

ATELIER EUP

*Terrain d'étude : ville de Rennes, Rennes Métropole, le Département  
d'Ille-et-Vilaine et la Région Bretagne*

## **LES POLITIQUES D'ESS DANS UNE REGION HISTORIQUE**

---

Sylvain Beaubois, Jérémy Grangladien

Janvier 2017

Les analyses et les conclusions contenues dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne  
représentent pas nécessairement le point de vue du RTESS ni de CITEGO.

**ÉCOLE  
D'URBANISME  
DE  
PARIS**



### Chiffres clés de la Bretagne

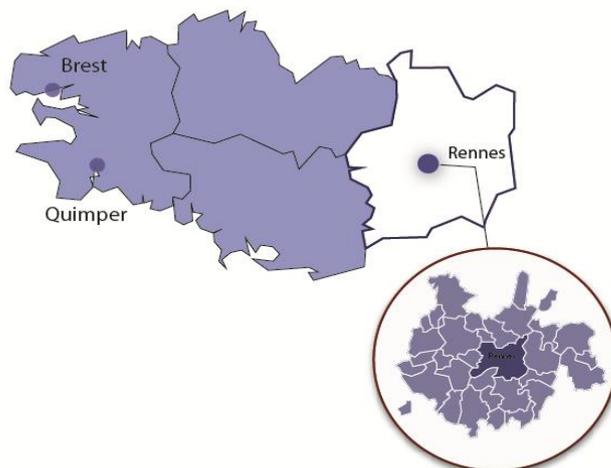
- 27 208 km<sup>2</sup> de superficie
- 3 273 343 d'habitants
- 2 agglomérations de plus de 100 000 habitants, Rennes et Brest
- 7ème région économique avec un PIB de 83,4 milliards d'euros
- Plus de 18 593 entreprises créées en 2015.



Bretagne

### Chiffres clés sur l'ESS en Bretagne :

- 1ère région française pour le poids de l'ESS dans l'économie
- 149 000 salariés soit 14,6% du total de l'emploi salarié de la région
- 13 600 établissements employeurs



Source : atelier EUP

RENNES MÉTROPOLE

**NOTA :** Cette étude exploratoire se concentre sur quatre collectivités territoriales : la ville de Rennes, Rennes Métropole, le Département d'Ille-et-Vilaine et la Région Bretagne. L'analyse ne prend donc pas en compte d'importantes dynamiques portées par les autres collectivités du périmètre de la Région.

Les personnes suivantes ont été interrogées dans le cadre de notre étude :

- **Thierry Courret**, chargé de mission, DIRECCTE Bretagne
- **Christine Ghesquière**, cheffe de service ESS, Région Bretagne
- **Grégory Huchon**, directeur adjoint, CRESS Bretagne
- **Anne Le Tellier**, chargée de mission, Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine
- **Anne Patault**, vice-présidente Innovation Sociale (PS), Région Bretagne
- **Laurent Prieur**, directeur, TAG35 (ex-Startijenn)
- **Emmanuelle Rousset**, vice-présidente ESS (PS), Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine
- **Matthieu Theurier**, vice-président ESS (EELV), Rennes Métropole

## Principaux documents cadres de l'ESS sur le territoire

### ➤ Région Bretagne

**Stratégie Régionale de l'ESS**, en cours d'élaboration au moment des entretiens (novembre 2016). Une conférence régionale de l'ESS s'est tenue en décembre 2016. Les conclusions de cette conférence ont été intégrées au SRDEII, cette actualisation a été votée en février 2017<sup>1</sup>.

Portage politique : Anne Patault, vice-présidente de la région Bretagne déléguée à l'Égalité et l'Innovation sociale

### ➤ Département Ille-et-Vilaine

**Politique ESS** (depuis 2005)

Portage politique: Emmanuelle Rousset, vice-présidente déléguée à l'ESS du Conseil Départemental

<sup>1</sup> Pour consulter les délibérations d'actualisation du SRDEII et le chapitre ESS : <http://www.bretagne.bzh/upload/docs/application/pdf/2017-02/d-17-dgs-01-srdeii-tamponne.pdf>

➤ Rennes Métropole

**Stratégie Métropolitaine de Développement de l'Économie Sociale et Solidaire, intégrée à la Stratégie Métropolitaine de Développement Économique**

Portage politique : Matthieu Theurier, vice-président délégué à l'Économie Sociale et Solidaire de Rennes Métropole

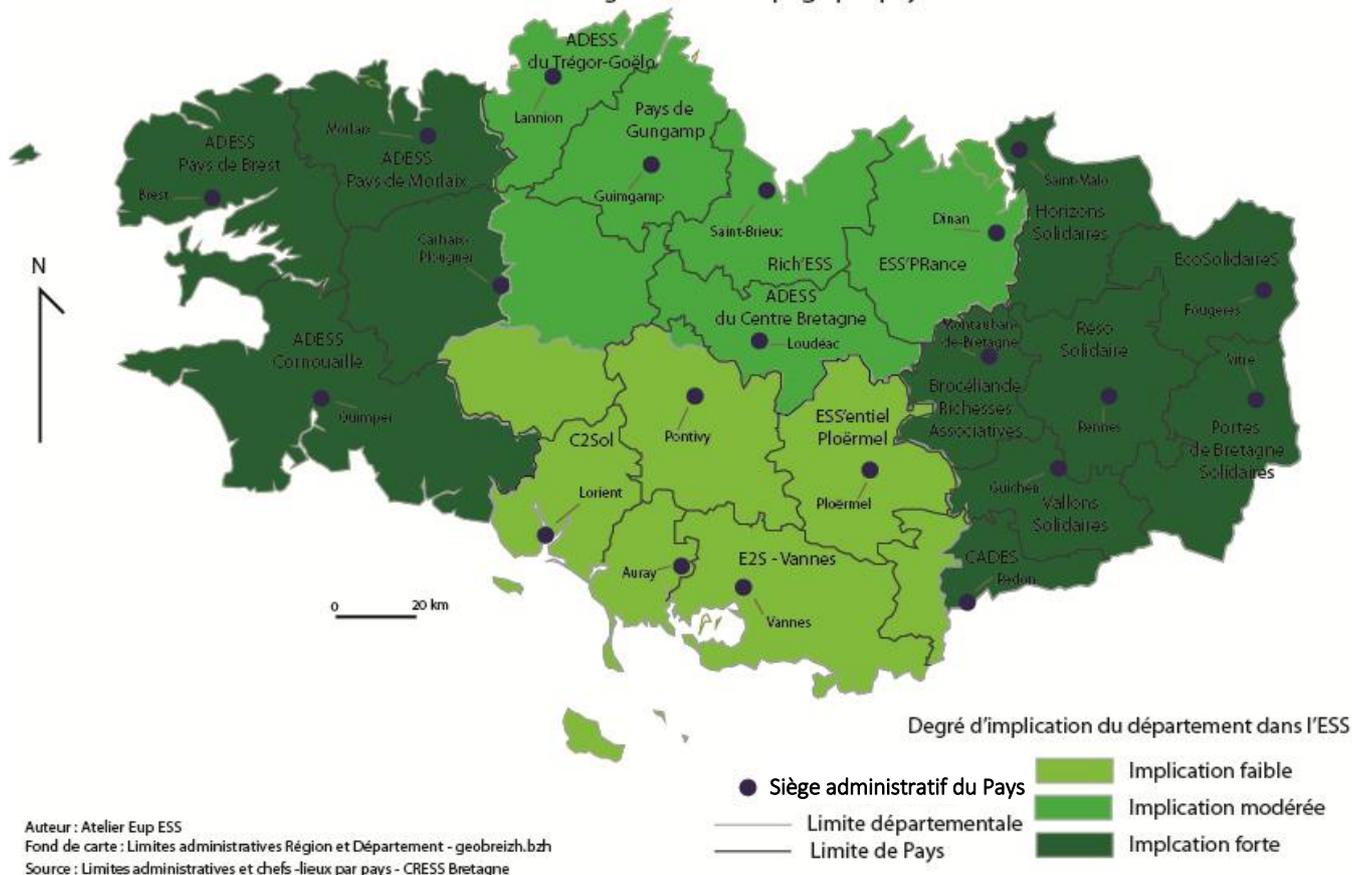
L'ESS dans le territoire de Bretagne : acteurs, organisation et mise en place

La Bretagne est marquée par une tradition de la coopération et un pragmatisme qui ne sont pas exclusifs au domaine de l'ESS. Poids du christianisme social, sensibilité au développement durable,.. les valeurs de l'ESS sont ancrées en Bretagne.

La Bretagne est un territoire précurseur en matière de coproduction. Son Schéma Régional de l'ESS a anticipé les évolutions législatives dans sa conception et a participé à constituer un écosystème favorable à l'ESS.

Le portage politique de l'ESS est fort car elle a fait l'objet d'une création de vice-présidence dans chacune des institutions étudiées : Rennes Métropole, le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine et la Région Bretagne. L'articulation avec les Pôles de développement de l'ESS, présents sur quasiment chaque pays, permet de disposer d'un relais sur l'ensemble du territoire.

L'ESS en Bretagne : un découpage par pays



**Les acteurs institutionnels et leurs partenaires**

Les collectivités territoriales concernées par le périmètre de l'étude sont toutes mobilisées sur le sujet de l'Économie Sociale et Solidaire. Chaque élu, chaque technicien interrogé insiste sur l'importance de l'ESS en matière de création de valeur, une valeur non délocalisable qui compense des manques du marché. L'affirmation par les acteurs de l'ESS du caractère économique de leurs activités est perçue comme une condition *sine qua non* de leur

croissance et du renforcement d'un secteur qui expérimente, et prend souvent l'intégralité des risques liés à la posture de précurseur.

Il est toutefois intéressant de souligner plusieurs éléments qui interviennent en toile de fond :

- **L'importance des pays.** La Région Bretagne est composée de 21 Pays, dont 7 uniquement sur le territoire du Département d'Ille-et-Vilaine. Introduits par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire de 1995 (LOADT, dite "loi Pasqua") et réaffirmés par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 (LOADDT, dite "loi Voynet"), leur périmètre correspond au territoire présentant une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ». Les pays jouent un rôle central dans l'animation du tissu ESS, notamment à travers les Pôles de développement de l'ESS.
- **La loi ESS a permis d'institutionnaliser le secteur.** Si l'on peut y voir un formalisme qui risque de nuire à l'inventivité du secteur, elle a le mérite de lui offrir une reconnaissance et de statuer sur les grands traits qui permettent d'intégrer ou d'exclure des structures de ce champ. Une lecture pragmatique de la loi ESS permet aux collectivités territoriales de trancher et de soutenir les actions et projets qu'elles identifient ou qui lui parviennent.
- **L'impacte de la réforme territoriale.** La loi NOTRe a supprimé la compétence économique du Conseil Départemental. Le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine, qui soutenait financièrement de nombreuses structures de l'ESS dans ce cadre, a dû réinterpréter son engagement. Il a fait le choix de maintenir son soutien au secteur sous l'angle de la solidarité territoriale, en finançant les études de faisabilité de projets répondant à un besoin du territoire. Le département du Finistère a également confirmé son soutien à l'ESS. Deux départements ont fait le choix inverse, Ils ont également interprété la loi NOTRe mais pour se retirer complètement ou en partie du soutien à l'ESS. Un sujet préoccupant pour la CRESS et le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine, qui craignent que cette décision ne fragilise certaines structures de l'ESS. La Région quant à elle ne peut pas et ne souhaite pas compenser ce retrait. Si la loi NOTRe n'a pas fait bouger la Région Bretagne, la loi MAPTAM elle a tout de même supprimé 42 intercommunalités, passant ainsi de 101 à 59 EPCI qui ont également la compétence économique. Toutes ne disposent pas d'une stratégie ESS, ce qui nécessite un travail spécifique de rencontres et de coordination. Il s'agit d'un sujet majeur pour la Région Bretagne et la CRESS.

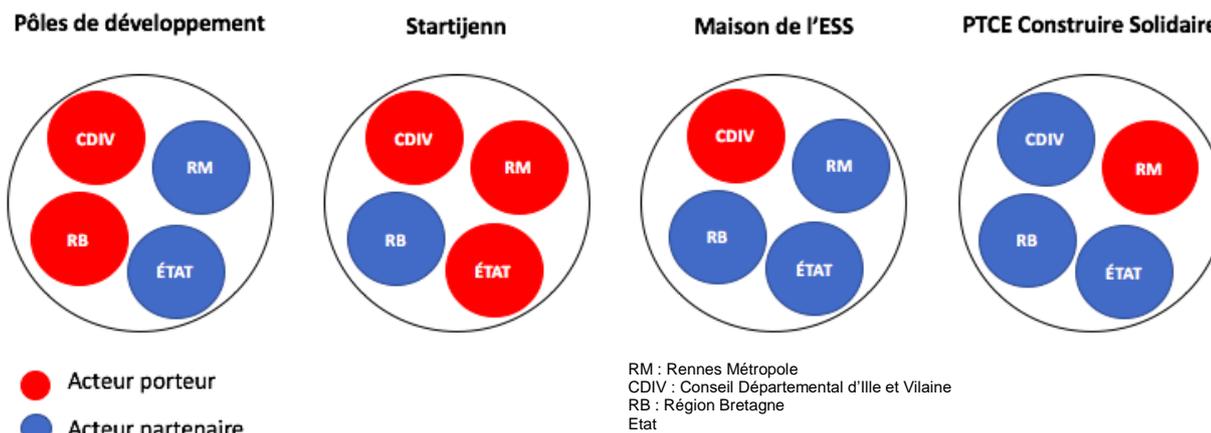
## La prise en compte de l'ESS au sein des collectivités locales

	<b>Compétences</b>	<b>Portage politique et organisation au sein des services</b>	<b>Modalités engagement</b>	<b>Coordination interne</b>
<b>Rennes Métropole</b>	La loi NOTRe reconnaît aux EPCI une compétence en matière de développement économique.	Création d'une vice-présidence à l'ESS sous le mandat de Matthieu Theurier. ESS rattachée au service développement économique avec une chargée de mission dédiée arrivée en 2015.	Schéma Métropolitain de l'ESS décliné en plan d'action revu tous les deux ans. Budget au titre de l'Insertion économique et économie sociale et solidaire (investissement : 204 000 euros + fonctionnement : 3 750 595). Appel à projet permanent pour l'ESS (une enveloppe de 70 000 euros en aide directe aux entreprises pour 2017).	Tenue d'un groupe de travail peu formel qui a permis de repérer les élus intéressés. Se réunit tous les 3 mois. Dans le cadre du Schéma Métropolitain de l'ESS, la première étape a été la structuration du secteur. Une fois achevée, la chargée de mission doit désormais porter la transversalité au sein de la métropole.
<b>CD Ille-et-Vilaine</b>	La loi NOTRe a supprimé la compétence économique du Conseil Départemental, qui était un acteur important pour les structures de l'ESS en matière de financements. Le Conseil Départemental d'Ille et Vilaine a donc fait le choix d'axer son soutien au secteur sous l'angle de la solidarité territoriale, ce qui lui permet de maintenir une partie de son soutien à l'ESS.	Création d'une Vice-présidence au sein du Conseil Départemental d'Ille et Vilaine, assurée par Emmanuelle Rousset. Une chargée de mission dédiée depuis fin 2004.	Politique départementale de l'ESS dès 2005. Budget dédié à l'ESS : 361 000 euros, hors politiques sectorielles, chantiers d'insertion et emplois associatifs. Appel à projet permanent pour l'ESS.	Une chargée de mission présente depuis plus de 10 ans qui identifie et mobilise les interlocuteurs concernés par les sujets abordés dans le cadre du comité consultatif de l'ESS qui se réunit chaque mois. Organisation de présentations sur l'ESS pour sensibiliser en interne. Organisation d'évènements sur le commerce équitable: quizz, ciné-débats...
<b>Région Bretagne</b>	La Région : compétences économiques (contribution au développement économique, social et culturel de la région). Ne peut pas et ne souhaite pas compenser le retrait des départements.	Région Bretagne : vice-présidence à l'innovation sociale, pas de mention de l'ESS. Une cheffe de service Innovation sociale et ESS au sein de la direction économie.	Stratégie Régionale de l'ESS autour de 3 axes : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tenir cohérence entre principes et pratiques</li> <li>- Apporter des réponses concrètes aux enjeux de la Bretagne, dans le quotidien des bretons</li> <li>- Se donner les moyens de l'ambition 5 400 000 euros en 2017 (Principal financeurs des acteurs régionaux de l'ESS : CRESS, pôles de l'ESS, , ...</li> </ul>	Un service Innovation sociale et ESS.

## La mise en œuvre concrète de l'ESS au travers de l'exemple du territoire de Rennes Métropole

### Le développement de l'entrepreneuriat dans l'ESS

#### Les projets de développement de l'entrepreneuriat dans l'ESS en Bretagne

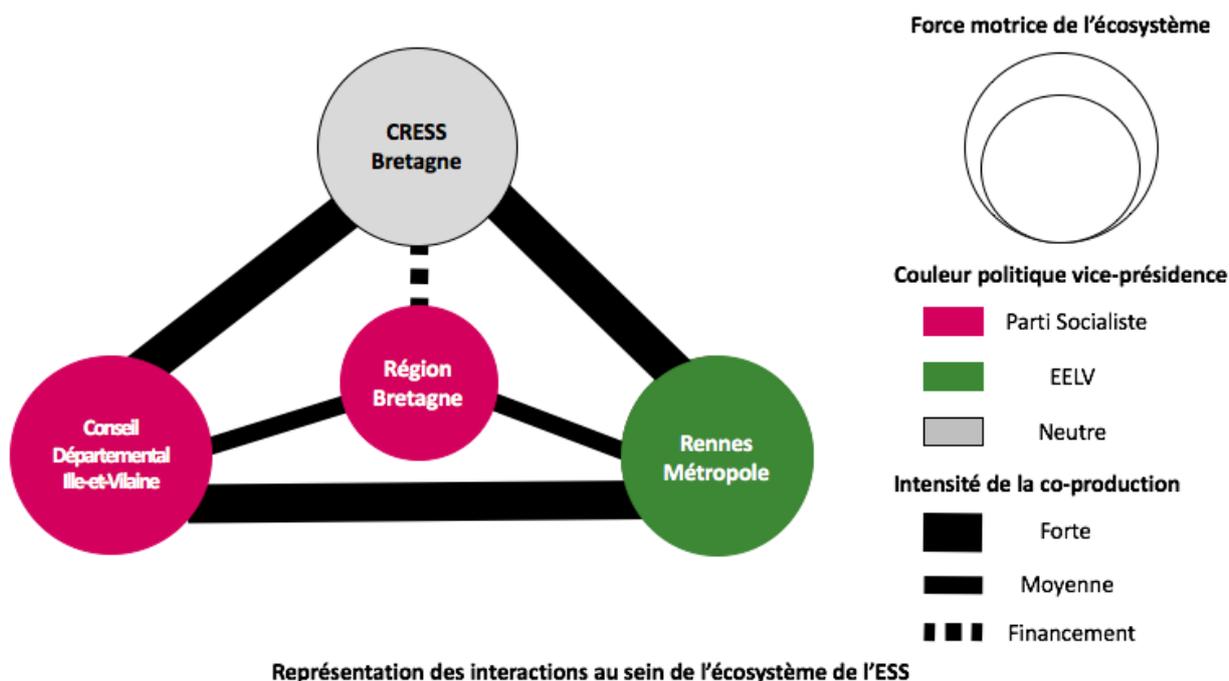


Source : atelier EUP

- Les projets portés de manière collective par les collectivités territoriales mettent l'accent sur l'entrepreneuriat dans le secteur.
- Le **déploiement des pôles de développement de l'ESS, spécificité bretonne**, a permis aux collectivités de disposer de relais au sein des Pays. Ils permettent de dialoguer avec les acteurs de l'ESS, de concevoir des politiques publiques adaptées grâce à leurs retours et de garantir une légitimité de l'action grâce à un ancrage territorial fort.
- La **création de la Maison de l'ESS**, a été portée par le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine. Inauguré par Benoit Hamon, alors Ministre Délégué à l'ESS et à la Consommation, elle a permis de regrouper au même endroit des acteurs clés du secteur, ce qui non seulement facilite les démarches des porteurs de projet mais crée aussi des synergies qui n'existaient pas auparavant en permettant à chacun de se côtoyer, d'échanger et de développer des projets communs.
- **Les dynamiques de soutien à l'innovation sociale**: la création des TAG (Trajectoires Agiles) à l'échelle de chaque département. La politique de soutien aux projets économiques d'innovation sociale a été portée jusqu'en 2016 par « les catalyseurs ESS-IS », dont Startijenn. Ils ont été remplacés en 2017 par les TAG, impulsés dans le cadre du Programme de soutien à la création d'activités en ESS (Trajectoir'ESS), Fonctionnant à l'échelle du département et regroupés dans TAG BZH, ils constituent une interface de coopération entre les différents acteurs de l'ESS, associant les pôles ESS et l'Union Régionale des SCOP, l'Etat, la Région et les collectivités locales. Ces outils d'accompagnement visent à « propulser l'entrepreneuriat collectif » : ils détectent des idées d'activités économiques utiles au territoire et les accompagnent et financent dans leurs différentes phases pour qu'ils deviennent des solutions entrepreneuriales locales collectives, autonomes et créatrices d'emplois. Cette nouvelle génération de structures était en cours de création au moment de la réalisation du travail de terrain de la présente étude exploratoire, qui s'est intéressée au cas spécifique du département d'Ille-et-Vilaine.  
 A l'échelle du département d'Ille-et-Vilaine, la création de Startijenn en 2014 (devenu TAg35 depuis 2017) a permis de franchir une nouvelle étape dans la continuité du déploiement des pôles de développement. Les porteurs de projets peuvent désormais bénéficier d'un accompagnement spécifique et avoir accès à des ressources de manière à pérenniser leurs projets. Il est dirigé par Laurent Prieur, ancien directeur du pôle de développement « Réso Solidaire ».

- La création du Pôle Territorial de Coopération Économique à l'échelle de Rennes Métropole permet d'offrir aux acteurs de l'ESS l'opportunité de travailler avec de grands groupes, ce qui devrait permettre de créer de la valeur et de l'emploi sur le territoire.

## La coopération à l'œuvre entre les collectivités



Source : atelier EUP

L'écosystème institutionnel de la Bretagne est marqué par de fortes interactions entre institutions et une volonté de coopération concrète. Les documents stratégiques clés en matière d'ESS ont été co-construits dès le départ, de façon anticipée par rapport aux évolutions réglementaires/ légales, ce qui en facilite l'appropriation par les acteurs.

Le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine, malgré la loi NOTRe, a maintenu son soutien à l'ESS. Il a fait du "faire ensemble" son leitmotiv :

- Il convie régulièrement la Région et Rennes Métropole à ses comités d'attribution pour soutenir conjointement les porteurs de projet et alléger leurs démarches en leur permettant de rencontrer les collectivités en une fois. Il s'agit également de se répartir les projets en fonction des compétences de chacun : pour un projet au stade de l'idée ou en phase de démarrage, le Conseil Départemental finance une étude de faisabilité sous l'angle de la réponse à un besoin du territoire ; pour un projet déjà avancé ayant besoin d'une aide pour accélérer son développement et changer d'échelle verra la Région ou Rennes Métropole le soutenir par l'attribution de subventions directes. Ce principe est également appliqué par Rennes Métropole, qui convie les autres collectivités à ses comités d'attribution.
- Il dispose d'un comité consultatif dédié à l'ESS, qu'il délocalise régulièrement de manière à rencontrer les acteurs au plus près de leurs réalités au sein des pôles de développement ESS des pays de son périmètre. Il regroupe les différentes collectivités territoriales, des acteurs locaux de l'ESS et des citoyens. Ces derniers doivent motiver leur souhait d'y participer, de manière à garantir des discussions constructives. L'ordre du jour est défini par le Conseil Départemental, il est possible de lui soumettre des propositions de questions/ sujets. Chaque fin d'année, le comité consultatif peut proposer des préconisations au Conseil Départemental, qui s'engage à répondre lors de son Assemblée Plénière et peut tenir compte de l'avis émis dans les politiques publiques menées.

Il est important de noter que es élus de Rennes Métropole et du Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine ont dirigé ou travaillé au sein de structures de l'ESS. Cette expérience est interprétée comme une des raisons de leur capacité d'engagement et d'essaimage au sein de leurs organisations respectives.

La Région est très sollicitée par l'ensemble de l'écosystème du fait de sa compétence en matière de développement économique.

- La Région est principalement dans une logique de financement de réseaux, comme son soutien à la CRESS ou aux pôles de développement. Ses financements visent à avoir des réseaux forts, actifs et représentatifs pour pouvoir travailler efficacement sur tout le territoire au développement et à la consolidation des emplois ESS en Bretagne.
- La Région se prépare à la création de nouvelles communautés de communes sur son périmètre, autant d'interlocuteurs avec lesquels il faudra apprendre à discuter et travailler. Ceci est son axe de travail prioritaire. Dans ce contexte, elle est donc moins présente auprès de Rennes Métropole, qu'elle perçoit comme un EPCI proactif et à la pointe sur la question. Rennes Métropole reprend d'ailleurs à son compte des éléments de la SRESS à travers son Schéma Métropolitain de Développement de l'ESS.
- La Région gère les fonds européens LEADER et FEDER, potentiellement mobilisables par l'ESS. La mobilisation de ces fonds est un enjeu fort pour la CRESS. L'ESS ne dispose pas d'une fiche spécifique pour bénéficier de ces fonds, ce qui en complique l'accès pour les acteurs du secteur.
- Le niveau d'engagement et de mobilisation des équipes politiques et techniques de la Région suscite des interrogations.

La CRESS Bretagne joue son rôle de médiateur et de lobbyiste en matière d'ESS. Elle a légitimé le volet ESS du SRDEII en participant activement à sa construction. Elle dispose de financements conséquents (400 000 euros soit 40 % de son budget) de la part de la Région, ce qui en fait une CRESS très bien dotée en comparaison aux autres régions. Ce soutien financier de la part de la Région est accompagné d'un travail de co-construction de la politique régionale d'ESS. La plate-forme de coordination de la Stratégie Régionale de l'ESS qu'elle anime joue un rôle essentiel sur le territoire :

- Il s'agit d'un espace d'échange entre les différentes parties prenantes de l'ESS
- Y est discutée la Stratégie Régionale de l'ESS, déclinée en enjeux puis en actions qui sont mises en place.
- Le Schéma Métropolitain de Développement de l'ESS s'est également nourri de son travail
- Elle accompagne la Région dans son travail de préparation de la collaboration avec les nouvelles EPCI.

La CRESS joue également un rôle fédérateur entre les collectivités territoriales et l'Etat. Ce dernier apporte un financement structurel de l'ordre de 60.000€ et un soutien conséquent à une série d'actions, notamment en faveur de l'emploi. C'est le cas depuis 2012 par le biais de la convention pour le développement de la qualité de l'emploi dans l'ESS (environ 100.000€ par an). Ce soutien doit se poursuivre par deux autres conventions. La première, qui implique également l'URSCOP, concerne le pilotage et la construction d'une vision régionale des expérimentations menées sur les territoires en matière de reprise-transmission en SCOP. La deuxième, qui est en discussion avec l'Etat et l'UDES, aurait pour objectifs de clarifier et dynamiser l'animation du dialogue social régional dans l'ESS.

Si cette étude s'intéresse plus particulièrement aux interactions entre collectivités territoriales en faveur de l'ESS, il nous est rapidement apparu nécessaire d'avoir l'éclairage des services de l'Etat, en particulier en Bretagne où collectivités et acteurs soulignent le rôle joué par l'Etat en région. L'État, en particulier à travers la DIRECCTE, le SGAR et la DRJSCS, est mobilisé en faveur de l'ESS sous différentes formes :

- L'Etat en Région a pour rôle essentiel, notamment grâce à sa neutralité, de veiller à la bonne articulation des actions menées par les acteurs régionaux et locaux, tant publics que privés ou institutionnels et des outils (en particulier financiers) qu'ils développent, notamment pour éviter les saupoudrages et les redondances d'intervention, et renforcer ainsi l'efficacité des politiques publiques en faveur de l'ESS dans leur ensemble. Garants de l'égalité des territoires, les services de l'Etat en région veillent également à une répartition équilibrée des moyens en fonction notamment de leur situation économique et sociale. L'Etat veille aussi à la mise en relation et en réseau de ces acteurs. A ce titre, il s'inscrit pleinement dans la volonté de « co-construction » d'une politique publique de l'ESS.
- Il travaille avec l'ensemble des acteurs, et notamment les collectivités, à rendre plus lisible et plus accessible l'offre d'outils financiers et d'accompagnement présente sur le territoire régional, au profit des porteurs de projet. Enfin l'Etat a activement participé et contribué à la définition de la stratégie régionale en faveur de l'ESS et se reconnaît pleinement dans ses priorités. Cette stratégie est désormais intégrée au SRDEII, validée par le préfet de région, consacrant ainsi le caractère pleinement « économique » de l'ESS.
- Du point de vue financier, la stratégie de l'Etat en région est d'abord d'aider les structures de l'ESS à réinterroger leur modèle économique dans un double contexte de baisse de subventions généralisée et sans doute durable, d'une part, et de recomposition des compétences territoriales en matière d'économie et d'ESS dans le cadre des lois NOTRe et MAPTAM, d'autre part. A cet égard, il intervient à l'appui du conseil régional pour sensibiliser les EPCI à leurs nouvelles compétences économiques et accélérer leur implication dans les politiques publiques de l'ESS pour pallier le désengagement des départements et éviter au maximum que ce dernier n'ait des conséquences trop lourdes pour les structures.

- Par ailleurs, cette stratégie s'appuie sur une sollicitation volontariste et systématique des outils de financement « de droit commun » en matière de développement économique au profit des structures de l'ESS. En dehors de ces outils de droit commun, l'Etat dispose également (en co-financement notamment avec le conseil régional et la caisse des dépôts) du DLA, Dispositif Local d'Accompagnement, reconnu par tous les acteurs (y compris publics locaux) comme un outil majeur et efficace d'aide aux structures de l'ESS, en particulier associatives.

## Les attentes des acteurs institutionnels vis-à-vis de l'ESS

De manière générale, les collectivités parviennent à se coordonner et à intervenir de manière complémentaire sur le territoire. Les interfaces d'échange sont connues, mobilisées et les résultats très appréciés.

Le premier effort conjoint des collectivités aura été d'accompagner la structuration de l'ESS sur le territoire. La première étape a été le déploiement des pôles de développement de l'ESS sur la quasi-totalité du territoire. Cette politique a été portée par la Région à partir de l'expérimentation menée en Ile et Vilaine. La Région a réorienté, en mobilisant tous les acteurs, une dynamique à l'origine purement militante vers une dynamique économique ESS. Cela permet de prendre le plus précisément possible le pouls du secteur en offrant aux acteurs un espace d'échange bien identifié, mais également de garantir un soutien nécessaire au développement d'une activité. Certains territoires régionaux sont particulièrement volontaristes, avec des projets comme Startijenn (TAg35 depuis 2017), une Maison de l'ESS ou l'appui à des PTCE.

Cet appui à la structuration de l'ESS permet aux collectivités de poser les jalons de la transversalité. Un enjeu non négligeable car les élus et les techniciens doivent encore convaincre leurs homologues au sein de leurs propres institutions de l'intérêt de l'ESS pour le territoire. Cela passe par un discours rationnel et pragmatique dont les principaux arguments régulièrement mobilisés sont le pourcentage d'emplois relevant de l'ESS sur le territoire et le nombre d'emplois créés en comparaison avec l'économie classique ... Un discours nécessaire non seulement pour dépasser les idées reçues (économie réparatrice, économie de la subvention...), mais surtout pour obtenir des moyens et des opportunités pour les acteurs du secteur. C'est à cette condition que l'ESS jouera pleinement son rôle de levier de développement territorial.

### **POUR EN SAVOIR PLUS :**

- Observatoire Régional de l'Economie Sociale et Solidaire : <http://www.oress-bretagne.fr>