

ATELIER EUP

Terrain d'étude : Bordeaux, Bordeaux Métropole, Département de La Gironde et Région Nouvelle-Aquitaine

LES POLITIQUES D'ESS DANS UNE REGION RECEMMENT FUSIONNEE

Francesca Poddine, Cécile Pellegrin

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 RTES ni de CITEGO.



Chiffres clés de la Nouvelle-Aquitaine

- 84 100 km² de superficie
- 5,8 millions d'habitants
- 12 départements
- 10 agglomérations de +100 000 habitants
- 3ème région économique avec un PIB de 158 milliards d'euros
- + de 47 000 créations d'entreprises

Chiffres clés sur l'ESS en Nouvelle-Aquitaine

- La nouvelle région résulte de la fusion de trois régions ayant des réalités ESS différentes
- 3ème région française en volume d'emploi dans l'ESS
- 220 500 salariés
- 22 200 établissements employeurs
- 12 % du total de l'emploi salarié de la région

NOTA : Cette étude exploratoire se concentre sur quatre collectivités territoriales : la ville de Bordeaux, Bordeaux Métropole, le Département de la Gironde et la Région Nouvelle Aquitaine. L'analyse ne prend donc pas en compte d'importantes dynamiques portées par les autres collectivités comme les 11 autres départements de la région et les nombreuses communes et intercommunalités.



Source : atelier EUP

BORDEAUX MÉTROPOLE

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

- **Yohan David**, conseiller municipal Emploi-Insertion-ESS (Ville de Bordeaux)
- **Elise Depecker**, directrice de l'Association Territoires et Innovation Sociale (ATIS)
- **Timothée Duverger**, collaborateur au Cabinet du président (Département de la Gironde)
- **Cécile Hébrard**, directrice de projet en charge de l'ESS à la DCTCE (Département de la Gironde)
- **Jacques le Priol**, directeur de l'ESS à la région (Nouvelle-Aquitaine)
- **Charles Reveillard**, chargé de mission à l'ESS et à l'emploi (Bordeaux Métropole)

Principaux documents cadres de l'ESS sur le territoire

➤ Région Nouvelle-Aquitaine

Schéma Régional de Développement Economique, d'Internationalisation et d'Innovation (adopté le 19 décembre 2016)

Portage politique : Nathalie Delcouderc-Juillard, vice-présidente en charge de l'économie territoriale et de l'économie sociale et solidaire, Pascal Duforestel conseiller régional délégué à l'ESS

➤ Département Gironde

Livre Blanc de l'ESS (adopté en novembre 2014)

Portage politique: Sébastien Saint-Pasteur, conseiller départemental délégué à l'ESS et à l'innovation sociale. A noter que Jean-Luc Gleyze, actuel président du Conseil Départemental, avait en charge l'ESS dans le cadre de sa vice-présidence à l'économie et à l'agriculture de 2008 à 2015.

➤ Bordeaux Métropole

Plan d'action de l'ESS 2016-2018

Portage politique : Christine Bost, vice-présidente en charge des zones d'activités de proximité, de l'économie sociale et solidaire et du commerce et de l'artisanat

➤ Ville de Bordeaux

Pacte de cohésion sociale et territoriale (adopté en novembre 2014)

Portage politique : Virginie Calmels, adjointe à l'ESS, Yohan David, conseiller municipal à l'emploi, l'insertion et l'ESS

L'ESS à Bordeaux, en Gironde et en Nouvelle-Aquitaine : acteurs, organisation et mise en place

Fortement ancrée dans le territoire de la Nouvelle-Aquitaine, l'ESS est dominée par les associations œuvrant notamment dans l'action sociale, comme c'est le cas sur le reste du territoire national. Les mutuelles et les coopératives sont également bien représentées grâce aux pôles historiques (ex. les mutuelles à Niort). Parmi les coopératives on retrouve notamment celles de crédit, des consommateurs ainsi que celles de l'agroalimentaire. L'implantation des différentes structures dans les territoires est très hétérogène. Les coopératives et les associations sont bien présentes au niveau du maillage communal avec de nombreuses petites structures. Les mutuelles se répartissent davantage dans les grands pôles : Niort, qui concentre 4 salariés sur 10 dans les mutuelles, Bordeaux, Limoges, Poitiers). Les fondations quant à elles, en particulier du secteur médico-social, sont concentrées sur quelques sites à Niort, en Dordogne et en Gironde.

Les acteurs institutionnels et leurs partenaires

L'ESS est portée tant au niveau des institutions, avec une place renforcée par la loi ESS de 2014, qu'au niveau des acteurs de la société civile où certaines structures jouent un rôle essentiel dans l'émergence et le développement de cette économie sur le territoire. Les acteurs institutionnels désignent ces structures comme des "outils structurants" car elles permettent concrètement de développer l'ESS sur le territoire. Au niveau régional, on retrouve notamment la CRESS, l'INAE, inter-réseaux de l'insertion par l'activité économique créé à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine en octobre 2016, l'URSCOP, le Pôle de Coopération sud Aquitaine, Nouvelle-Aquitaine Active et le MOUVES. A l'échelle du département de la Gironde, nous trouvons des structures comme l'ATIS, et l'IFAID gestionnaire du DLA (dispositif local d'accompagnement)...

Les collectivités apportent quant à elles un soutien financier (subventions), appuient le développement des initiatives à travers un accompagnement dédié (ingénierie de projet) et permettent de rendre visibles les initiatives locales. Au travers de la co-construction des politiques publiques et des concertations préalables, les échanges institutions publiques/organisations de représentations de l'ESS sont réguliers.

Initiatives territoriales

Au-delà des acteurs structurants ci-dessus, de nombreux écosystèmes et initiatives existent parmi lesquelles on peut rappeler l'expérimentation "Territoire zéro chômeurs longue durée" au nord des Deux-Sèvres ou la première plateforme de financement participatif et solidaire en Poitou-Charentes « j'adopte un projet.com ». Afin de développer le sentiment d'appartenance des acteurs, améliorer la connaissance et le périmètre de l'ESS, le Mois de l'ESS, soutenu par exemple par la Mairie de Bordeaux, permet chaque année de mobiliser des acteurs locaux, régionaux, nationaux en co-organisant des événements avec des acteurs territoriaux de l'ESS.

Par ailleurs, à Niort se tient chaque année depuis 3 ans le plus gros événement national de présentation de l'ESS qui devient en 2017 le Forum national de l'ESS et de l'Innovation sociale.

Domaines d'action

L'ESS intervient dans différents domaines sur le territoire de la Nouvelle-Aquitaine. Tout d'abord un des mieux identifiés à l'ensemble des échelons territoriaux est l'Insertion par l'Activité Economique. Ensuite selon les échelles on retrouve par exemple le secteur de l'alimentaire bio, de la collecte des déchets, du recyclage, de l'action sociale en faveur des personnes âgées et handicapées, de l'emploi, de la finance solidaire... (Livre Blanc de l'ESS en Gironde du Conseil départemental 33, données entretiens)

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

	Compétences	Portage politique et organisation des services	Modalités d'engagement	Coordination interne
Nouvelle-Aquitaine	<p>La loi NOTRe a renforcé le rôle de la région en matière de développement économique. Ses orientations sont fixées dans le Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII).</p> <p>Nécessité de construire une nouvelle politique publique en matière d'ESS suite à la fusion administrative des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes.</p>	<p>1 Vice Présidente en charge de l'économie territoriale et de l'ESS 1 élu délégué à l'ESS</p> <p>Un portage politique fort donnant lieu à la création d'une Direction ESS et Innovation Sociale (17 agents)</p>	<p>Budget : 10 millions € pour l'ESS et IS (0,3% du budget total de la région)</p> <p>> Règlement d'intervention (cadre d'intervention pour aider les entreprises de l'ESS)</p> <p>> Dispositifs d'aide individuelle et aux approches collectives (aide à la création, au développement, aux structures en difficulté ; emplois mutualisés entre acteurs d'un territoire ou de filières)</p> <p>> Soutien aux acteurs de l'accompagnement : CAE, incubateur...</p> <p>> Subvention d'investissement pour les entreprises de l'ESS et aide à l'amorçage de projet ESS innovants</p> <p>> Aides aux coopérations territoriales</p> <p>> Appel à projets pour l'innovation sociale</p>	<p>En fonction des projets, des relations existent avec quasiment toutes les directions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solidarités - Enseignement supérieur et recherche - Industrie (liens entre acteurs ESS-acteurs économie classique, économie territoriale) - TIC - Culture - Sport - Agriculture - Politiques contractuelles et territoriales (schéma d'aménagement territoriaux, aide européennes...)

	Compétences	Portage politique et organisation des services	Modalités d'engagement	Coordination interne
Département de la Gironde	<p>Chef de file des solidarités humaines et territoriales.</p> <p>Loi NOTRe :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perte de la clause de compétence générale et de la compétence développement économique - Approche sectorielle renforcée par l'adoption de la loi : insertion, IAE, développement social, soutien aux personnes âgées et personnes handicapées, sport et vie associative, culture, enfance, jeunesse, collèges, tourisme, environnement <p>Conventionnement avec la Région sur les secteurs agricoles (ce qui permet au Département de soutenir des entreprises ou organisations de producteurs exerçant une activité de production, de transformation et/ou de commercialisation)</p>	<p>Création d'une Délégation ESS et innovation sociale, rattachée au Président du Département, confiée à un conseiller départemental délégué</p> <p>Un portage politique fort du Président qui a permis de maintenir l'engagement dans l'ESS suite à la réforme de la loi NOTRe</p> <p>Création d'un poste de "Directrice de projet ESS" au sein de la Direction de la Cohésion Territoriale et de la Coopération Européenne (DCTCE) : une fonction d'animation et de coordination sur l'ESS au service des directions départementales, des territoires et des acteurs.</p>	<p>Budget ESS : Travail de reconsolidation budgétaire en cours pour mesurer le poids financier de l'engagement du Département sur l'ESS dans le cadre de ses différentes politiques publiques. Budget ESS en 2016 : 80 000€</p> <p>Soutien aux organisations de l'ESS au regard des domaines de compétences du Département</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appels à initiatives : sélection d'initiatives socialement innovantes et accompagnement via une ingénierie dédiée de projet + 2 000 € de soutien financier par projet. - Conventions de partenariats et conventions d'objectifs avec les organismes Aquitaine Active, ATIS, CRESS, IFAID (DLA) intervenant sur l'accompagnement et le financement des acteurs de l'ESS > Règlements d'interventions orientent les actions des différentes directions (insertion/IAE, culture, sport et vie associative, développement social, handicap, personnes âgées, jeunesse, tourisme...) + soutien aux initiatives collectives d'animation et/ou de coopération en faveur de l'ESS ou de l'innovation sociale) > Commande publique : adoption d'un SPASER (schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables) : clauses d'insertion, marchés réservés aux organisations de l'ESS, sensibilisation des acteurs de l'ESS à la commande publique. 	<p>L'élaboration du Livre Blanc de l'ESS est un bon exemple de co-production interne au Département entre les directions (une dizaine), réunies au sein d'un comité technique, et les élus, associés à un comité de pilotage.</p> <p>Une co-rédaction de la 1^{ère} politique d'ESS adoptée en 2015, associant les directions concernées.</p> <p>Une politique, interne au Département, de co-instruction de certaines demandes de subventions (projets hybrides) est en train de se construire afin de croiser les regards.</p>

	Compétences	Portage politique et organisation des services	Modalités d'engagement	Coordination interne
Bordeaux Métropole	<p>Loi NOTRe (2015) donne de nouvelles compétences aux intercommunalités :</p> <p>> Développement économique</p>	<p>Soutien politique fort</p> <p>Sensibilisation des élus dont certains déjà engagés dans la démarche de l'ESS</p> <p>L'ESS trouve sa place au sein de la Direction du développement économique avec plusieurs chargés de missions</p>	<p>Plan d'actions ESS 2016-2018 avec un budget de 440 000€ par an (0,03% du budget total de la métropole) :</p> <p>> Favoriser l'émergence d'initiatives et de projets innovants de l'ESS (têtes de réseaux, structures d'accompagnement, investissements)</p> <p>> Accompagnement à l'émergence et la création de lieux de polarité de l'ESS (accessibilité des pépinières, l'ESS dans les projets d'aménagement, coopération entre structures de l'ESS)</p> <p>> Soutien de l'ESS via la commande publique (clauses d'insertion, commande publique via les ESUS, entreprises adaptées, coopératives)</p> <p>> Prix coup de cœur : depuis 2009 récompense à l'année, 3 projets associatifs en création. Attribution de 5 000€, 2000€ directement à la structure et 3000€ à utiliser auprès des partenaires ex. Aquitaine Active</p> <p>> Appel à projet (2016) récompense 6 projets par l'attribution d'un financement pour l'accompagnement et le développement pour une période de 3 ans.</p>	<p>Coordination entre directions de manière fréquente et informelle</p> <p>Travail entre directions lorsque les projets nécessitent un regard technique par exemple : le projet Loc'Halle bio a mobilisé la Direction de la nature. Le projet R3 a mobilisé la Direction gestion des déchets et propreté.</p> <p>Possibilité de co-financements des structures</p> <p>Travail avec la politique de la ville quand les projets sont en lien avec les quartiers prioritaires</p>
Ville de Bordeaux	<p>Loi MAPTAM (2014) fait de la commune le chef de file pour fixer les modalités d'action pour le développement local</p>	<p>Un conseiller municipal Emploi-Insertion-ESS + 2 adjointes au maire avec les compétences "économie" et "cohésion sociale et territoriale"</p> <p>Il n'y a pas de service ESS à proprement parler</p>	<p>> Mois de l'ESS (créé en 2008) met en avant les acteurs de l'ESS par divers évènements</p> <p>> Semaine solidurable (2016) pendant le mois de l'ESS. Actions de collecte de déchets dans les écoles</p> <p>Travailler l'ESS par l'intermédiaire des clauses d'insertion par l'Activité Economique (IAE)</p> <p>Accélérateur d'entrepreneuriat social</p>	<p>Appropriation naturelle par les autres directions qui sollicitent l' élu pour travailler en coordination sur les projets</p> <p>Ex. la direction de la culture</p>

La mise en œuvre concrète de l'ESS au travers d'un exemple girondin

Cap Solidaire, un vrai projet participatif et collectif

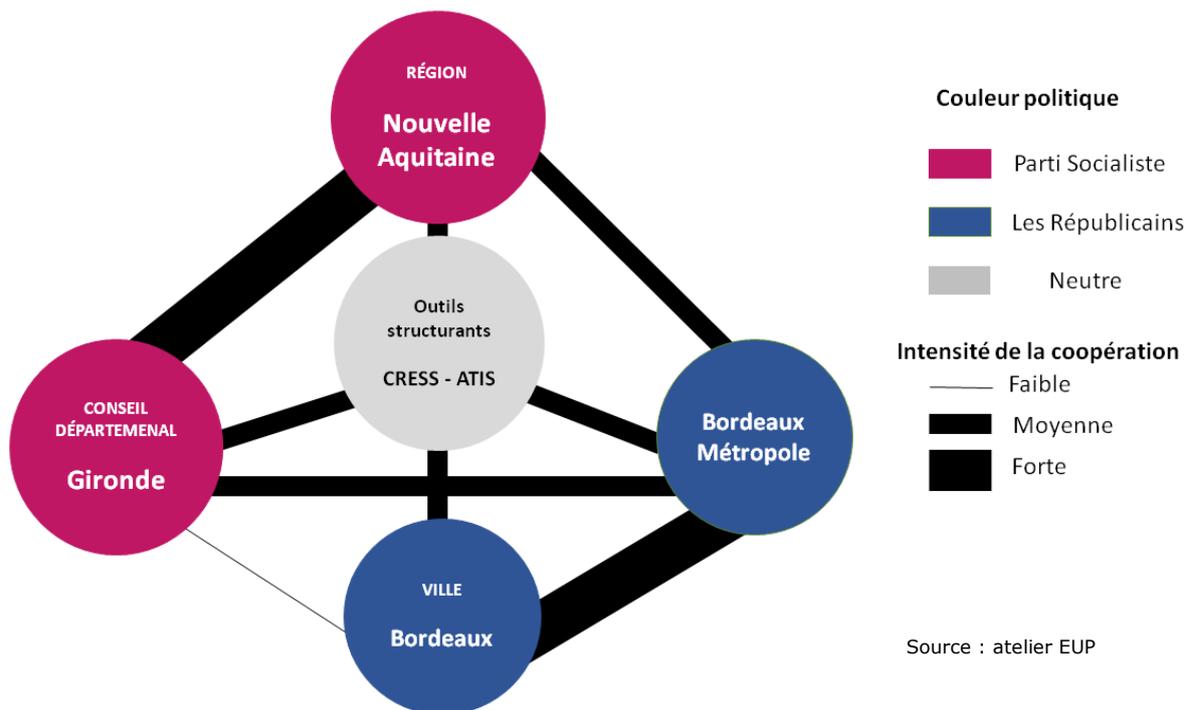
A l'origine de ce projet, on retrouve un collectif de quelques acteurs du Sud Gironde souhaitant créer une dynamique territoriale de coopération économique à vocation sociale. La réponse à l'Appel à projet du Conseil Régional d'Aquitaine sur la Mutualisation des Acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire a permis de trouver le financement pour la mise en place de cette démarche de co-construction.

L'association des Acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire du Sud-Gironde, renommée par la suite Cap Solidaire, a été créée le 3 juillet 2013 et compte une quarantaine d'adhérents. Elle constitue "un lieu de partenariat humain et technique privilégié entre les acteurs œuvrant dans l'économie sociale et solidaire du Sud-Gironde".

En collaboration avec ses membres et différents partenaires : collectivités locales, Territoire Sud-Gironde, Département de la Gironde, Conseil Régional d'Aquitaine, l'association a construit un projet de PTCE (pôle territorial de coopération économique) dans le cadre de l'appel à projet 2015.

La finalité de Cap Solidaire est le maintien, la promotion et le développement de l'emploi non-délocalisable en Sud-Gironde. Pour cela des actions de mutualisation (ex. actions de formation entre acteurs de l'IAE) sont mises en place afin de développer les emplois et favoriser la transversalité. Ils investissent également le champ de la silver economy (activités économiques générées en réponses aux besoins des personnes âgées) qui est très important en région Nouvelle-Aquitaine.

La coopération à l'œuvre entre les collectivités



Source : atelier EUP

Représentation des interactions au sein de l'écosystème institutionnel de l'ESS

De manière générale, il ressort une volonté commune de travailler l'ESS à travers les projets, de partager les connaissances et les méthodes de travail malgré des points de difficulté persistants.

La transversalité est cependant une évidence sur certains sujets, en particulier l'économie circulaire, la jeunesse et la culture.

L'élaboration des documents cadres (Livre Blanc de l'ESS, SRDEII...) représente un moment propice à la coopération entre les différentes collectivités. Ainsi le SRDEII a été élaboré en partenariat avec les départements, les

agglomérations, la métropole et d'autres EPCI présents sur le territoire. De même, lors de l'élaboration du Livre Blanc de l'ESS par le Département de la Gironde, la Région ainsi que la métropole ont été associées aux débats et ont été interviewés par les bureaux d'étude, prestataires du département.

L'intervention de la Région sur le territoire se fait par les 17 agents de sa direction qui sont répartis sur le territoire de la Nouvelle-Aquitaine dans les antennes départementales et qui sont à disposition des acteurs locaux. Cela se traduit par exemple par un soutien à la stratégie départementale relative aux Pôles Territoriaux. L'enjeu est de mettre en place les conditions optimales de dialogue entre la région, les départements, les agglomérations, les métropoles.

Le travail de la région avec les communes et les agglomérations passe principalement par la négociation.

La métropole, quant à elle, interagit avec les autres collectivités : département, région et également les 28 communes qui la composent. Ces liens se concrétisent par exemple lors des comités de pilotage relatifs à certains projets et à l'occasion des relations personnelles des agents entre eux. Au sein de la métropole, sous l'impulsion d'une élue il y a eu la volonté de création d'une instance pour réunir la métropole et les 28 communes autour de la question de l'ESS. L'objectif de cette instance est d'identifier les bonnes pratiques et d'analyser comment il est possible de travailler ensemble sur les projets. Un ancien technicien de la ville est désormais à la métropole dans la Direction du développement économique et ESS. Il facilite donc la liaison entre la ville et la métropole. Bien qu'une mutualisation de connaissances sur l'ESS existe entre ville et métropole, la distinction de leurs budgets constitue un obstacle pour la construction d'une transversalité forte sur les projets.

D'après les entretiens réalisés, la ville de Bordeaux a des rapports directs plus limités avec la Région et surtout le Département, mais il existe une volonté commune de faciliter la réussite des initiatives des porteurs de projet par exemple via des co-partenariats. Elus et services en charge de l'ESS de chaque collectivité se connaissent mais travaillent peu ensemble. Ils se rencontrent de manière très ponctuelle sur des événements liés à l'ESS, mais qui sont organisés par des tiers (ex. le RTES) et rarement par les collectivités territoriales locales, sauf exception. La ville n'est pas consultée dans les réunions des échelons supérieurs et notamment pour la mise en place du SRDEII où l'élu en charge de l'ESS n'a pas été consulté ni invité. Or, la ville de Bordeaux avait par exemple mobilisé en 2015 des acteurs pour permettre l'expression de besoins, de difficultés et de propositions : des ateliers et un café des acteurs, une rencontre "informelle" entre les acteurs de l'ESS et les partenaires, avaient été organisés. Les ateliers réunissaient principalement des porteurs de projet mais également des représentants de la région et de la métropole, autour de quelques thèmes : le changement d'échelle, les financements, les écosystèmes, les relations avec les partenaires publics....

Sur le reste du territoire, les agents ESS de la Région travaillent régulièrement avec les agents des Départements, et des temps collégiaux de travail existent en fonction des agglomérations (Angoulême, La Rochelle, Tulle...).

La vision d'un acteur externe aux collectivités permet de nuancer la transversalité entre les acteurs, c'est le cas de l'ATIS. Cette association accompagne l'émergence et le développement d'entreprises socialement innovantes en Gironde, et travaille avec les différents acteurs du territoire. L'association a été créée en 2010 à l'initiative des collectivités locales et d'acteurs comme la CRESS ou Nouvelle-Aquitaine Active et d'entrepreneurs sociaux. De plus, l'ATIS anime le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) régional, élargi en 2017 au périmètre de la Nouvelle-Aquitaine en partenariat avec les fonds territoriaux de France Active des régions Poitou-Charentes et Limousin. ATIS souligne également son travail actif avec les municipalités, les communautés de communes et les communautés d'agglomération surtout au moment de l'identification des besoins spécifiques de chaque territoire, dans le cadre de la Fabrique à initiatives.

ATIS fait le constat d'une difficile coopération entre les collectivités, ils doivent fabriquer la coopération à chaque fois. Ils ont un contact privilégié avec les représentants ESS dans les collectivités mais il n'est pas toujours aisé d'être mis en relation avec les techniciens des autres directions. La transversalité serait difficile entre les politiques car il y a un manque de connaissances des leviers possibles. Ils doivent souvent effectuer un travail de décloisonnement entre les échelons et au sein des échelons eux-mêmes. Ce manque de coopération n'émane pas d'un manque de volonté de la part des acteurs mais de difficultés dans la prise de décision, pour le financement par exemple : « *En tant qu'acteur de l'ESS, nous n'avons pas toujours les bons interlocuteurs, ceux qui pourront aider à la décision* ».

Les attentes des acteurs institutionnels vis-à-vis de l'ESS¹

1 Eléments issus des réponses des acteurs lors des entretiens

De manière générale, les collectivités constatent un manque de coopération qu'il faut améliorer. Les moyens financiers sont aussi évoqués, ils pourraient être plus conséquents bien qu'ils semblent suffisants pour les politiques actuelles de l'ESS dans les territoires. Néanmoins, ils sont parfois un frein au développement de certaines actions.

L'enjeu commun à chacune des collectivités est de convaincre les élus de l'opportunité que représente l'ESS pour les territoires. Il faut, au-delà du discours politique et des déclarations d'intention avoir une mise en place concrète de moyens financiers et humains.

Pour l' élu en charge de l'ESS à la ville de Bordeaux, l'ESS a un réel impact surtout sociétal. Elle participe au bien vivre ensemble c'est pourquoi il est si intéressant de continuer à le mettre en place sur le territoire.

Pour la Métropole de Bordeaux, le budget qui tend à diminuer recentre l'accompagnement aux actions ESS. De plus, pour le chargé de mission, il serait souhaitable de renforcer la transversalité de l'ESS au sein de la métropole. Pour certains secteurs comme la culture, il faudrait que les acteurs plus spécialisés puissent intervenir davantage sur les projets.

Pour le Département de la Gironde, il faut améliorer le maillage, les dynamiques collectives et s'adapter au changement d'échelle. Il doit aussi se positionner avec les lois qui lui ont retiré certaines compétences, notamment celles liées au développement économique.

Pour la Région Nouvelle-Aquitaine, il s'agit dans le cadre de ses compétences, de répondre aux attentes des collectivités et des acteurs de l'ESS sur le territoire, de pouvoir mettre en place les conditions d'un dialogue entre les collectivités territoriales, là où l'ESS fonctionne bien.