

Texte pour le rtes
Aout 2013

Regards sur les politiques territoriales d'ESS en France¹

Première partie

Amélie Artis, Sciences Po Grenoble, PACTE CNRS
1030 avenue Centrale
38400 Saint Martin d'Hères
FRANCE
amelie.artis@iepg.fr

Les politiques publiques en faveur de l'ESS ont pris de l'ampleur à l'échelle territoriale du fait des mutations des systèmes productifs et politiques territoriaux (Pecqueur et Itcaina, 2012). Cette évolution questionne le rôle de l'ESS dans la construction de « *la spécificité productive via la redécouverte de la ressource territoriale* » (Pecqueur et Itcaina, 2012, p 61) et dans la « *redéfinition permanente des frontières* » (Pecqueur et Itcaina, 2012, p 62) de l'action publique locale.

Depuis plusieurs années, les organisations d'ESS sont des acteurs du développement local par les biens et les services qu'elles produisent et par les relations salariales, d'engagement et financières qu'elles créent. Dans plusieurs domaines, les activités des organisations d'ESS s'inscrivent dans les compétences anciennes et nouvelles des collectivités territoriales : services à la personne, offre de loisirs et culture, soutien à la création d'activités, insertion par l'activité économique. Pourtant, la territorialisation de l'ESS ne va pas de soi (Pecqueur et Itcaina, 2012). Elle reste un enjeu pour l'ESS.

A partir d'une étude des politiques publiques en faveur de l'ESS au niveau infra territorial (région, département, communautés d'agglomération), la première partie² de cette contribution s'interroge sur la nature des politiques publiques en faveur de l'ESS.

D'un point de vue de méthode, nous avons interrogé des collectivités territoriales engagées en faveur de l'ESS, le marqueur de cet engagement étant l'adhésion au Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (RTES).

Nous avons réalisé un questionnaire en ligne auprès des collectivités territoriales membres de ce réseau. Le questionnaire aborde plusieurs thématiques : date de création, rattachement institutionnel, moyens d'action, axes de réflexion, etc. (cf. annexes). Nous avons reçu 31 réponses, soit un taux de réponse de 30%. Parmi les réponses, nous avons 16 communautés d'agglomération, soit 52% de taux de réponse, 6 conseils régionaux soit 19%, 5 conseils

¹ Ce texte s'appuie sur une communication réalisée et présentée par l'auteur lors du congrès de l'association française de sciences politique AFSP qui a eu lieu en juillet 2013 à Paris. Pour la 1^{ère} année un atelier sur l'ESS et les politiques publiques était dans le programme à l'initiative de Xabier Itcaina et Nadine Richez-Battesti.

² La deuxième partie de cette contribution porte sur une étude des moyens mis en œuvre par ces politiques.

généraux, soit 16%, 4 villes, soit 13%. Nous remercions vivement les personnes qui ont répondu. Des éléments complémentaires ont été apportés par l'intermédiaire du RTES, que nous remercions pour sa collaboration et sa disponibilité.

1. *L'intégration de l'ESS dans l'action et le fonctionnement des collectivités locales*

Depuis le 19^{ème} siècle, l'économie sociale et solidaire (ESS) s'est construite en lien avec la construction d'un Etat social en France (Demoustier, 2001). Elle a participé à la construction de politiques publiques dans le cas des politiques de santé et dans la création de notre système de protection sociale, elle a aussi été mobilisée comme un support et une ressource pour accompagner le développement économique. Par exemple, les coopératives agricoles ont contribué à la modernisation du secteur agricole tandis que les associations de jeunesse et de loisirs ont accompagné les français dans les temps hors travail. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale à très récemment, l'ESS a plutôt été vue comme un complément au développement économique par la prise en charge des plus fragiles et la mise en place d'une redistribution mixte (entre solidarité publique et privée) en faveur de la cohésion sociale. Ce rôle souvent attribué à l'ESS s'inspire de l'idée que le développement économique permettrait naturellement de réduire les inégalités, à l'image des travaux de Kuznets. Mais aujourd'hui, l'éclatement du modèle socio-économique de la période fordiste a encouragé les acteurs privés et publics à chercher de nouvelles réponses. Dans cette nouvelle configuration, on observe un regain d'intérêt pour l'ESS, soit pour favoriser l'insertion de tous, soit pour être un réel modèle économique alternatif. Ce questionnement se retrouve aussi dans la construction des politiques publiques en faveur de l'ESS portées par des personnes, élus, techniciens et acteurs de l'ESS.

Dès lors, l'ESS devint un modèle conceptuel et une réalité concrète prenant vie dans des actions et dans des organisations. Elle est perçue comme un levier pour un changement de paradigme ou l'affirmation d'une spécificité territoriale. Dans ce contexte, des actions estampillées « ESS » sont mises en place depuis 1998 dans les collectivités territoriales, avec une fréquence plus importante en 2001 sous l'impulsion du Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire piloté par Guy Hascoet puis avec l'intégration de l'ESS dans la direction générale de la cohésion sociale en 2010.

Tableau 1 : Date d'émergence d'actions en faveur de l'ESS

Année	Nombre de réponses
1998	1
2000	2
2001	5
2004	2
2005	3
2006	2
2008	2
2009	5
2010	6
2011	2
2012	1

La mise en place d'actions en faveur d'ESS s'accompagne de la création d'un service dédié à l'ESS : 2/3 de l'échantillon ont un service dédié à l'ESS.

Tableau 2 : Un service dédié à l'ESS

présence d'un service dédié à l'ESS	
oui	20
non	11

La création d'un service dédié à l'ESS induit une réflexion sur son rattachement institutionnel. Depuis plusieurs années, des actions ont été mises en œuvre par les pôles emploi, insertion ou action sociale.

« Au démarrage: Direction Prévention Insertion Emploi - A la constitution de la communauté d'Agglomération: Direction du développement économique et emploi » la communauté d'agglomération de l'Artois

« Le poste chargée de mission ESS a été créé en 2011 et rattaché au service développement économique. Le service éco est directement rattaché au directeur général des services, Les actions relevant de l'ESS ont d'abord été menées par les services emploi et politique de la ville" CA Arles Crau Camargue Montagnette

Aujourd'hui le rattachement institutionnel n'est plus le même. Depuis une dizaine d'années, les services « ESS » sont rattachés à la direction du développement économique. Le rattachement à plusieurs services ou à une direction générale s'opère principalement pour les communes.

Tableau 3 : Rattachement institutionnel

Instance de rattachement aujourd'hui	Fréquence
développement économique	17
économie et emploi	5
emploi et insertion	3
direction générale	3
autres (développement durable, aménagement du territoire)	3

Ces évolutions institutionnelles semblent indiquer que l'insertion par l'activité économique et les actions en faveur de l'emploi ne constituent plus le référentiel des politiques publiques de l'ESS.

D'une part, les acteurs de l'ESS veulent être reconnus comme des acteurs économiques à part entière et la prédominance des logiques gestionnaires et marchandes s'accroît. D'autre part, l'intégration de l'ESS dans le service de développement économique est une stratégie de légitimation de l'ESS des acteurs privés et publics (les élus) qui portent ces actions (Jérôme, 2010, p 161). Alors, le rattachement de l'ESS au développement économique a pour but de montrer que l'ESS *« est bien un mode de développement économique à part entière, méritant en cela une politique publique économique au plein sens du terme »* (Jérôme, 2010, p 151).

Ce positionnement est concomitant avec l'évolution des politiques publiques au niveau national.

Un retour historique sur trente ans de politiques publiques montre qu'il *« n'existe pas aujourd'hui en France une politique publique de l'ESS. Il existerait plutôt des politiques*

publiques » (Wilson-Courvoisier, 2012, p 78), celles-ci sont construites soit selon une approche par les secteurs soit selon une approche par les acteurs.

Cette lecture historique montre plusieurs ruptures : d'abord, le rattachement institutionnel est passé de l'interministériel à l'intégration dans plusieurs ministères ; puis le champ de l'ESS est d'abord analysée sous le prisme des statuts (décret 15/12/1981), puis à travers celui de l'innovation sociale (décret 5/10/1995, 27/05/1998) et au champ de la solidarité (7/04/2000), alors que les moyens mis en œuvre se sont réduits (Wilson-Courvoisier, 2012). Depuis 2010, l'ESS est éclatée entre plusieurs ministères de tutelles en séparant le monde associatif, les coopératives et les mutuelles, et parmi les associations. Cette logique produit une forte dualité : une « *séparation entre une vie associative rattachée au ministère du Sport et de la Jeunesse, et une économie sociale et solidaire aujourd'hui directement intégrée à Bercy, semblant ainsi opposer la promotion de la citoyenneté et le soutien à l'activité économique et l'emploi.* » (Wilson-Courvoisier, 2012, p 78). Cette perspective révèle « *l'incertitude sur l'objet des politiques publiques [qui] renforce l'incertitude sur le périmètre de l'Economie sociale, sur son identité, et donc son rattachement administratif, ce que nous montrent la multiplication des textes de base (les décrets) instituant le champ et les missions de la Délégation.* » (Wilson-Courvoisier, 2012, p 84).

Malgré cet imbroglio institutionnel, l'action publique centrale a mis en place une décentralisation de l'action publique en faveur de l'ESS : mise en place d'une politique territoriale en faveur de l'ESS avec la création de 11 Contrats de Plan Etat/ Régions, la mise en place de conventions pluriannuelles d'objectifs étendues progressivement à l'ensemble des régions (de 2001 à 2008) et la mise en place d'appels à projets insufflant « *une vraie dynamique territoriale* ». Cet élan est confirmé au niveau des conseils régionaux qui introduisent l'ESS dans les schémas de développement économique régional (Wilson-Courvoisier, 2012, p 84).

2. Une diversité des référentiels politiques

La multitude des dénominations institutionnelles, les périmètres changeant des politiques, la faiblesse des politiques transversales et structurelles sont le reflet de « *l'instabilité, voire l'inexistence, d'un référentiel stabilisé, permettant de s'appuyer sur une vision partagée et opératoire de l'ESS, constitue le frein le plus fondamental à l'intensification de l'action publique en la matière* » (Jérôme, 2010, p 153). De précédents travaux comparatifs sur quatre territoires en Rhône alpes ont mis en lumière l'imperceptibilité d'un référentiel d'ESS, celle-ci étant plutôt une « *nébuleuse* » dont les statuts ou les secteurs d'activités ne permettent pas de la définir ; le socle commun reposant sur sa dimension humaniste et citoyenne (Artis et al, 2010 ; Artis et al. 2009).

Or l'action publique nécessite pour se déployer, qu'elle puisse se représenter l'objet sur lequel elle prétend intervenir. A ce titre les élus et les professionnels concernés construisent (ou tenter de le faire) une représentation du secteur qui, entre bricolage institutionnel et tâtonnements individuels et collectifs, contribuent à baliser les frontières du secteur. Le projet de loi cadre ESS programmée au vote à l'automne 2013 en France comme dans d'autres pays³ sont des signes de ce processus. En effet, les lois identifient -- et, de ce fait, stabilisent -- les objets et les normes auxquelles ceux-ci doivent se soumettre. Cependant, s'il semble d'une

³ Des lois ou décrets sur l'économie sociale existent dans plusieurs parties du monde: Wallonie en Belgique (2008), Grèce, Espagne et Mexique (2011), Colombie et Equateur (2012), Portugal (2013), etc.) ou sont en train d'être adoptées, comme en Argentine, au Brésil, en France, au Luxembourg et au Québec.

construction politique soit en train de se stabiliser, toutes les questions (périmètre, rôle) sur l'ESS ne sont pas résolues.

Cet éclatement du référentiel s'observe aussi dans les représentations des collectivités territoriales lorsqu'on leur demande de situer les politiques d'ESS dans une thématique. Les thèmes « économie de proximité » « création d'activités », « emploi » sont les thématiques le plus souvent citées.

Tableau 4 : les thématiques de l'action publique

Dans quelles thématiques votre politique en faveur de l'ESS s'inscrit-elle ?	
économie de proximité	10
création d'activités	12
insertion	7
emploi	11
lutte contre la pauvreté	1
innovation sociale	6
relocalisation de l'économie	3
financement projets	3
environnement	2
agenda 21	2
circuits courts	2
jeunes	1
enseignement secondaire et supérieur	1

La diversité des référentiels ou le rattachement au service du développement économique n'implique-t-il pas des changements dans les objectifs et les moyens de la politique publique en faveur de l'ESS ? En effet, le rattachement institutionnel et les référentiels des politiques ne sont pas sans incidence sur l'évolution des organisations de l'ESS. En effet, l'utilisation principale des logiques économiques, qui sont souvent assimilées à des logiques marchandes, commerciales voire lucratives, imposent des cadres d'actions aux organisations d'ESS qui ne prennent pas en compte leur nature socio-économique. Par exemple, l'évaluation de la pérennité d'une organisation d'ESS ne peut se résumer à une lecture financière, les processus d'appels à projet peuvent produire un sentiment de mise en concurrence entre les organisations d'ESS. Pourtant, la prise en compte de l'ancrage territoriale et de l'engagement des membres sont des ressources invisibles participant au modèle d'ESS.

Parallèlement, des collectivités territoriales prennent conscience de ces fragilités et tentent de mieux les appréhender. Par exemple, le Conseil régional Champagne Ardennes, à travers un travail collectif sur une charte d'utilité sociale des associations, construit son action afin « de reconnaître les associations non seulement pour ce qu'elles font, mais aussi pour ce qu'elles sont ».

3. Les spécificités d'une politique publique d'ESS : participation et transversalité ?

Une politique spécifique d'ESS suppose un partage de valeurs et de pratiques dans sa mise en œuvre. Dans le cas de l'ESS, deux caractéristiques semblent prédominées : la participation active des parties prenantes, en écho au fonctionnement participatif et démocratique de ces

organisations, et la transversalité du fait de l'approche socio-économique et socio-politique de l'ESS.

Concernant la participation, l'emploi de méthodes participatives semble constituer une marque distinctive et incontournable des politiques publiques en la matière avec des méthodologies de travail comme une « co-construction », une « coopération » ou un « partenariat ». Plusieurs actions matérialisent cette dimension participative : présence d'instances de concertation et de co-construction des politiques publiques d'ESS, participation et mobilisation des acteurs via des comités, des groupes de travail et des Assises, mise en place d'un comité régional permanent de l'ESS, mise en place de groupes de travail, élaboration de délibérations cadre, études sectorielles, organisation d'Assises de l'ESS (entretiens, Jérôme, 2010, p 152-153). De même, plusieurs politiques locales favorisent la participation des acteurs : Conseil régional Champagne Ardennes, Conseil général de Corrèze, Communautés d'agglomération La Métro ou Le Roannais Agglomération. Des collectivités territoriales collaborent aussi avec des équipes de recherche pour mieux connaître et comprendre l'ESS sur leurs territoires (en terme de poids et d'influence) et pour animer des groupes de travail avec les acteurs de l'ESS.

Cette représentation d'une politique publique d'ESS participative est confirmée au niveau de notre étude avec la quasi majorité des collectivités territoriales qui intègre les acteurs de l'ESS dans la construction de leur politique.

Tableau 5 : Participation des acteurs dans la construction de la politique

Les acteurs de l'ESS sont-ils parties prenantes dans la construction de votre politique ?	
oui	29
non	2

L'étude des réponses détaillées à notre questionnaire montre que cette participation et cette co-construction prennent forme à différents niveaux :

- le partage d'information et de connaissances :
« Organisation annuellement de débats, forums et réunions participatives »
- la concertation dans les projets individuels
« un bilan annuel est demandé ; qualitatif, quantitatif, et financier du projet. Des rencontres régulières sont faites avec les porteurs de projet; ces bilans sont examinés en commissions et l'aide financière est allouée ou renouvelée selon les résultats »
- la concertation avec la mise en place d'événements :
« Conférence territoriale. Conférence des acteurs économiques et sociaux. », « dans le cadre d'événementiels, construction commune de questionnaires bilan pour participants »
- la co construction par la mise en place de comité de suivi et d'évaluation des projets et des actions :
« Evaluation des actions de promotion de l'ESS dans le cadre du comité mixte de l'ESS », « constitution d'une groupe ressource pour la constitution du référentiel d'évaluation", " Mise en place d'un comité départemental de l'ESS, avec plusieurs collègues permettant d'avoir une représentativité des acteurs »

- la concrétisation de projets communs impliquant la mutualisation des moyens :
 - « mises en place d'une plate forme de ESS regroupant 11 structures avec permanence 1 fois par mois ainsi que des actions spécifiques. mises en place de marchés de nuits avec des producteurs bios, aides aux associations de l'ESS etc. »*
 - « La réflexion sur l'émergence de projets fait l'objet de tours de table qui nous permettent d'associer les acteurs de l'économie sociale et solidaire du territoire. »*
 - « Mise en place d'une rencontre territoriale des acteurs, Travail en atelier thématiques et propositions d'actions concrètes à mettre en œuvre »*
- la concertation et la mise en place d'espaces de diagnostic, de validation, voire de cogestion :
 - « une concertation régionale en plusieurs étape ayant aboutie à un schéma régional a permis la rédaction concertée du Règlement d'intervention »*
 - « Constitution d'un comité de pilotage ESS composé des représentants des collectivités et des acteurs de l'ESS ».*
 - "Animation par la collectivité d'un comité mixte de l'ESS qui rassemble régulièrement (5 à 6 fois par an depuis 2 ans) une vingtaine d'acteurs (diverses associations, une mutuelle, URSCOP, entreprises d'insertion, Conseil général, Conseil régional, GIP Développement social urbain, DDCS). »*

Concernant la transversalité, la réalité est plus complexe. Les services d'ESS sont intégrés dans les administrations publiques collaborant avec d'autres services pour répondre à leurs besoins (communication par exemple) ou pour faire des événements conjoints. Par contre, il y a quelques d'actions communes, l'exemple d'un appel à projet commun entre le service ESS et celui de l'agenda 21 est souligné dans notre étude. Cette action suppose une concertation sur les objectifs, sur les moyens et les critères. Dans le cas du conseil général de Corrèze une des actions est d'accompagner la « transversalité avec la création d'un fonds départemental dédié à l'ESS, instaurant une instance de concertation pluri-directionnelle au sein du Conseil général, pour recevoir et étudier conjointement des dossiers "multi facettes" ne trouvant pas jusqu'à présent d'écoute adaptée » (Plan départemental ESS 2013/2015, CG Corrèze, p 8). Quelques collectivités territoriales construisent leur politique d'ESS dans une logique « projet » entre des directions administratives très différentes. Dans ce cas, les frottements existent et le besoin de partager les objectifs est indispensable. On constate que les référentiels sur l'ESS sont parfois différents, comme nous l'avons montré précédemment, et les cultures des services sont aussi distinctes.

Conclusion

Dans cette contribution, nous avons souhaité discuter les contours des politiques territoriales en faveur de l'ESS. D'abord, comme au niveau national, nous avons montré la présence d'un rattachement multiforme de l'ESS dans l'action publique locale, sans pour autant une politique publique spécifique définissant l'ESS comme un secteur institutionnel spécifique.

Aujourd'hui, la France souhaite se doter d'une loi pour l'ESS, qui permettrait d'aller plus loin par rapport aux différents arrangements institutionnels déjà mis en œuvre (délégation interministérielle, contrats de Plan, etc.). Ce projet s'est construit autour d'un processus très participatif incluant les acteurs de l'ESS au débat. Le projet de loi connu à ce jour est marqué par un projet politique à renforcer, celui proposé étant centré sur la question de l'emploi et s'inscrit dans les logiques du ministère de l'économie, ministère de rattachement de l'ESS (Demoustier, 2013). Ce positionnement peut s'expliquer par la difficulté à construire un consensus politique entre des référentiels très différents, entre les acteurs de l'ESS, et entre l'ESS et l'acteur public. Ainsi, dans la méthode, ce projet de loi s'inscrit dans la construction d'une politique publique spécifique d'ESS mais elle reste encore marquée par les fragilités et la diversité des politiques déjà existantes.

Bibliographie

Artis A, Demoustier D., Hofmann B. et Puissant E. (2010), « L'Économie sociale et solidaire dans les transformations socio-économiques urbaines : l'exemple de Grenoble » in Itçaina X., *La politique du lien*, coll. Espace et Territoires, PUR, pp. 39-56.

Artis A., Demoustier D. et Puissant E. (2009), « Le rôle de l'économie sociale et solidaires dans les territoires : six études de cas comparées », *RECMA*, n°314, <http://www.recma.org/node/917>.

Chaves R (2002), Politiques publiques et économie sociale en Europe, : le cas de l'Espagne », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol 73, pp 453-480

Demoustier D. (2013), « Construction du projet de loi sur l'ESS », *RECMA*, n°329, <http://www.recma.org/node/3581>

Demoustier D. (2001), *L'économie sociale et solidaire*, Paris, Syros Alternatives économiques.

Jérôme V (2010), l'économie sociale et solidaire, une subversion institutionnelle et politique ?, in Itçaina X., *La politique du lien*, coll. Espace et Territoires, PUR, pp149-163

Pecqueur B., Itçaina X., "Economie sociale et solidaire et territoires : un couple allant de soi ? », *RECMA – Revue internationale de l'économie sociale*, 2012, n°325, p. 48-64

Vienney C. (1980), *Socio-économie des organisations coopératives*, Ciem, 2 tomes.

Documents des collectivités territoriales

Conseil Régional d'Aquitaine: <http://rtes.fr/Conseil-regional-Aquitaine> et liens, et http://aquitaine.fr/IMG/pdf/RI_ESS_IS_04032013.pdf

Conseil Régional Nord Pas de Calais <http://rtes.fr/Adoption-du-Plan-regional-de.350>

Conseil Régional Champagne Ardennes, Bilan ESS 2004/2009

Conseil Général de Corrèze, <http://rtes.fr/Conseil-general-de-Correze>