation et si une évaluation aura lieu afin de solliciter à nouveau les entreprises sociales, cette fois en prenant le temps nécessaire.

Les flèches bleues turquoises et bleues marines (voir figure 10) établissent une distinction entre les entreprises sociales et les entreprises sociales d'insertion. L'ordonnance offre un soutien différencié aux entreprises sociales d'insertion et aux entreprises sociales qui ont d'autres finalités sociales. Dans le bas à gauche, il est indiqué que les entreprises sociales d'insertion une fois agréées 'entreprise sociale' peuvent faire la demande pour être mandatées comme 'entreprise sociale d'insertion'. Sur base d'une présentation de leur programme d'insertion à Actiris concernant le 'public cible' inséré dans l'entreprise sociale et d'un avis positif de celui-ci, ces entreprises sociales d'insertion pourraient bénéficier d'un financement. Ce financement permettrait de couvrir des frais de personnel et de fonctionnement (Ordonnance, 2018 ; Bruxelles Économie et Emploi, 2019). On peut se demander si cette nouveauté (agrément + mandatement puis financement) est favorable pour les entreprises sociales d'insertion à Bruxelles. Pour Hannelore Goeman (2018), parlementaire sp.a, '*après des années d'instabilité juridique, elles reçoivent enfin un cadre fixe*' (Document n° 8, p.36). Cependant, selon Sohet (2019), la FeBISP²⁶ semble avoir un avis plus sceptique quant à ces nouveaux changements. Auparavant, les EI et ILDE agréés bénéficiaient d'un financement avec une procédure administrative plus légère (Ordonnance, 2004). Selon l'ordonnance (2018), le mandatement repose sur un appel à candidatures du Gouvernement. L'éventualité d'avoir moins d'entreprises sociales d'insertion qui bénéficieraient d'une aide financière n'est pas à négliger. Pour mieux répondre à cette question, il serait intéressant d'en apprendre davantage sur le processus du soutien accordé pour ce type d'entreprise. Pour l'instant, celui-ci est limité aux entreprises

²⁶ 'La Febisp est la fédération Bruxelloise des organismes d'insertion socio-professionnelle et d'Économie Sociale d'Insertion' (FeBISP, n.d.).

agréées en 2018 et sera étendu au reste des entreprises sociales d'insertion sélectionnées en 2020 par le Gouvernement (Bruxelles Économie et Emploi, 2019).

Ensuite dans le bas à droite de la figure 10, les dispositifs de soutien aux entreprises sociales autres que d'insertion sont identifiés. Ils sont axés sur l'offre, notamment via l'accès à des financements, des primes aux entreprises majorées et des appels à projets innovants. Ces primes correspondent aux aides dites de promotion à l'expansion économique. Elles ont trait aux investissements matériels et de croissance de l'entreprise. Les entreprises sociales bénéficient d'une majoration de 10% par rapport aux entreprises traditionnelles. Quant à l'appel à projets, il donne lieu à un financement pour mettre en place des projets innovants, où toute entreprise sociale agréée pourrait être éligible, d'insertion ou non (Bruxelles Économie et Emploi, 2019). Celui-ci est d'un montant de 503.000 € (Document n° 3, 2018).

La nouvelle politique de soutien aux entreprises sociales propose l'accès à d'autres dispositifs de soutien, notamment l'accompagnement via des agences-conseils ou Impulse.brussels. Les agences-conseils ne seront plus limitées à l'accompagnement d'entreprises sociales centrées sur l'insertion. Des organisations pourront demander le futur agrément en tant qu'agence-conseil et ainsi bénéficier d'un financement public pour leur mission d'accompagnement si l'avis du Gouvernement est positif. Ensuite, les entreprises sociales pourront avoir accès à des outils financiers de Finance.brussels à travers Brusoc (Document n° 1, 2017 ; ordonnance, 2018). Brusoc est un service dédié à la microfinance de Très Petites Entreprises (TPE), des indépendants et à l'économie sociale d'insertion. Il proposera désormais des produits pour les entreprises sociales (Document n° 1, 2017). Notamment, le produit COOPUS²⁷ pour les coopératives à finalité sociale sera adapté pour devenir un équivalent de Braserio, un produit wallon à succès octroyé via la Société Wallonne d'Économie Sociale Marchande (SOWECSOM). Celui-ci permet d'investir directement dans des coopératives et renforcer leurs fonds propres. Pour 1€ levé par la coopérative, 1€ est investi par la Région wallonne. C'est un atout pour les coopératives pour réunir du capital de départ (SOWECSOM, 2015 ; Delaunois, 2015 ; Brusoc, 2017 ; Vanloqueren, 2019). Enfin, les entreprises sociales pourront bénéficier de dispositifs de promotion des modèles économiques d'entreprises sociales. Cependant, ce point n'est pas explicité (ordonnance, 2018).

Pour les entreprises sociales à Bruxelles, cette ordonnance est une avancée majeure par son champ d'action et ses fondements conceptuels qui se basent sur la définition d'un réseau européen qui semble être estimé au sein de l'économie sociale européenne. Les dispositifs présentés ci-dessus constituent également une avancée dont les entreprises sociales ne pouvaient pas bénéficier avec le cadre légal précédent. Cependant, la procédure d'agrément et plus spécifiquement le mandatement et le financement pour les entreprises sociales d'insertion semblent refléter des lourdeurs administratives pour les acteurs de terrain. Une grosse faiblesse potentielle de cette réforme pourrait être que le budget ne suive pas l'extension du champ d'action qui a été faite dans cette ordonnance. Il est difficile d'analyser cet aspect en profondeur, car les prévisions budgétaires semblent peu claires. *'L'agrément des entreprises sociales n'est*

²⁷ Plus d'informations sur le site internet : <http://coopus.be/> (Brusoc, 2018).

pas lié à un financement. L'arrêté ne crée pas d'implication budgétaire directe, mais un cadre d'agrément (Document n°14, 2018, p.7). Par contre, l'agrément ouvre la possibilité à un mandatement pour les programmes d'insertion qui peuvent demander un financement et semble donc disposer d'implications budgétaires. Dans le cadre de la politique 'Groupes cibles' dont la Région de Bruxelles-Capitale a acquis la compétence avec la Sixième réforme de l'État, les entreprises d'insertion semblent disposer de moyens supplémentaires. Toutefois, ceci pourrait être compromis si l'appel à candidatures résulte concrètement dans un nombre très limité d'entreprises sociales qui pourraient en bénéficier. Il est très difficile de trouver une perspective budgétaire globale qui comprend, le financement des entreprises d'insertion, le budget nécessaire à la création du Conseil de l'Entrepreneuriat social, le financement pour les agences-conseils qui obtiendraient l'agrément, etc. Les mesures budgétaires seront d'application dans le budget 2020 qui n'est pas encore connu c'est pourquoi il n'est pas encore possible de tirer des conclusions.

Ensuite, comme expliqué ci-dessus, la phase d'expérimentation limitée à la partie de l'ordonnance concernant les critères semble avoir été rapide et pourrait ne pas être assez aboutie. Cela pourrait s'expliquer par le rythme soutenu du projet d'ordonnance afin d'aboutir à une publication de l'ordonnance durant l'année 2018 et avant la fin de l'exercice du Gouvernement en 2019. Michel de Wasseige (2019) insiste sur la difficulté que cela comporte de faire passer une réforme, en termes de temps. Il faut également réaliser de multiples arbitrages. Au vu des multiples concertations avec le secteur, de l'adoption au Gouvernement du projet, du vote au Parlement et des avis positifs des instances publiques, l'ordonnance (2018) peut être considérée comme une avancée, mais il est trop tôt pour dire si elle constituera une réussite pour l'économie sociale à Bruxelles ou pas.

VII. DISCUSSION

Pour débiter cette discussion, il est intéressant de partir du constat évoqué par Fossati, Degavre et Lévesque (2018) selon lequel il existerait probablement une nouvelle ‘génération d’innovations sociales’. Cette fois-ci, le moteur de cette génération pourrait reposer sur la transition écologique et sociale. Cette réflexion invite les acteurs sociaux ‘à repenser non seulement les rapports entre l’économie et le social, mais aussi le rapport social à la nature’ (Fossati, Degavre et Lévesque 2018, p.10). Pour ces auteurs, l’économie sociale devient alors essentielle dans la transition écologique et sociale et ne peut se résoudre à sa capacité d’être vectrice d’innovations sociales. L’économie sociale à la croisée entre l’État et le marché est alors fondamentale pour transformer ces derniers. Cette idée est reprise de manière appuyée dans le nouvel accord du Gouvernement bruxellois du 18 juillet 2019 pour la nouvelle législature 2019-2024.

Les défis posés par la crise écologique ont une place prédominante dans ce nouvel accord et ‘exigent des autorités publiques des réponses concrètes et collectives’ (p.2). La transition aura une place centrale dans la stratégie économique de Bruxelles (axe 2), notamment en orientant ‘progressivement tous les outils de soutien économique vers des modèles de productions décarbonés, vers l’économie circulaire et régénérative, vers l’entrepreneuriat social et démocratique et vers la digitalisation de l’économie’ (p.4). Cette perspective semble avoir des implications fortes pour la conception de l’économie à Bruxelles dans le cas où les trois pôles de soutien (hébergement, accompagnement et financement) orientent leurs dispositifs pour soutenir une transformation du modèle économique dominant. Cette idée de transformation se rapproche de la conception forte de l’innovation sociale évoquée par Nyssens (2013) et dont Fossati, Degavre et Lévesque (2018) estiment qu’elle donne lieu à des ‘transformations institutionnelles’ (p.11). Dans cette idée de transformation du système économique, l’accord perçoit l’économie sociale comme ‘moteur économique durable’ (p.68) et compte renforcer son soutien aux acteurs de l’économie sociale à Bruxelles. Dans le point 5 de l’axe 2 relatif à l’économie sociale, une fois encore le rôle de l’économie sociale qui ‘répond aux besoins de la collectivité’ (p.68) est mentionné. Celui-ci est en lien avec la première dimension de l’innovation sociale de Defourny et Nyssens (2013). Ensuite, les mesures cognitives de ‘la typologie des politiques de l’économie sociale’ axées sur la promotion et sensibilisation à l’économie sociale (voir tableau 1 p.34) qui semblaient manquer dans l’ordonnance bruxelloise (2018) vont être mises en place par le nouveau Gouvernement. Celui-ci ‘sensibilisera et fera la promotion, en concertation avec les partenaires sociaux, de l’économie sociale auprès des entreprises, des établissements d’enseignement et universités’ (Document n° 14, 2019, p.69).

Ces nouvelles ambitions du Gouvernement pour l’économie sociale, notamment ‘la professionnalisation des entreprises d’économie sociale’ peuvent poser question (Document n°14, 2019, p.69). Au même titre que pour l’ordonnance bruxelloise (2018) de soutien aux entreprises sociales, la parlementaire PS, Isabelle Emmery avait souligné un enjeu pour le caractère même de l’économie sociale ‘à vouloir appliquer certains concepts propres à l’économie de marché, l’économie sociale risque d’y perdre son ADN’ (Document n° 8, 2018,

p.39). Notamment lorsque l'on fait le parallèle avec le nouveau code des sociétés (2018) qui établit que l'ASBL, une organisation traditionnelle de type 'association non-profit' et du triptyque classique 'coopératives-mutualités-associations' (Defourny, 2017) de l'économie sociale devient une entreprise qui comme toute autre entreprise traditionnelle peut faire faillite (Bley, 2019b). Ce nouveau code rassemble le droit des entreprises avec celui autrefois isolé des associations pour devenir le '*code des sociétés et des associations*' et supprime le statut de 'société à finalité sociale (SFS)'. Les ASBL pourront désormais '*exercer des activités économiques sans restriction*' (Wathelet, 2017, p.7) tout en gardant la contrainte de non-distribution des bénéfices et leur objet social qui reste le fondement de ce type d'organisation de l'économie sociale. L'ASBL semble donc se placer dans une logique marchande.

Les résultats du test sur les critères établis dans le cadre de l'ordonnance bruxelloise (2018) ont affirmé que '*les ASBL semblent peu se reconnaître dans ce test. Les critères et le vocabulaire utilisés semblent plus correspondre aux entreprises sociales, de type sociétés coopératives à finalité sociale. Il y aurait lieu de tenir compte des futures exigences qui seront imposées aux ASBL avec le changement de la réglementation fédérale les concernant*' (Document n° 14, 2018, p.7). L'ordonnance (2018) qui soutient la dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale et reprend le modèle 'associatif entrepreneurial' et le modèle 'coopérative sociale' semble être peu appropriée pour les ASBL. Le nouveau code des sociétés qui lui semble modifier davantage les pratiques des ASBL pourrait être encore moins en accord avec la réalité de terrain.

Comme souligné par le Ministre Gosuin lors d'un colloque du Conseil Économique et Social en 2015 sur '*l'innovation sociale, un enjeu pour Bruxelles*', le Gouvernement serait '*face à un choix entre deux voies*' (p.11). En premier lieu, on retrouve la conception faible de l'innovation sociale de Nyssens (2015) qui repose sur l'ampleur de l'impact social. Dans ce cas de figure, l'État laisse principalement le rôle de répondre aux nouveaux besoins à la société civile ou au marché. En second lieu, on retrouve la conception forte de l'innovation sociale de Nyssens (2013), celle où l'innovation sociale est motrice de transformation sociale (CES, 2015). D'une part, l'ordonnance (2018) avec la conception d'entreprise sociale inspirée d'EMES place la dynamique entrepreneuriale de l'économie sociale bruxelloise dans un entrepreneuriat social au sens européen et comme 'modèle économique porteur'. D'autre part, le nouvel accord du Gouvernement bruxellois de juillet 2019 avec ses ambitions pour l'économie sociale et l'accent mis sur les dynamiques collaboratives et collectives confirme cette pensée. Cette mention dans le nouvel accord est un point intéressant pour l'évolution de la nouvelle politique de soutien aux entreprises sociales. Cela permet de garantir la continuité de l'esprit et de la mise en application de la stratégie 'Go4Brussels25', du Small Business Act et de l'ordonnance au sein de la nouvelle législature. L'ordonnance et le nouvel accord du Gouvernement semblent témoigner d'une volonté de transformer le système économique et les pratiques institutionnelles. Ces orientations semblent prendre la deuxième voie évoquée par Gosuin (2015), celle d'un entrepreneuriat social émanant d'une dynamique collective et d'une conception forte de l'innovation sociale.

Cependant, il s'agira d'être prudent à l'avenir quant au développement des ambitions du nouveau Gouvernement pour ne pas perdre le rôle historique et les spécificités de l'économie

sociale. Notamment pour le nouveau code des sociétés qui semble placer les ASBL dans une logique marchande plutôt éloignée d'une conception forte de l'innovation sociale.

Enfin, pour reprendre les enjeux de la transition économique, écologique et sociale, les entreprises sociales ont un potentiel intéressant pour trouver des réponses concrètes et collectives à ceux-ci (Richez-Battesti & Vallade, 2010). Elles pourraient faire émerger de nouvelles innovations sociales et mener à l'émergence d'une nouvelle 'génération'.

VIII. CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire est d'apporter des éléments de réponse à la question de recherche principale qui a trait aux inspirations théoriques et factuelles de l'ordonnance (2018) relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales à Bruxelles. Ce mémoire tente également de répondre à des questions de recherche sous-jacentes : comment l'entreprise sociale est-elle définie dans cette ordonnance et quelles sont les répercussions de l'ordonnance pour les entreprises sociales.

Cette partie expose plusieurs éléments essentiels à tirer de cette recherche.

Tout d'abord, la partie théorique permet de comprendre la conception de l'économie sociale envisagée par l'ordonnance, c'est-à-dire limitée à sa dynamique entrepreneuriale à travers les entreprises sociales. Cette ordonnance élargit le champ d'action de l'économie sociale bruxelloise non plus concentrée sur l'insertion socioprofessionnelle, mais à la pluralité de ses finalités. Les balises théoriques sur les entreprises sociales qui sont exposées permettent de distinguer clairement la conception EMES comme fondement conceptuel de l'ordonnance. Les différences entre celle-ci et la définition retenue dans l'ordonnance ne démontrent pas de changements majeurs.

Ensuite, la partie contextuelle souligne que l'économie sociale constitue une part importante de l'emploi à Bruxelles et cette part semble être croissante. Elle met en lumière le fait que la Région de Bruxelles-Capitale atteste d'une volonté forte de développer davantage l'économie sociale. Notamment, car celle-ci a une capacité de création d'emploi, mais l'économie sociale peut également être un 'modèle économique porteur' pour répondre à d'autres enjeux socio-économiques de la Région (environnement, formation, éducation, etc.). Le Gouvernement affirme sa volonté d'initier une politique de soutien aux entreprises sociales dans la stratégie bruxelloise pour 2025 et par la suite dans le Small Business Act. Cette importance accrue de l'économie sociale s'inscrit dans le contexte de l'octroi de nouvelles compétences pour la Région avec la Sixième réforme de l'État.

L'analyse de l'ordonnance permet de mettre en lumière une série d'avancées et de limites.

Par rapport au cadre légal précédent, l'ordonnance bruxelloise (2018) démontre une rupture avec le passé. Alors qu'auparavant les EI et ILDE pouvaient être agréés et obtenir un financement, l'ordonnance élargit le soutien de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle permet d'avoir un agrément unique qui donne accès à des possibilités de soutien financier et d'accompagnement et cela constitue clairement une avancée. Les entreprises sociales d'insertion, une fois agréées, peuvent répondre à un appel à candidatures afin d'être mandatées et de recevoir un financement. Cependant au vu de la procédure du cadre précédent, celle-ci peut sembler complexe. Mais, surtout un danger réside dans le fait que l'appel à candidatures pourrait s'orienter vers une limitation forte des mandatements. La portée de ces mesures et de ce nouveau processus pour les entreprises sociales d'insertion reste un point intéressant à éclaircir dans de futures recherches.

Concernant le processus d'élaboration du texte de l'ordonnance, l'analyse met en lumière les arbitrages qui ont dû être effectués pour aboutir au vote de l'ordonnance. L'analyse a démontré des concertations approfondies avec le secteur, dont des experts académiques. Ces concertations ont notamment permis de mieux inclure la spécificité de l'économie bruxelloise, son trait important d'initiatives publiques et parapubliques, dans l'ordonnance. Pour ne pas influencer l'opinion, le Cabinet du Ministre n'était pas présent dans les groupes de travail. Celui-ci a bénéficié de contacts informels avec le secteur notamment avec ConcertES. L'orientation professionnelle des principaux protagonistes de l'ordonnance (conseillers et consultant) a pu faciliter ses concertations. Cependant, il faut retenir que des oppositions au projet d'ordonnance ont été affirmées durant l'élaboration de celui-ci, notamment l'avis bien tranché de la FeBISP qui témoignait d'une peur de plus de complexité et moins de budgets pour le domaine de l'insertion.

D'autres parties prenantes comme le Conseil Économique et Social et la Plate-forme de concertation de l'Économie sociale ont influencé les écrits du texte. Le Cabinet n'a pas suivi toutes les demandes. Comme dit précédemment, les changements sont mineurs quant aux trois dimensions de la conception de l'entreprise sociale ainsi que les neuf critères qui les définissent. Cependant, l'ordonnance se limite à exposer la définition alors que l'arrêté portant exécution de l'ordonnance comporte tous les détails qui régissent l'application de ces critères. Une analyse de l'arrêté permettrait de percevoir davantage les contributions des différentes parties prenantes à l'élaboration des pratiques en lien avec les critères.

Dans un moindre registre, la commission des Affaires économique et de l'emploi et les parlementaires bruxellois ont également contribué aux clarifications apportées sur le texte. De manière générale, l'analyse montre que le Ministre a dû réaliser un certain nombre d'arbitrages pour contenter les différentes parties prenantes. Cependant, celui-ci a lui-même réduit la portée des contributions pour garder le rythme soutenu de la réforme et aboutir à un vote de l'ordonnance au Parlement bruxellois. La phase d'expérimentation a sollicité les acteurs et a été limitée au champ des critères de l'entreprise sociale. Elle a démontré des résultats sommes toutes assez faibles et peu représentatifs, spécifiquement pour les ASBL et les IPES qui estiment les critères éloignés de leur réalité de terrain. Ces remarques n'ont pas été prises en compte et l'argument du temps limité à respecter pourrait être un élément de réponse. Certaines entreprises sociales qui devraient être reconnues par l'agrément pourraient ne pas l'obtenir, car les critères ne sont pas totalement en adéquation avec leurs pratiques. Ce point reste à vérifier dans le cadre d'une recherche ultérieure.

Un dernier point rappelé à de nombreuses reprises par les parties prenantes de l'ordonnance est le budget. Au vu du flou sur les prévisions budgétaires du nouveau cadre, il est difficile de tirer des conclusions. Le point budgétaire et son influence sur le développement des entreprises sociales à Bruxelles semblent constituer une piste de recherche sérieuse. Il s'agira de suivre ce point de près pour s'assurer que la politique ait bien les moyens de ses ambitions et permet un développement des entreprises sociales comme soutenu par le Gouvernement dans la stratégie 2025.

Au vu des multiples concertations avec le secteur, de l'adoption du projet par le Gouvernement, du vote au Parlement et des avis positifs des instances publiques, l'ordonnance (2018) peut être considérée comme une avancée, mais il est trop tôt pour dire si elle constituera une réussite pour l'économie sociale à Bruxelles ou pas.

Cette recherche n'a pas pour objectif de présenter et d'analyser le contenu de l'ordonnance de manière exhaustive. Elle se limite à comprendre les enjeux de l'ordonnance, ses avantages, ses fondements théoriques et factuels. Certains éléments évoqués dans la partie discussion, comme les enjeux du nouveau code des sociétés et des associations, les ambitions du nouvel accord du Gouvernement bruxellois pour les entreprises sociales ainsi que l'évolution de cette politique méritent également d'être approfondis et constituent des points de recherche potentiels pour la suite.

IX. BIBLIOGRAPHIE

10.1 SOURCES ACADÉMIQUES

Actiris. (2019). Le programme de transition professionnelle. Consulté le 25 juillet 2019 à partir de

<http://www.actiris.be/ce/tabid/723/language/fr-BE/Programme-de-transition-professionnelle.aspx>

Actiris. (2019). Les contrats « article 60 » et « article 61 ». Consulté le 25 juillet 2019 à partir de <http://www.actiris.be/ce/tabid/954/language/fr-BE/Article-60.aspx>

Akhabbar, A. & Swaton, S. (2011). L'Économie du Développement Durable et l'Économie Sociale et Solidaire. Centre Walras. Suisse : Université de Lausanne.

Amin, A., Cameron, A. et Hudson, R. (2002). *Placing the Social Economy*. Routledge: London. 160 pages.

Archambault, E. (2017). L'appréhension statistique de l'économie sociale et solidaire. In Defourny, J. & Nyssens, M. (2017b). *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3^e secteur*. De Boeck Supérieur : Louvain-la-Neuve. Pages 290-298.

Backhaus, J. (Ed.). (2003). *Entrepreneurship, Style and Vision* by Schumpeter, J. A. (2003).

Benard, J. (1962). Conflits et choix dans l'élaboration de la politique économique. *Revue économique*, 13(5), 701-735.

Benezra, C. (2013). Éco-innovation dans le secteur automobile : vers un nouveau sentier de dépendance ? : une lecture évolutionniste. Dans *Économies et finances*. Université de Grenoble, France.

Bley, A. (2019a). Code des sociétés : La nouvelle réforme qui vous impacte ! Consulté le 23 juillet à partir de <https://www.beci.be/2019/03/13/code-des-societes/>.

Bley, A. (2019b). ASBL : Quel impact du code des sociétés sur votre association ? Consulté le 23 juillet à partir de <https://www.beci.be/2019/06/18/asbl-quel-impact-du-code-des-societes-sur-votre-association/>

Bouchard, M. (2006). L'innovation sociale en économie sociale. *Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale*, Collection recherche, n° 1. 1-33.

Bouchard, M. & Lévesque, B. (2017). Les innovations sociales et l'économie sociale et solidaire. In Defourny, J. & Nyssens, M. (2017). *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3^e secteur*. De Boeck Supérieur : Louvain-la-Neuve.

Boutillier, S. et Uzunidis, D. (2014). L'empreinte historique de la théorie de l'entrepreneur. Enseignements tirés des analyses de Jean-Baptiste Say et de Joseph Aloïs Schumpeter. *Innovations*, 45(3). 97-119.

Brusoc. (2018). Pour qui ? Consulté le 23 juillet 2019 à partir de <http://coopus.be/>

Bruxelles Économie et Emploi. (n.d.). Conditions d'agrément des Initiatives publiques d'Économie sociale créées par une loi ou par un pouvoir public. Consulté le 25 juillet 2019 à partir de <http://werk-economie-emploi.brussels/fr/entreprise-sociale-conditions-initiatives-publiques-creees-public>

Bruxelles Économie et Emploi. (n.d.). Projets « article 60 – économie sociale ». Consulté le 25 juillet 2019 à partir de <http://werk-economie-emploi.brussels/fr/article-60>

Cayrey, R. (2018). *Comment distinguer les appels à projets des marchés publics ?* Consulté le 8 août 2019 à partir de <https://www.lemoniteur.fr/article/comment-distinguer-les-appels-a-projets-des-marches-publics.1953214>

Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP). (2019). *Ordonnance*. Consulté le 13 juillet 2019 à partir de <http://www.vocabulairepolitique.be/ordonnance/>

Chen, J. (2018). *Impact Investing*. Consulté le 2 août 2019 à partir de <https://www.investopedia.com/terms/i/impact-investing.asp>

Ciccia, L. (2011). *Déclaration de politique générale : quel avenir pour l'économie sociale ?* Analyse SAW-B.

Ciccia, L. (2011). *Déclaration de politique générale : quel avenir pour l'économie sociale ?*. Analyse SAW-B.

Coats, A. W. (1992). *On the History of Economic thought. British and American Economic Essays*. Volume I. Routledge: London and New York.

Coats, A.W. (1982), *Mercantilism, Yet Again*, présenté au Congrès "Gli Economisti e la Politica Economica", Université de Sassari.

Collard, M-C. (2007). *Le décret wallon de l'économie sociale : des intentions aux textes*. Analyse. SAW-B.

Comité Économique et Social Européen (CESE). (2012). *L'économie sociale dans l'Union Européenne*. Bruxelles : Union Européenne.

Comité Économique et Social Européen. (2017a). *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union Européenne*. Synthèse. Bruxelles : Union Européenne.

Comité Économique et Social Européen. (2017b). *Journée européenne des entreprises de l'économie sociale 2017. Compte-rendu*. Bruxelles : Union Européenne.

Comité Économique et Social Européen. (2018). *Les bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale européenne, à la suite de la crise économique*. Étude. Bruxelles : Union Européenne.

Commission Européenne. (2011). Communication de la Commission Européenne. *Initiative pour l'entrepreneuriat social*. COM(2011) 682 final du 25.10.2011. Bruxelles : Union Européenne.

Commission Européenne. (2014). *L'Initiative pour l'entrepreneuriat social de la Commission européenne*. Bruxelles : Union Européenne.

Commission Européenne. (2016). Communication de la Commission Européenne. *Les grands acteurs européens de demain : l'initiative en faveur des start-up et des scale-up*. COM(2016) 733 final du 22.11.2016. Bruxelles : Union Européenne.

ConcertES. (2018). *État des lieux de l'économie sociale en 2016*. Les Cahiers de l'Observatoire, n° 14, 1-20.

Conseil wallon de l'Économie sociale (CWES). (2008). *Décret relatif à l'économie sociale du 20 novembre 2008*. Consulté le 14 juillet à partir de <https://www.cesewallonie.be/instances/conseil-wallon-de-leconomie-sociale-cwes>

De Cuyper, P., Jacobs, L. & Gijssels, C. (2015). More than work integration strategy for the delimitation of a population of social economy actors for a monitor of the social economy in Flanders. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(2), 267-290.

Dees, J.G. & Anderson, B.B. (2006). Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought, *Research on Social Entrepreneurship*, ARNOVA Occasional Papers Series, 1(3), 39-66.

Defourny, J. (2008). Belgium. In Images and concepts of the third sector in Europe.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2011). Approches européennes et américaines de l'entreprise sociale : une perspective comparative. *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 319, 18-36.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2012). Les conceptualisations internationales de l'entreprise sociale. In Gardin, L., Laville, J-L. & Nyssens, M. *Entreprise sociale et insertion : Une perspective internationale*. Desclée de Brouwer : Paris.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2013). Social innovation, social economy and social enterprise: what can the European debate tell us?. In: Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. & Hamdouch, A. *International Handbook on Social Innovation*. Social Innovation, Collective Action and Transdisciplinary Research, Edward Elgar: Cheltenham (UK) Northampton (USA), 2013, 40-52.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2017a). La diversité des modèles d'entreprise sociale : nouvelles dynamiques au cœur et aux confins de l'économie sociale. In : van Pottelsberghe, B. & Belleflamme, P. et al. *Les enjeux de l'innovation : quelles politiques ? Quelles gouvernances ?* : Actes du 22^e Congrès des économistes belges de langues fr, université ouverte : Charleroi, 1-19.

Defourny, J. & Nyssens, M. (2017b). *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3^e secteur*. De Boeck Supérieur : Louvain-la-Neuve.

Defourny, J. & Pestoff, V. (2008). Images and concepts of the third sector in Europe. *Working Papers Series*, 08/02. Liège: EMES European Research Network.

Dejardin, M. (2018), *Dynamiques entrepreneuriales et territoriales*. Notes de cours, FOPES, UCLouvain.

Delaunoy, A. (2015). « Brasero », bras financier de la Région wallonne pour les coopératives. Consulté le 23 juillet à partir de https://www.rtbw.be/info/regions/detail_brasero-bras-financier-de-la-region-wallonne-pour-les-cooperatives?id=9004195

Dewandre, A. (2009). *Entrepreneuriat social et économie sociale*. Analyse. SAW-B.

Direction de l'Économie Sociale. (n.d.). Agrément en tant qu'Initiative d'économie sociale. Consulté le 25 juillet 2019 à partir de http://economie.wallonie.be/Dvlp_Economique/Economie_sociale/AgrementES.html

E-RSE.Net. (2017). RSE : définition – qu’est-ce que la RSE ? Consulté le 23 juillet à partir de <https://e-rse.net/definitions/rse-definition/#gs.vqzzy0>

EMES. (2019). *Who we are*. Consulté le 5 août 2019 à partir de <https://emes.net/who-we-are/>

EU Growth. (2016). *The European Commission supports social enterprises*. Consulté le 15 juillet 2019 à partir de <https://www.youtube.com/watch?v=r96DugG1wCM>.

Eweta. (2018). *Les Entreprises de Travail Adapté*. Consulté le 26 juillet 2019 à partir de <http://eweta.be/les-eta/>

FeBISP. (n.d.) *Économie Sociale et Économie Sociale Mandatée en Insertion (ESMI)*. Consulté le 23 juillet à partir de <https://www.febisp.be/fr/secteurs/%C3%A9conomie-sociale-et-%C3%A9conomie-sociale-mandat%C3%A9e-en-insertion>

FeBISP. (n.d.). *Accueil*. Consulté le 23 juillet à partir de <https://www.febisp.be/fr/qui-sommes-nous>

Finance.brussels.(2017). *Brusoc*. Consulté le 23 juillet 2019 à partir de <https://www.finance.brussels/fr/filiales/brusoc>

Fossati, E. C., Degavre, F. & Lévesque, B. (2018). L’innovation sociale : retour sur les marches d’une construction théorique et pratique. Entretien avec Benoît Lévesque, *Revue de la régulation*, 23, 1-22.

Garbarczyk, B & Collard, M-C. (2017). *Réforme de l’ordonnance bruxelloise : se donner les moyens de ses ambitions ?*, Analyse, SAW-B.

Garbarczyk, B. & Mortier, Q. (2017). *L’économie qui est là et qui arrive. Le Défi d’une institutionnalisation positive de l’économie sociale*. Étude. SAW-B.

Gianfaldoni, P. (2010). L’institutionnalisation de l’innovation sociale dans l’insertion par l’activité économique. In Degavre, F., Desmette, D., Mangez, E., Nyssens, M. & Reman, P. (2010). *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ?* Dans *Regards interdisciplinaires : XXX^{es} Journées de l’Association d’Économie sociale*. Cahiers du Cirtes, n° 5. Presses universitaires de Louvain : Louvain-la-Neuve.

Giordani, P.E. (2017). Entrepreneurship and Schumpeterian growth. In Bonnet, J. , Dejardin, M. & García-Pérez-de-Lema, D. (eds.). (2017). *Exploring the Entrepreneurial Society. Institutions, Behaviors and Outcomes*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham.

Groot, A & Dankbaar, B. (2014). Does Social Innovation Require Social Entrepreneurship? In *Technology Innovation Management Review*.

Gui, B. (1991). The Economic Rationale for the Third Sector, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62(4), 551-572.

Hesse-Biber, S. N. and Leavy, P. (2011). *The Practice of Qualitative Research*. Second Edition. Los Angeles, CA: Sage Publications. Chapter 1& 3. Pp 3-14 & 31-57.

Hillier, J., Moulaert, F. & Nussbaumer, J. (2004). Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial. Dans *Géographie, Économie et Société*, 129-152.

Hindriks, J. (2012). *Chapitre 1 : Les incitations dans la gestion publique. Gestion publique. Théorie et pratique*. De Boeck Supérieur : Bruxelles. 15-34.

Hindriks, J. (2015). La Bonne Gestion Publique : Les Conditions Du Succès. *Itinera Institute Analyse*, 1-33.

Hudon, M. & Huybrechts, B. (2017). From distant neighbours to bedmates: exploring the synergies between the social economy and sustainable development. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88(2), 141-154.

Huens, V. (2012). *L'économie sociale bruxelloise : un nouveau souffle*. Analyse. SAW-B.

Huens, V. (2012). *L'économie sociale bruxelloise : un nouveau souffle ?* Analyse. SAW-B.

Jacquemin, J.C. (1985), *Politiques de stabilisation par les investissements publics : une méthodologie d'évaluation et son application à la situation belge entre 1960 et 1982*, Thèse présentée en vue de l'obtention du titre de docteur en Sciences économiques et sociales, FUNDP, Namur, 2 Vols.

Kenton, W. (2018). Venture Philanthropy. Consulté le 2 août à partir de <https://www.investopedia.com/terms/v/venture-philanthropy.asp>

Lastennet, J. & Daniel, J. (2019). *La concurrence dans l'Union européenne*. Consulté le 26 juillet à partir de <https://www.touteleurope.eu/actualite/la-concurrence-dans-l-union-europeenne.html>

Laville, J-L. (2014). Innovation sociale, économie sociale et solidaire, entrepreneuriat social. Dans Klein, J-L., Laville, J-L. et Moulaert, F. *L'innovation sociale*. Eres, Sociologie économique. P.45-80.

Laville, J-L. & Nyssens, M. (2017). Les associations et les politiques publiques. In Defourny, J. & Nyssens, M. *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3^e secteur*. De Boeck Supérieur : Louvain-la-Neuve.

Nyssens, M. (2015). Innovation sociale et entreprise sociale : quels dialogues possibles ? Une perspective européenne. In Klein, J.L. (2015). *La transformation sociale par l'innovation sociale*, Presses de l'Université du Québec : Québec. 335-348.

ONEM. (2019). *Réinsertion des chômeurs très difficiles à placer dans l'Économie d'insertion sociale (SINE)*. Consulté le 13 août 2019 à partir de <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/e13>

Onetti, A. (2014). Scaleups. When does a Start-up turn into a Scaleup. Consulté le 26 juillet à partir de <https://startupeuropepartnership.eu/scaleups-when-does-a-startup-turn-into-a-scaleup/>

Pache, A-C. et Gautier, A. (2014). *Philanthropie : Pourquoi les entreprises font-elles des dons ?* Consulté le 2 août 2019 à partir de <http://knowledge.essec.edu/fr/sustainability/philanthropie-pourquoi-les-entreprises-donnent.html>

Picciotti, A. (2017). Towards Sustainability: The Innovation Paths of Social Enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88(2). 233-256.

Richez-Battesti, N. & Vallade, D. (2010). ESS et régime territorial d'innovation sociale : quelle institutionnalisation ? In Degavre, F., Desmette, D., Mangez, E., Nyssens, M. & Reman, P. (2010). *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ?* Dans Regards interdisciplinaires : XXX^{es} Journées de l'Association d'Économie sociale. Cahiers du Cirtes, n° 5. Presses universitaires de Louvain : Louvain-la-Neuve.

Royer, C. (2007). Peut-on fixer une typologie des méthodes qualitatives ? *Recherches Qualitatives*, n° 5, 82-98.

Rubio Bañon, A., Esteban-Lloret, N. & Aragón Sánchez, A. (2017). How distinct is social entrepreneurship from commercial entrepreneurship? In Bonnet, J., Dejardin, M. & García-Pérez-de-Lema, D. *Exploring the Entrepreneurial Society. Institutions, Behaviors and Outcomes*. Edward Elgar Publishing : Cheltenham (UK). 231-244.

Service 1819.brussels. (2017). Initiatives locales de développement et de l'emploi. Consulté le 4 août 2019 à partir de <https://www.1819.brussels/fr/entreprendre-durablement/entreprises-dinsertion-et-initiatives-demploi/initiatives-locales-de>

Service 1819.brussels. (2018). Entreprises d'insertion. Consulté le 4 août à partir de <https://www.1819.brussels/fr/entreprendre-durablement/entreprises-dinsertion-et-initiatives-demploi/entreprises-dinsertion>

Service Public Fédéral Belge. (2019). *La sixième réforme de l'État*. Consulté le 8 août 2019 à partir de https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat/

Service Public Wallonie. *Économie circulaire. Définition*. Consulté le 2 août 2019 à partir de <http://economiecirculaire.wallonie.be/economie-circulaire-0>

SOWECSOM. (2015). La SOWECSOM, c'est quoi ? Consulté le 23 juillet à partir de <http://www.sowecsom.org/a-propos.htm>

SPF Économie. (2019). *Le SPF Économie comme partenaire de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social*. Consulté le 25 juillet 2019 à partir de <https://economie.fgov.be/fr/nouveautes/le-spf-economie-comme>

SPF Économie. (2019). *Qu'est-ce qu'une entreprise sociale ?* Consulté le 25 juillet 2019 à partir de <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/economie-durable/entrepreneuriat-social/quest-ce-quune-entreprise>

SPF Économie. (2019). *Quel est le rôle du SPF Economie en matière d'économie sociale et d'entrepreneuriat social ?* Consulté le 25 juillet 2019 à partir de <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/economie-durable/entrepreneuriat-social/quel-est-le-role-du-spf>

Transfo. (2019). *Nouvel accord de Gouvernement bruxellois : l'ES mise à l'honneur*. Consulté le 23 juillet à partir de https://economiesociale.be/fil_actu/nouvel-accord-de-gouvernement-bruxellois-les-mise-a-lhonneur?fbclid=IwAR3sbXyqR4dmFw7oz2DA6vvH_REZHrh9ihK3IIF0swtVnjHiiTRL5x6ILM

Union Wallonne Des Entreprises (UWE). (2016). *Études sur la situation de l'entreprise. Thème 2016 : « Portrait(s) des Entreprises en Wallonie – Évolution »*. Ed. Vincent Reuter. Wavre.

Vie-publique. (2018). *L'économie collaborative : un nouveau modèle socio-économique ?* Consulté le 23 juillet à partir de <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1859/economie-collaborative-nouveau-modele-socio-economique.html>

Vlaamse Overheid. (2019). *Evaluatie regierol sociale economie*. Departement WSE: Brussel.

Vlaamse Overheid. (n.d). *Wat is sociaal ondernemen?* Departement Werk en Sociale Economie. Consulté le 17 juillet 2019, à partir de <https://www.socialeconomie.be/wat-sociaal-ondernemen-0>

Vlaamse Regering. (2012). *Decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen*.

Wathelet, V. (2017). *Réforme du code des sociétés : « Bye Bye SFS ? »*. SAW-B.

10.2 DOCUMENTS PRIMAIRES

TEXTES DE LOI PUBLIES AU MONITEUR BELGE

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion, *M.B.*, 30 mars 2004.

Décret relatif à l'économie sociale du Gouvernement wallon du 20 novembre 2008, *M.B.*, 31 décembre 2008.

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 avril 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subvention, *M.B.*, 7 mai 2012.

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, *M.B.*, 18 septembre 2018.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2018 relatif à l'agrément des entreprises sociales, *M.B.*, 9 janvier 2019.

NOTES, AVIS ET TEXTES NON PUBLIES

Document n° 1 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2017). *Note d'orientation « Économie sociale ». Des entreprises sociales mieux soutenues en Région bruxelloise.*

Document n° 2 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2017). *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Avant-projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales – 2^{ème} lecture.*

Document n° 3 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales – Troisième et dernière lecture.*

Document n° 4 : Plate-forme de concertation de l'économie sociale. (2017). *Avis concernant l'avant-projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien de l'entrepreneuriat social.*

Document n° 5 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Avant-projet d'arrêté relatif à l'agrément des entreprises sociales – 2^{ème} lecture.*

Document n° 6 : Conseil Économique et Social. (2018). *Avis. Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'agrément des entreprises sociales du 20 septembre 2018.*

Document n° 7 : Conseil d'État, section de législation. (2018). *Avis 62.560/1 du 5 janvier 2018 sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales'*.

Document n° 8 : Parlement bruxellois. (2018). *Compte rendu intégral. Séance plénière du vendredi 20 juillet 2018. N° 38, 23-46.*

Document n° 9 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *Nouvelle ordonnance « entreprises sociales ». Analyse des résultats du test sur les critères.* Juin 2018.

Document n° 10 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *Projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien de l'entrepreneuriat social. Vade-mecum du formulaire et du rapport d'activités. Version 10 du 8 février 2018.*

Document n° 11 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *Nouvelle ordonnance « entreprises sociales ». Analyse des résultats du test sur les critères.* Juin 2018.

Document n° 12 : De Wasseige, M. (2018). *Mission générale de consultance d'appui à la définition d'indicateurs caractérisant les entreprises sociales de la Région de Bruxelles-Capitale. Rapport Final.*

Document n° 13 : Cabinet du Ministre de l'Économie et de l'Emploi. (2014 ?). *Tableau de Mandats.* Document Consulté le 25 juillet 2019 à partir du site du cabinet.

Document n° 14 : Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale. (2019). *Déclaration de politique générale commune au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune. Législature 2019-2024.*

Document n° 12 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2016). *Small Business Act. Bruxelles Région entrepreneuriale. Plan PME de la Région de Bruxelles-Capitale. 2016-2025.*

Document n° 13 : Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale (2019). *Le Magazine du Conseil, n° 28, Avril 2019.*

Document n° 14 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'agrément des entreprises sociales.*

Document n° 15 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *PV IKW. AR Agrément des entreprises sociales.*

Document n° 16 : Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. (2018). *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'agrément des entreprises sociales – 3^{ème} lecture.*

Document n° 17 : Bruxelles Économie et Emploi. (2019). *Soutien aux entreprises sociales. Nouvelles conditions. Juin 2019.*

Document n° 18 : Conseil Économique et Social. (2015). *L'innovation sociale, un enjeu pour Bruxelles*, Les Actes du Colloque du 16 novembre 2015. p.11-13.

10.3 INTERVIEWS

Nom	Établissement	Fonction	Date de l'interview	Durée de l'interview
Bénédicte Sohet	ConcertES	Coordinatrice adjointe	8 juillet 2019	1h30
Gaëtan Vanloqueren	Cabinet du Ministre Gosuin	Attaché	12 juillet 2019	2h
Michel de Wasseige	Cabinet du Ministre Gosuin	Consultant externe	Échange de mails	
Marthe Nyssens	UCLouvain	Professeure et experte en économie sociale	27 juillet – appel téléphonique	

X. ANNEXES

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, *M.B.*, 18 septembre 2018.

Kaart



Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Waalse Regering van 14 september 2018 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 18 oktober 2012 tot bepaling van de voorwaarden voor de bijvoeding van grof wild en van het besluit van de Waalse Regering van 24 maart 2016 waarbij de openings-, sluitings- en schorsingsdata's voor de jacht van 1 juli 2016 tot 30 juni 2021 vastgelegd worden.

Namen, 14 september 2018.

Voor de Regering :

De Minister-President,
W. BORSUS

De Minister van Landbouw, Natuur, Bossen, Landelijke Aangelegenheden, Toerisme,
Erfgoed en afgevaardigd bij de Grote Regio,
R. COLLIN

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST — REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

[C – 2018/31816]

23 JULI 2018. — Ordonnantie met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen

Het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement heeft aangenomen en Wij, Regering, bekrachtigen, het geen volgt :

HOOFDSTUK 1. — Algemene bepalingen

Artikel 1. Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Art. 2. Voor de toepassing van deze ordonnantie en zijn uitvoeringsmaatregelen, wordt er verstaan onder :

1° « sociale onderneming » : de publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen die, in toepassing van hoofdstuk 2, aan de volgende principes beantwoorden :

- a) de uitvoering van een economisch project ;
- b) het nastreven van een sociaal doel ;
- c) de uitoefening van een democratisch bestuur ;

2° « sociale inschakelingsonderneming » : de, in toepassing van hoofdstuk 3, erkende sociale onderneming, die een specifiek inschakelingsprogramma bedoeld in artikel 15, § 2 ontwikkelt ;

REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

[C – 2018/31816]

23 JUILLET 2018. — Ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté et Nous, Gouvernement, sanctionnons ce qui suit :

CHAPITRE 1^{er}. — Dispositions générales

Article 1^{er}. La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Art. 2. Pour l'application de la présente ordonnance et de ses mesures d'exécution, l'on entend par :

1° « entreprise sociale » : les personnes morales de droit public et de droit privé qui satisfont, en application du chapitre 2, aux principes suivants :

- a) la mise en œuvre d'un projet économique ;
- b) la poursuite d'une finalité sociale ;
- c) l'exercice d'une gouvernance démocratique ;

2° « entreprise sociale d'insertion » : l'entreprise sociale agréée, en l'application du chapitre 3, qui développe un programme d'insertion spécifique visé à l'article 15, § 2 ;

3° « demandeur d'emploi inoccupé » : la personne inscrite en tant que demandeur d'emploi inoccupé auprès d'Actiris et qui n'exerce aucune activité professionnelle ou équivalente ;

4° « l'ordonnance relative aux aides à l'emploi » : l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale ;

5° « le travailleur du public cible » : le demandeur d'emploi inoccupé qui peut bénéficier d'une aide à l'emploi visée au chapitre 2 de l'ordonnance relative aux aides à l'emploi ;

6° « aides à l'emploi » : les mesures visées aux chapitres 2 à 5 de l'ordonnance relative aux aides à l'emploi ;

7° « CCES » : le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social visé au chapitre 6 ;

8° « le coût salarial » : la rémunération brute du travailleur, majorée des cotisations patronales de sécurité sociale, et diminuée des exonérations de l'ONSS y afférentes et des allocations imputées sur le salaire à payer. La rémunération brute comprend la rémunération ainsi que l'ensemble des indemnités et avantages dus au travailleur par ou en vertu de dispositions légales ou réglementaires, à l'exception des indemnités de rupture du contrat de travail, y compris celles qui sont dues en vertu de conventions collectives de travail conclues au sein de la commission paritaire dont relève l'employeur ;

9° « le Gouvernement » : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

10° « l'Administration » : Bruxelles Économie et Emploi du Service public régional de Bruxelles ;

11° « Actiris » : l'office régional bruxellois de l'emploi, organisé par l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris ;

12° « CESRBC » : le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale ;

13° « l'ordonnance du 18 mars 2004 » : l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion.

CHAPITRE 2. — *L'entreprise sociale*

Section 1^{re} — Des structures à caractère privé : les entreprises sociales et démocratiques

Art. 3. Peuvent être agréées en tant qu'entreprise sociale, les personnes morales de droit privé qui répondent positivement et cumulativement aux principes énoncés aux articles 4 à 6.

Art. 4. La mise en œuvre d'un projet économique se caractérise par :

- 1° une activité continue de production de biens et/ou de services ;
- 2° une activité économiquement viable ;
- 3° un niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable.

Art. 5. L'entreprise qui poursuit une finalité sociale se caractérise par :

- 1° l'inscription dans ses statuts constitutifs d'un objectif explicite d'activités et/ou de services visant l'intérêt soit de la collectivité soit d'un groupe spécifique de personnes ;
- 2° la priorité aux objectifs à finalité sociale en limitant d'une part la distribution de bénéfices et d'autre part en poursuivant des modes de production et de consommation durables ;
- 3° la démonstration d'une tension salariale modérée.

Art. 6. L'exercice d'une gouvernance démocratique implique que l'entreprise mette en œuvre :

- 1° un degré élevé d'autonomie de gestion tant dans la stratégie que dans la gestion journalière ;
- 2° un pouvoir de décision démocratique non basé sur la seule détention de capital ;
- 3° une dynamique transparente et participative incluant les principales parties prenantes concernées.

Section 2. — Des structures à caractère public : les initiatives publiques d'économie sociale

Art. 7. § 1^{er}. Peuvent être agréées en tant qu'entreprise sociale, les personnes morales de droit public portant une initiative d'économie sociale qui mettent en œuvre les principes énoncés aux articles 8 à 10.

§ 2. Il s'agit, notamment, des structures à caractère public qui sont :

1° soit créées par une loi et bénéficiant d'une autonomie organique, sans préjudice des pouvoirs de tutelle et de contrôle des pouvoirs publics ;

2° soit créées par les pouvoirs publics pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général ;

3° soit qui subissent une influence déterminante des pouvoirs publics, ce qui apparaît lorsque :

- a) soit leur gestion est soumise au contrôle des pouvoirs publics ;
- b) soit plus de 25 % des membres de leur conseil d'administration représentent des pouvoirs publics.

Art. 8. La mise en œuvre d'un projet économique se caractérise par :

- 1° une activité continue de production de biens et/ou de services ;
- 2° une activité économiquement viable ;
- 3° un niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable.

Art. 9. La poursuite d'une finalité sociale se caractérise par :

1° l'inscription dans son acte constitutif d'un objectif explicite d'activités et/ou de services visant l'intérêt soit de la collectivité soit d'un groupe spécifique de personnes ;

2° la priorité aux objectifs à finalité sociale d'une part en allouant les bénéfices à la réalisation de cette finalité et d'autre part en poursuivant des modes de production et de consommation durables ;

3° la démonstration d'une tension salariale modérée.

Art. 10. L'exercice d'une gouvernance démocratique implique :

- 1° un degré élevé d'autonomie de gestion journalière ;
- 2° un pouvoir de décision démocratique ;
- 3° une dynamique transparente et participative incluant les principales parties prenantes concernées.

CHAPITRE 3. — *De l'agrément des entreprises sociales*

Art. 11. Le Gouvernement agréé, en tant qu'entreprise sociale, les personnes morales qui mettent en œuvre les principes visés au chapitre 2 et qui répondent aux conditions suivantes :

1° avoir un siège social ou d'exploitation situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;

2° respecter les réglementations de travail, de sécurité sociale, commerciales et fiscales ainsi que le droit des sociétés ou des associations, le droit d'assurance et de comptabilité, tout comme les conventions collectives de travail en vigueur ;

3° disposer, le cas échéant, des agréments, autorisations, permis, inscriptions, enregistrements et licences nécessaires à l'exercice des activités ou des professions y liées pour lesquelles l'agrément est demandé ;

4° ne pas compter, parmi ses administrateurs, gérants, mandataires ou autres personnes habilitées à engager la société ou l'association, des personnes :

- a) qui sont privées de leurs droits civils et politiques ;
- b) visées par l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains condamnés et aux faillites d'exercer certaines fonctions, professions ou activités ;
- c) qui, au cours des cinq années précédant la demande d'agrément, ont été reconnues responsables des engagements ou des dettes d'une société en faillite en application des articles 229, 5°, 265, 315, 456, 4°, et 530 du Code des sociétés ;

d) qui, au cours de cinq années précédant la demande d'agrément, ont été condamnées par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée.

§ 2. Le Gouvernement détermine la procédure, les modalités d'instruction et d'évaluation des demandes de financement par l'Administration.

§ 3. Dans le cadre d'un mandat de service d'intérêt économique général, il détermine également un mécanisme de révision de la compensation de service public permettant de réallouer, de diminuer ou d'augmenter le montant des compensations de service public octroyées l'année précédente.

CHAPITRE 5. — **Evaluations**

Section 1^{re}. — Des entreprises sociales

Art. 20. § 1^{er}. Les entreprises sociales démontrent, au moyen du formulaire établi par le Gouvernement, le respect de chacune des caractéristiques des principes visés au chapitre 2 au moyen de critères quantitatifs et/ou qualitatifs qui peuvent être obligatoires ou progressifs. Chacune de ces caractéristiques s'évalue sur la base d'au moins un critère obligatoire.

§ 2. Le Gouvernement détermine, après avis du CCES, les critères démontrant la mise en œuvre des caractéristiques des principes visés au chapitre 2 ainsi que le modèle du formulaire contenant lesdits critères.

§ 3. L'Administration procède annuellement à l'analyse des résultats contenus dans le formulaire transmis par l'entreprise sociale.

Art. 21. § 1^{er}. Les entreprises sociales mettent en œuvre un processus permettant, outre les conditions posées pour l'agrément, de s'autoévaluer et d'approfondir les principes visés au chapitre 2.

§ 2. Le Gouvernement détermine, après avis du CCES, l'outil d'auto-évaluation des entreprises sociales.

Art. 22. § 1^{er}. Les entreprises sociales transmettent annuellement à l'Administration le formulaire visé à l'article 20.

§ 2. Les entreprises sociales d'insertion transmettent en plus du formulaire prévu au paragraphe 1^{er} un rapport d'activité spécifique lié à leur mandat de service public.

§ 3. Le Gouvernement détermine les modalités de remise des documents visés aux paragraphes 1 et 2, et des éventuels documents complémentaires ainsi que le modèle de formulaire.

Section 2. — De l'ordonnance

Art. 23. § 1^{er}. Le Gouvernement présente annuellement un rapport sur la mise en œuvre de la présente ordonnance au Parlement bruxellois ainsi qu'au CCES.

Le premier rapport est présenté dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

§ 2. Ce rapport comporte notamment une présentation statistique :

1° du nombre d'entreprises sociales agréées en vertu du chapitre 3, du nombre d'entreprises ayant obtenu un mandat pour un programme d'insertion en vertu du chapitre 4 et du nombre de travailleurs concernés par les programmes d'insertion, du nombre d'agences-conseils agréées, et les budgets y afférents ;

2° des agréments et mandats octroyés, refusés ou retirés depuis le précédent rapport ;

3° de la répartition géographique de ces acteurs au sein de la Région de Bruxelles-Capitale ;

4° du nombre d'entreprises sociales agréées ayant obtenu des aides régionales aux entreprises, des financements du Groupe SRIB, ou des subsides dans le cadre des appels à projets innovants organisés par la Région, et les budgets y afférents ;

5° des sanctions prises par le Gouvernement.

Art. 24. § 1^{er}. Le Gouvernement joint tous les deux ans au rapport visé à l'article 23 une synthèse :

1° des développements quantitatifs et qualitatifs des entreprises sociales ainsi que leur contribution agrégée aux politiques économiques et d'emploi menées par la Région de Bruxelles-Capitale ;

2° des progrès et des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre par les entreprises sociales des différentes caractéristiques de chacun des principes visés au chapitre 2 ;

3° des développements en cours dans les régions européennes innovantes en matière d'entrepreneuriat social ;

4° des actions à entreprendre, dans les deux ans, sur la base des enseignements de la période écoulée.

§ 2. La première synthèse est jointe, au second rapport, trente mois après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

§ 2. Dans le cadre de son mandat, l'entreprise sociale d'insertion gère une mission de service d'intérêt économique général qui consiste en la réalisation de :

CHAPITRE 6. — **Le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social**

Art. 25. § 1^{er}. Un Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social est créé au sein du CESRBC, qui en assure le secrétariat. Il est chargé des missions suivantes :

1° formuler des avis relatifs à l'agrément des entreprises sociales visé à l'article 11 ;

2° formuler des avis relatifs aux programmes d'insertion visés à l'article 15, § 2 ;

3° formuler des avis de sa propre initiative et à la demande du Gouvernement ;

4° organiser la concertation entre les entreprises sociales agréées et les acteurs publics et privés en lien avec l'entrepreneuriat social ;

5° contribuer à la promotion de la politique régionale en matière d'économie sociale.

§ 2. Le Gouvernement détermine la composition et les modalités de fonctionnement du CCES.

§ 3. Le Gouvernement nomme le président et le vice-président sur proposition du ministre ayant l'économie sociale dans ses attributions.

Au moins trois quarts des membres du CCES sont domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Gouvernement désigne à partir de doubles listes les membres, sur proposition des organes qu'ils représentent.

Deux tiers au plus des membres du CCES font partie du même rôle exlinguistique.

Le Gouvernement désigne les organisations représentatives du secteur de l'économie sociale.

§ 4. Le CCES établit son règlement d'ordre intérieur dans les trois mois après la nomination de ses membres. Ce règlement comporte entre autres des règles relatives aux tâches du président et du vice-président, à la fréquence et aux dates des assemblées, aux convocations aux assemblées, aux comptes rendus, à l'ordre du jour, à l'approbation de l'ordre du jour et du compte rendu, ainsi qu'une définition détaillée des procédures à suivre.

CHAPITRE 7. — **Dispositifs de soutien aux entreprises sociales**

Section 1^{re}. — Les agences-conseils

Art. 26. § 1^{er}. Le Gouvernement peut agréer et financer les personnes morales, ayant pour objet social le conseil aux entreprises sociales et leur accompagnement.

§ 2. Pour être agréée et utiliser la dénomination d'agence-conseil, la personne morale a son siège social ou un siège d'exploitation sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et effectue, notamment, les missions suivantes :

1° collaborer à l'émergence d'une dynamique de professionnalisation et de promotion de l'entrepreneuriat social comme modèle économique porteur pour la Région de Bruxelles-Capitale ;

2° soutenir les entreprises sociales qui en font la demande dans leur alivolonté d'approfondir la mise en œuvre d'un ou plusieurs principes visés au chapitre 2 ou de mettre en œuvre les programmes visés à l'article 15, § 2, en ce compris via l'acquisition d'outils internes et de méthodes adaptées ;

3° soutenir plus spécifiquement les entreprises sociales, lors de la première année de leur agrément, sur les aspects sociaux, de ressources humaines et ce dans une logique de professionnalisation, de gestion et de croissance ;

4° informer les personnes morales qui envisagent de bénéficier de l'agrément visé au chapitre 2.

Art. 27. § 1^{er}. Dans les limites budgétaires fixées annuellement, le Gouvernement peut octroyer à l'agence-conseil une subvention afin d'accomplir les missions énoncées à l'article 26, § 2.

§ 2. Le Gouvernement détermine les critères d'agrément et les modalités d'octroi des subventions.

Section 2. — Autres dispositifs d'appui aux entreprises sociales

Art. 28. Le Gouvernement met en place des dispositifs, autres que ceux visés à la section 1^{re}, pour appuyer les entreprises sociales qui visent des progrès significatifs dans l'approfondissement d'un ou de plusieurs principes visés au chapitre 2 ou pour promouvoir les entreprises sociales, incluant notamment :

1° un appel à projets annuel pour projets innovants ;

2° des produits de financement adaptés (prêts et prises de participation) ;

3° des dispositifs d'accompagnement à la création, la croissance ou au passage à l'échelle pour des entreprises sociales ou des porteurs de projet de telles entreprises ;

4° des dispositifs de promotion des modèles économiques d'entreprises sociales.

CHAPITRE 8. — *Contrôle et surveillance*

Art. 29. § 1^{er}. Les fonctionnaires désignés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contrôlent l'application de la présente ordonnance et de ses mesures d'exécution, et veillent au respect de celles-ci.

§ 2. Ces fonctionnaires exercent ce contrôle ou cette surveillance conformément aux dispositions de l'ordonnance du 30 avril 2009 relative à la surveillance des réglementations en matière d'emploi qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces réglementations.

Art. 30. Les dispositions de l'ordonnance du 8 octobre 2015 portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie s'appliquent à la récupération des compensations de service public visées aux articles 16 et 17.

CHAPITRE 9. — *Disposition modificative*

Art. 31. À l'article 5 de l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale, les mots « visés à l'article 2, 7° et 8°, de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion » sont remplacés par les mots « visés à l'article 2, 2°, de l'ordonnance du [...] relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales ».

CHAPITRE 10. — *Dispositions abrogatoires*

Art. 32. Les ordonnances suivantes sont abrogées :

1° l'ordonnance du 18 mars 2004, modifiée par les ordonnances du 3 mai 2007 et du 30 avril 2009 ;

2° l'ordonnance du 26 avril 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subventions.

CHAPITRE 11. — *Dispositions transitoires*

Art. 33. § 1^{er}. L'entreprise d'insertion ou l'initiative locale de développement de l'emploi conserve le financement accordé par le Gouvernement conformément aux dispositions de l'ordonnance du 18 mars 2004 pour la durée de son agrément et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019.

§ 2. Dans le cas où l'agrément de l'entreprise d'insertion ou l'initiative locale de développement de l'emploi visée au paragraphe 1^{er} arrive à échéance avant le 31 décembre 2019, celui-ci est prolongé au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019 et pour autant que les conditions d'agréments visées aux articles 4 et 5 de l'ordonnance du 18 mars 2004 soient respectées.

§ 3. Pour le 1^{er} janvier 2020, les personnes morales visées au paragraphe premier introduisent une demande d'agrément conformément aux dispositions de la présente ordonnance.

CHAPITRE 12. — *Disposition finale*

Art. 34. La présente ordonnance entre en vigueur à la date déterminée par le Gouvernement.

Promulguons la présente ordonnance, ordonnons qu'elle soit publiée au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le 23 juillet 2018.

Le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme, de la Fonction publique, de la Recherche scientifique et de la Propreté publique,

R. VERVOORT

Le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au Développement,

G. VANHENGEL

Le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Economie et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente,

D. GOSUIN

Le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics,

P. SMET

La Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie,

C. FREMAULT

Note

Documents du Parlement :

Session ordinaire 2017-2018

A-693/1 Projet d'ordonnance

A-693/2 Rapport

A-693/3 Amendements après rapport

Compte rendu intégral :

Discussion et adoption : séance du vendredi 20 juillet 2018.

Chronologie de la procédure

Décembre 2016 : Présentation de la note d'orientation aux membres de la Plateforme relative à l'économie sociale élargie à des experts dont ConcertES

Juillet 2016 et septembre 2017 : réunions du groupe de travail élargi de la Plate-forme élargie de concertation de l'Économie sociale

31 mars 2017 : Note d'orientation relative à l'économie sociale approuvée par le Gouvernement

3 juillet 2017 : Avis favorable de l'Inspection des Finances

6 juillet 2017 : Accord du Ministre du Budget favorable, avant-projet d'ordonnance approuvé par le Gouvernement (traduction juridique de la note d'orientation)

21 septembre 2017 : Avis positif du Conseil Économique et social

26 septembre 2017 : Avis de la Plate-forme de concertation de l'Économie sociale

28 septembre 2017 : Avis du Comité de Gestion d'Actiris

Octobre 2017 à Janvier 2018 : travail de consultance de Michel de Wasseige

Novembre 2017 : Travail de test sur les indicateurs face à la réalité de terrain (toutes les fédérations) – 3 groupes de travail avec des représentants de 30 structures et des fédérations

Décembre 2017 : Présentation du consultant des indicateurs au groupe de travail élargi, au cabinet du Ministre Gosuin et du cabinet Ministre-Président

Janvier 2018 : Présentation du consultant du travail à des chercheurs académiques et remarques de la Plateforme sur le document

5 janvier 2018 : Avis du Conseil d'État

Février 2018 : première adaptation de la note d'orientation

29 mars (rapport final) et 21 juin 2018 (résultats du test) : Présentation de la progression du travail aux représentants des différents cabinets

28 juin 2018 : Projet d'arrêté approuvé en 1^{ère} lecture

18 octobre 2018 : Projet d'arrêté approuvé en 2^{ème} lecture

17 mai 2018 : envoi du test via mail

23 et 28 mai 2018 : séances d'informations en FR et NL

4 juin 2018 : réponses attendues

5 juin 2018 : Rappel de Bruxelles Économie et Emploi

8 juin 2018 : délai supplémentaire accordé pour les réponses au test

20 juillet 2018 : séance plénière au Parlement bruxellois

23 juillet 2018 : vote de l'ordonnance au Parlement bruxellois