

# L'ESS : une opportunité pour repenser la coopération et la transversalité ?

Etude exploratoire et regards croisés

## RepèrESS

Version présentée lors du Forum national  
de l'ESS et de l'innovation sociale 2017

# ETUDE EXPLORATOIRE

Rédigée par les étudiants de l'École d'Urbanisme de Paris :

Sylvain Beaubois, Jérémy Grangladien, Annabelle Lermachain, Cécile Pellegrin,  
Francesca Poddine et Sylvain Rived. Coordination: Brigitte Guigou.

## Analyse croisée de la coopération et de la transversalité dans les démarches d'ESS menées dans les 4 territoires étudiés

### Introduction

Cette analyse croisée se base sur les éléments collectés lors des études de cas que nous avons réalisées fin 2016, début 2017 dans 4 territoires très différents notamment par leur taille et leur histoire<sup>1</sup> :

- La ville de Bordeaux, Bordeaux Métropole, le Conseil départemental de La Gironde et le Conseil régional Nouvelle Aquitaine ;
- La ville de Rennes, Rennes Métropole, le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et le Conseil régional de Bretagne ;
- La Communauté de communes Auberive Vingeanne et Montsaugéonnais ;
- La Ville de Sceaux.

Il s'agissait pour nous d'identifier au prisme des retours d'expérience, des éléments qui favorisent un développement de l'ESS dans les collectivités. En effet, la commande consistait à étudier la coopération et la transversalité inter et intra collectivités, afin d'en observer le fonctionnement et d'en comprendre les tenants et les aboutissants.

Aujourd'hui, la coopération et l'articulation entre échelles territoriales ainsi qu'au sein d'une collectivité, entre ses directions, s'imposent de plus en plus comme une nécessité. L'exigence de transversalité suppose « *une capacité à s'extraire des logiques d'appropriation sectorielles (mon « métier », mes « objectifs », etc.) pour s'engager dans des projets partagés, autour d'enjeux et d'objectifs fédérateurs* »<sup>2</sup>.

1 Vous pouvez consulter les fiches de cas sur le site [http://www.citego.org/bdf\\_dossier-232\\_fr.html](http://www.citego.org/bdf_dossier-232_fr.html)

2 Bernard Lorreyte, Transversalité à tous les étages. La lettre du cadre territoriale n°365 septembre 2008

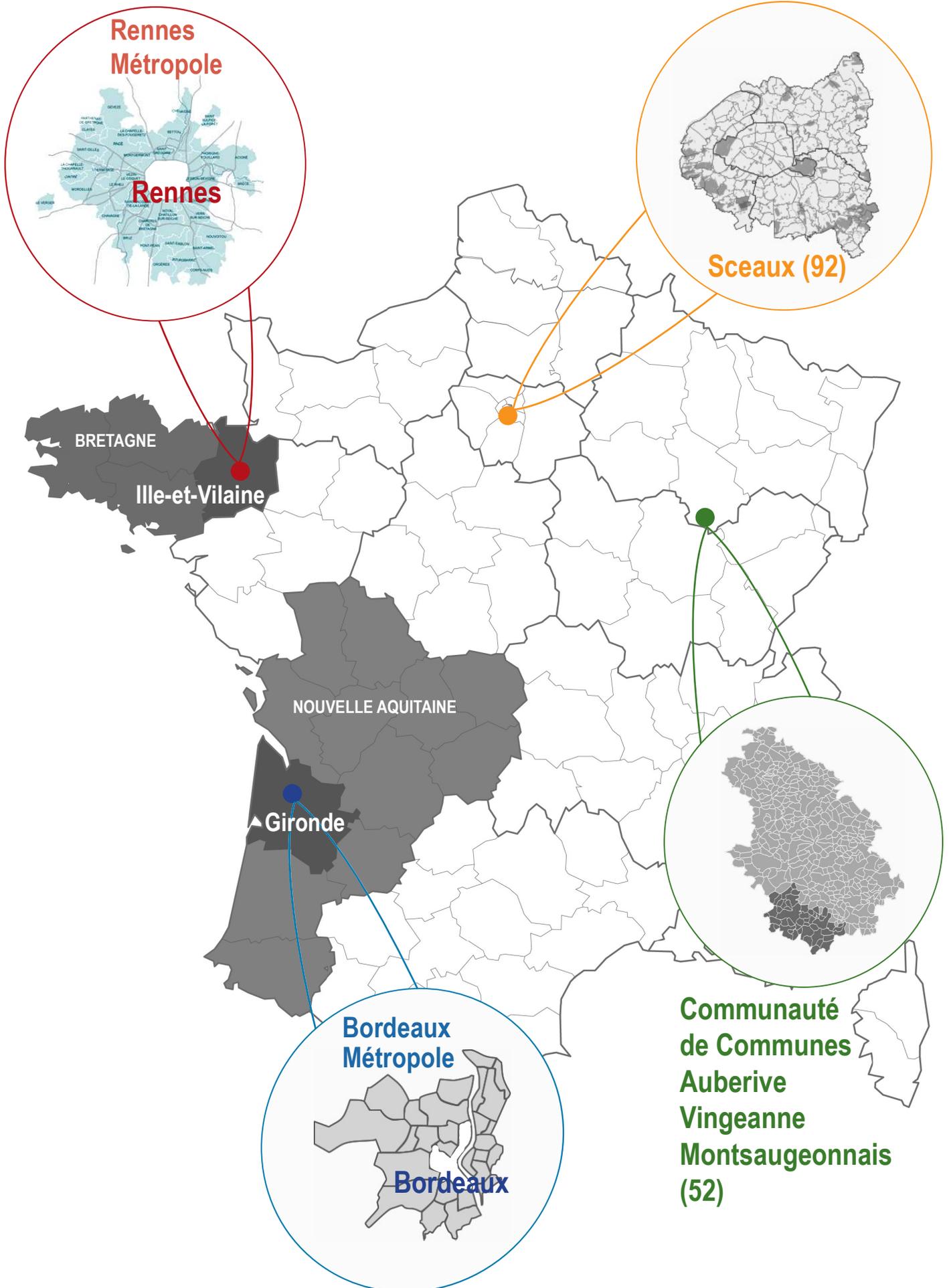
La société civile occupe une place importante dans la gouvernance territoriale, car elle est à la fois garante et bénéficiaire de l'intérêt collectif. Si l'adoption de la loi relative à l'Economie Sociale et Solidaire en juillet 2014 a renforcé le positionnement de l'ESS dans le contexte politique et économique national avec par exemple l'obligation d'inscrire un volet ESS dans les SRDEII<sup>3</sup>, les dernières lois de réforme territoriale (loi MAPTAM<sup>4</sup>, loi relative à la délimitation des régions (2015), loi NOTRe (2015)) ont modifié l'organisation territoriale et de ce fait les compétences des collectivités, avec des impacts pour les politiques d'ESS.

L'économie sociale et solidaire est présente dans de nombreux domaines d'activité et concerne différentes compétences des collectivités : économie bien sûr, mais aussi emploi, culture, tourisme, transport, etc. Les intérêts des acteurs de l'ESS, dans leur diversité, sont représentés par des organismes dits "têtes de réseaux", comme les CRESS, l'URSCOP, le Mouvement Associatif, qui sont des interlocuteurs privilégiés des collectivités. Ils leur permettent d'obtenir des informations précises sur l'évolution des secteurs et leurs besoins. Les services déconcentrés de l'État que sont le SGAR, la DRJSCS et la DIRECCTE veillent, quant à eux au respect de la stratégie nationale définie dans le cadre de la loi ESS, de contrats de plan État - Région et/ou de projets de territoire.

3 Schémas Régionaux de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation

4 Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

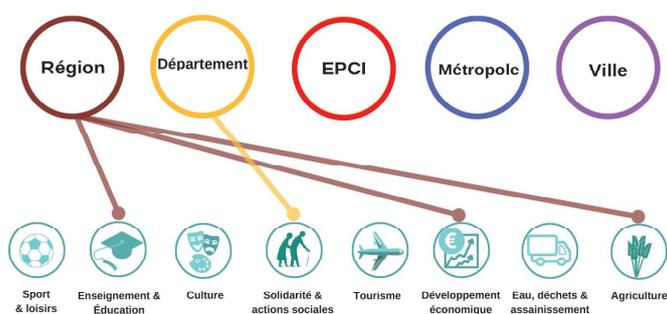
# Cartes des territoires étudiés



## Se positionner suite aux réformes législatives : l'enjeu des collectivités favorables à l'ESS

Le schéma ci-dessous montre la répartition des compétences entre les échelons territoriaux suite à l'adoption de la loi NOTRe en mettant en avant les principaux domaines d'intervention de l'ESS. Ces domaines ont été identifiés lors des entretiens réalisés et d'après la répartition des compétences selon la loi NOTRe.

## Collectivités territoriales cheffes de file selon la loi NOTRe et domaines de l'ESS évoqués dans les territoires étudiés

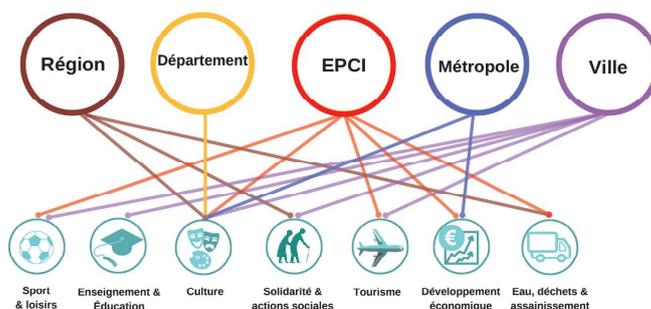


Réalisation : Atelier EUP ; Source : Entretiens.

La Région est cheffe de file en matière de développement économique : elle est donc la seule habilitée à accorder des subventions pour aider les structures de l'ESS à changer d'échelle par exemple. Le département est chef de file en matière d'action sociale et de solidarité territoriale : il ne peut accorder de subventions que sous cet angle.

Nous avons observé à travers les entretiens que les collectivités territoriales s'adaptent suite aux évolutions du cadre législatif et aux contraintes budgétaires. Par exemple, les départements adoptent des postures diverses face à la perte de la compétence du développement économique. Certains, comme les départements de l'Ille-et-Vilaine et de la Gironde continuent d'intervenir dans le domaine de l'ESS par le biais des autres domaines d'intervention comme la solidarité. Au contraire, d'autres s'appuient sur cette évolution pour se désengager de l'ESS, c'est le cas selon nos interlocuteurs des départements des Côtes d'Armor et des Pyrénées Atlantiques.

## Compétences partagées par les collectivités territoriales selon la loi NOTRe et domaines de l'ESS évoqués dans les territoires étudiés



Réalisation : Atelier EUP ; Source : Entretiens.

Par ailleurs, comme le montre ce schéma, les collectivités territoriales partagent un certain nombre de compétences. Cela met en exergue la nécessaire coopération entre collectivités sur les domaines si elles veulent mettre en place des politiques publiques ayant un but commun. Il s'agit d'autant d'opportunités pour approfondir la coopération.



La CCAVM, communauté de communes Auberive Vingeanne Montseaugeonnais a fait le choix de participer à l'étude CITEGO pour bénéficier d'un regard extérieur et néophyte sur la place de l'ESS dans notre collectivité.

Collectivité rassemblant peu de population (8000 habitants) sur un territoire très étendu, c'est à la fois intéressant de voir le rôle joué par l'ESS en territoire rural comme d'en comprendre ses ressorts et ses particularités. Bien que de taille très différente des autres territoires étudiés, l'étude met finalement en évidence que les conditions d'avancée comme les freins ne sont pas si différents de ceux des territoires plus urbains.

Alors que l'ESS joue un rôle essentiel dans notre territoire, tel Monsieur Jourdain nous n'en sommes pas toujours conscients et le travail mené par les étudiants nous a permis cette prise de conscience. Il a aussi été le vecteur d'échanges entre élus et techniciens, entre commissions de la collectivité. Ces échanges mériteraient d'être approfondis et seraient l'occasion de mieux valoriser ce travail.

**Patricia Andriot**

Conseillère communautaire d'Auberive Vingeanne  
Montseaugeonnais  
Vice-présidente du RTES



Face au risque grandissant de fracture sociale et territoriale liée à la crise, l'économie sociale et solidaire (ESS) apparaît aujourd'hui comme une chance à saisir.

Elle démontre qu'il est possible d'entreprendre, de produire et de consommer autrement, en respectant le salarié, le consommateur et le citoyen.

Par souci d'innovation et de proximité grandissante avec les citoyens ou en raison de contraintes budgétaires, les collectivités sont de plus en plus nombreuses à découvrir les vertus du décroissement.

Nous avons donc choisi de participer à l'étude CITEGO pour partager des méthodes qui s'intéressent plus aux bénéficiaires qu'aux institutions et qui bouleversent les façons de faire.

Depuis 2012, la ville de Sceaux accompagne ainsi les acteurs de son territoire et a mis en place, petit à petit, un "écosystème territorial" pour soutenir les projets à toutes leurs étapes, de l'accueil et l'information à l'émergence et au développement de l'innovation.

Cet écosystème qui a pour nom « Sceaux Valley », fédère des partenaires d'appui de premier plan dans le domaine de la création, du financement et de l'incubation d'entreprises sociales. Il s'appuie également sur une maison de l'ESS et de l'innovation sociale à destination des porteurs de projet, une plateforme collaborative «Up Sceaux» dédiée à l'innovation territoriale co-créé avec l'entreprise sociale Groupe SOS,

un espace de coworking Sceaux Smart co-créé avec des citoyens-entrepreneurs de la ville et un Diplôme universitaire (DU) en « Entrepreneurat social et Responsabilité sociale des entreprises (RSE) » co-créé avec l'IUT de Sceaux de l'Université Paris-Sud Saclay.

Sélectionné pour être présenté au Forum mondial de l'économie sociale GSEF en septembre 2016 à Montréal et au Comité européens des régions en juin 2017 à Bruxelles, l'écosystème « Sceaux Valley » est lauréat des trophées Innova'Ter « Collectivité innovante » organisées par La Gazette des communes en octobre 2017.

De plus, « Sceaux valley » est référencée depuis janvier 2017 par l'OCDE au sein de l'OPSI, son annuaire mondial des innovations du secteur public.

Enfin, la ville de Sceaux a été sélectionnée par l'Association européenne pour la démocratie locale (ALDA) pour être ville pilote en France du programme européen « Co-Created » destiné à favoriser l'engagement citoyen et la co-construction des politiques locales.

Toutes ces distinctions viennent ainsi confirmer la ville de Sceaux comme un territoire innovant, agile et incubateur de projets sociaux.

En s'appuyant sur ses talents, l'excellence de son réseau éducatif, ses services innovants et ses valeurs humanistes, la ville de Sceaux développe une nouvelle gouvernance citoyenne et s'affirme comme un terrain d'expérimentation idéal pour développer l'économie de demain.

**Othmane Khaoua**

Conseiller municipal de la ville de Sceaux  
Délégué à l'Économie sociale et solidaire  
Vice-président du RTES

# Les acteurs de l'ESS et les mécanismes de la transversalité

## Une palette d'acteurs prenant part aux politiques publiques et aux projets

Par la nature du questionnement de départ, qui s'intéresse aux modes d'action au sein des collectivités, cette étude exploratoire se base principalement sur des entretiens<sup>1</sup> menés au sein des collectivités locales, auprès des équipes techniques et des élus. Mais bien entendu, les acteurs privés de l'ESS sont les premiers acteurs de son développement. Les témoignages recueillis nous ont permis de comprendre dans quelle mesure chacun a un rôle spécifique dans la mise en œuvre des politiques et des projets d'ESS. Leurs actions couvrent un champ large, de la réflexion à l'émergence d'idées et à leur mise en œuvre. Ces rôles ne sont pas immuables ni exclusifs : une collectivité et ses partenaires peuvent occuper plusieurs fonctions selon leurs intérêts, besoins et ressources.

Un panel d'acteurs, institutionnels et non institutionnels, agit dans le domaine de l'ESS :

- Les structures ESS et les citoyens engagés au sein d'associations ou d'autres structures ;
- Les réseaux d'acteurs de l'ESS ;
- Les élus et techniciens des collectivités en charge de l'ESS ;
- Les élus et techniciens des collectivités en lien avec le domaine de l'ESS (culture, insertion, déchets, nature etc.) ;
- Les services de l'État.

Nous avons identifié, en nous appuyant sur notre travail de terrain et nos lectures, une typologie d'acteurs et de rôles susceptibles d'être occupés, simultanément ou successivement, par ces acteurs :

- Les **porteurs de projet** sont des créateurs d'idées, porteurs d'initiatives publiques ou privées ancrées dans un territoire, acteurs de la société civile ou au sein d'une collectivité locale. Ces derniers sont souvent à l'origine de l'identification des besoins et des opportunités. Toutefois, beaucoup d'entre eux ne disposent pas de moyens nécessaires ou suffisants voire de compétences pour transformer les idées en projets.

Les collectivités territoriales sont des porteurs de projet ESS notamment pour impulser la création des structures de soutien et de renforcement de l'écosystème ESS, deux exemples illustrent cette situation. La **création de la Maison de l'ESS**, a été portée par le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine. Inaugurée 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. A Sceaux, le réseau social territorial **Up Sceaux** (réseau Up territoires, [www.up-sceaux.org](http://www.up-sceaux.org)) a été lancé par la ville de Sceaux et le Groupe SOS (voir l'encart d'Othmane Khaoua page 13). Il permet de mettre en lien les acteurs de la ville de Sceaux et de valoriser les projets et initiatives à impact social du territoire. Avec cet outil, les entrepreneurs sociaux peuvent faire connaître leurs projets, prendre connaissance des initiatives également présentes sur leur territoire, contacter d'autres entrepreneurs, etc. Il s'agit avant tout d'une plateforme qui vise à mettre en relation les différents acteurs.

Par ailleurs, un porteur de projet dont les compétences sont reconnues, peut se voir confier un projet par une collectivité. Dans ce cas le porteur de projet est identifié comme un **développeur**, c'est à dire quelqu'un qui n'est pas nécessairement à l'origine d'un projet ou d'une démarche, mais est chargé de le mettre en place. Par exemple, en Bretagne, le développement de l'incubateur Startijenn (devenu Tag35 depuis 2017) a été confié à Laurent Prieur, identifié par le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine comme une personne ressource.

- Les **accompagnateurs** favorisent l'émergence, la création et le développement des initiatives territoriales. Leur rôle se focalise notamment sur l'information, l'orientation, l'accompagnement généralement technique (ingénierie de projet), la mise en réseau des acteurs. Cela peut se concrétiser par des coopérations territoriales et sectorielles ou bien des mutualisations de services. Ce rôle peut être joué par le service ESS de la collectivité elle-même, des incubateurs extérieurs, des structures comme ATIS en Nouvelle Aquitaine, structures en général soutenues par les collectivités.

- Les **facilitateurs** n'interviennent pas directement dans les projets mais se positionnent comme garants du bon fonctionnement du réseau, de la mutualisation et de la mobilisation de diverses aides non monétaires. Des collectivités ou structures ESS animent spontanément des réseaux d'acteurs grâce à leur légitimité et/ou leur compétence.

Par exemple, à Auberive Viergeanne Montsaigeonnais (CCAVM), on observe des effets positifs du programme Alizé dans l'animation du réseau d'acteurs. En effet, en proposant aux grandes entreprises de s'impliquer durablement dans leur territoire en accompagnant les PME/PMI du bassin d'emploi

porteuses d'un projet de développement (apport de savoir-faire, formations), ce programme anime le réseau des acteurs du développement économique local. La volonté de prolonger le programme pour 3 ans supplémentaires grâce aux aides de l'État, de la Région et du Département fait preuve de l'intérêt de ce type de démarches.

- Les **financeurs** : Le financement des actions liées à l'ESS est généralement assuré par les collectivités publiques et/ou par les fonds propres de la structure concernée. L'aide financière peut prendre la forme d'une contractualisation ou d'un conventionnement, de subvention, de financement ou même d'une récompense. Certaines structures versent directement l'aide financière, d'autres servent d'interface entre les acteurs. Les structures de formes associatives peuvent également s'entraider en se constituant en réseau d'acteurs.

Les collectivités territoriales étudiées mettent en place diverses modalités de financement des initiatives ESS. Cela peut prendre la forme d'aides financières dans le cadre des programmes de soutien à la création d'activités en ESS, comme c'est le cas en Bretagne avec « les catalyseurs ESS-IS », dont Startijenn, devenu TAg35. Les appels à projet, comme ceux organisés par Bordeaux Métropole, permettent de financer l'accompagnement de projets lauréats. Cela peut aussi prendre la forme du montage de fonds qui mobiliseront diverses sources de financement. Par exemple, la commission cadre de vie et solidarité de la CCAVM travaille sur la mise en place d'un fond associatif intercommunal<sup>1</sup> qui fonctionnera comme un support de développement des projets associatifs. Par ailleurs, le PETR du Pays de Langres illustre le conventionnement qui peut exister entre une collectivité locale et l'Etat. On peut également souligner le rôle majeur joué par des structures autres que les collectivités territoriales dans le financement d'initiatives ESS. C'est le cas par exemple du réseau France Active, présent sur l'ensemble du territoire national.

## La nécessaire "conscientisation" des acteurs travaillant dans le domaine de l'ESS

Selon Jean Jaurès, « *il ne peut y avoir révolution que là où il y a conscience* ». Rassembler des acteurs vers un but commun permet de créer une synergie de groupe. L'ESS reste vaste et est propice à différentes interprétations et les acteurs rencontrent certaines difficultés à créer un mouvement, une dynamique et ainsi porter ces valeurs d'une seule voix. Pour certains, déjà convaincus et engagés, il est nécessaire de conscientiser les autres acteurs de l'ESS. Le dictionnaire du Larousse définit le verbe « conscientiser » comme « *faire que quelqu'un, un groupe, prenne conscience des problèmes politiques, sociaux, culturels qui se posent à lui* ». Cette définition montre l'importance de l'action volontaire, d'aller plus loin que le désir de sensibiliser, en faisant prendre conscience à des acteurs qu'ils font de l'ESS. Certains acteurs, notamment sur le territoire de la CCAVM, travaillent dans le champ de l'ESS sans en avoir conscience. C'est le cas d'Aline Bihler-Paindavoine, coordinatrice du chantier d'insertion de la régie rurale du plateau. Le terme ESS lui semble vague et elle ne s'identifie pas à ce domaine. Lorsqu'on lui parle du "mois de l'ESS", elle ne se sent pas concernée (voir l'encart de Patricia Andriot page 13).

<sup>1</sup> Loi Hamon de mars 2014 relative à la consommation

Un acteur peut prendre conscience d'appartenir à l'ESS lorsqu'il s'identifie à ses valeurs. Deux principes fondamentaux sont inscrits dans la charte ESS<sup>2</sup> : "la **primauté de la mission sociale** sur la mission économique et la libre adhésion" et "**le fonctionnement démocratique**"<sup>3</sup>. La conscientisation peut s'appuyer sur ces principes. Les acteurs sont ensuite plus à même d'identifier des projets rentrant dans le champ de l'ESS et se sentir partie prenante d'un réseau. Il nous a été confié, notamment sur le terrain de la CCAVM, que des acteurs sont confrontés à un sentiment de solitude et souffrent de ne pas avoir d'impact suffisant sur leur territoire.

Ce processus de conscientisation dépend aussi des possibilités d'interaction et d'échange entre les acteurs. Ces échanges peuvent être informels, ils sont souvent impulsés par des personnalités qui portent avec conviction l'ESS. C'est le cas de Patricia Andriot, élue à la Communauté de Communes Auberive Vingeanne Montsaugonnais (CCAVM), qui est ainsi un élément moteur et qui arrive, par sa force de conviction, à fédérer des acteurs autour de projets ESS.

Il existe aussi des manières plus formelles de conscientiser les acteurs, par exemple. Cela consiste à les rassembler à l'occasion d'événements (mois de l'ESS, Conférences régionales ou départementales, etc.) ou bien de les faire coopérer lors de l'élaboration de documents-cadre ou des dispositifs d'appels à projet. Le projet de territoire 2014-2024 du Pays de Langres, porté par le PETR qui est une interface de ce territoire, a permis une coopération entre la société civile et les élus locaux. Nous avons constaté que le département de la Gironde a pris l'habitude d'impliquer les acteurs de la société civile (acteurs ou réseaux ESS, acteurs de l'accompagnement, etc.) à différentes échelles. Ces derniers ont été associés, via des ateliers et des entretiens, aux principales lors des grandes étapes de l'élaboration a démarche d'élaboration du Livre Blanc. L'élaboration du Plan d'action de Bordeaux Métropole s'est également appuyée sur la consultation des acteurs de l'ESS. En Bretagne, la Stratégie Régionale bretonne de l'ESS et la Stratégie Métropolitaine de Développement de l'ESS à Rennes Métropole mobilisent les acteurs de l'ESS à travers la plateforme de l'ESS animée par la CRESS, au niveau du département d'Ille-et-Vilaine, un comité consultatif de l'ESS joue un rôle important.

## La transversalité selon le degré d'acculturation des services et élus de la collectivité

Si la notion de conscientisation s'applique bien aux acteurs de la société civile, nous préférons parler d'**acculturation** pour ce qui concerne le fonctionnement d'une collectivité. Le terme acculturation est défini par le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL) comme des "*modifications qui se produisent dans un groupe culturel [concernant la manière d'agir, de percevoir, de juger, de travailler, de penser, de parler] par suite du contact permanent avec un groupe (généralement plus large) appartenant à une autre culture.*" (Mucch ; 1969).

<sup>2</sup> Charte de l'économie sociale du Comité National de Liaison des Activités Mutualistes Coopératives et Associatives (CNLAMCA), 1980.

<sup>3</sup> RMS, Chaire Economie Sociale et Solidaire, l'histoire de l'ESS. A consulter sur le site [http://base.socioeco.org/docs/histoire\\_ess.pdf](http://base.socioeco.org/docs/histoire_ess.pdf)

L'ESS, par ses valeurs propres, se veut un champ décloisonné et revendique des principes et des valeurs communes définies dans la charte de l'Économie Sociale. Ces principes, même s'ils sont « connotés ESS », peuvent être étendus à d'autres domaines et services d'une collectivité. D'après le CNRTL, l'ESS n'est pas seulement un champ, c'est aussi « une manière d'agir, de percevoir [...] et de travailler ».

Les services de la collectivité, hors ESS, peuvent être plus ou moins acculturés aux valeurs et principes de l'ESS. Un service acculturé est conscient de ce qui appartient au champ de l'ESS et sera en capacité de qualifier correctement les initiatives et les projets relevant de l'ESS. Il sera capable de faire jouer la transversalité en interne, d'enclencher des dispositifs spécifiques alors qu'un service non acculturé n'aura pas cet automatisme.

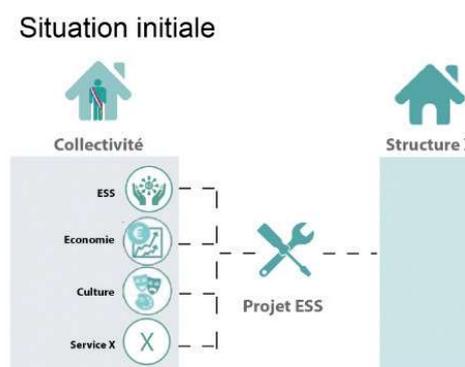
Il existe différents cas et **degrés d'acculturation** des services. Cette notion est utile car elle permet d'identifier les acteurs de l'ESS et de faciliter le repérage des projets appartenant au champ de l'ESS. L'acculturation est facilitée lorsque des interlocuteurs ont déjà des relations de proximité : même parti politique, même territoire d'origine, expérience professionnelle commune, implication dans les mêmes réseaux de relations, etc. Le changement de majorité politique après des élections locales peut nuire à ce processus d'acculturation. Les élus militants pour l'ESS et influents peuvent avec le temps transmettre certaines valeurs de l'ESS à leurs homologues. Ainsi, les élus qui se connaissent depuis longtemps, finissent par prendre certaines habitudes de travail. Lorsqu'il y a un changement de majorité politique, le travail d'acculturation peut être remis en cause, notamment si les nouveaux élus sont sceptiques et ne partagent pas les valeurs de l'ESS.

Nous avons pu constater une tendance à la transversalité particulièrement marquée dans certaines collectivités. Dans le département de la Gironde, une direction de la Cohésion Sociale et de la Coopération Européenne dotée de fonctions transverses a été créée dans le but de venir en appui aux autres directions. En Bretagne, le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine invite élus, techniciens et acteurs locaux issus de divers domaines à participer au comité consultatif ESS lorsqu'ils sont concernés par l'ordre du jour. De plus, les élus et les techniciens en charge de l'ESS cherchent à sensibiliser leurs homologues à travers des exposés, échanges, débats, expositions sur l'ESS. L'approche adoptée est alors pragmatique et centrée sur l'apport économique et le poids de l'ESS dans le territoire.

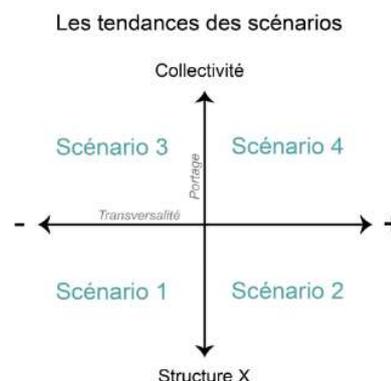
L'articulation entre services peut aussi se mettre en place dans le cadre des dispositifs d'appel à projet, par exemple lors de projets en lien avec la politique de la ville à Bordeaux Métropole. De manière plus informelle, cela peut également se faire lorsqu'un service en interpelle un autre afin de travailler conjointement: c'est le cas autour de Loc'Halle Bio à Bordeaux Métropole, de Solidurable à la Ville de Bordeaux ou autour d'événements mettant en scène le commerce équitable par le département d'Ille-et-Vilaine. Cependant, un manque d'information sur le fonctionnement précis des services des collectivités ne nous permet pas d'identifier plus finement et concrètement la façon dont la transversalité se construit entre services et domaines de l'ESS.

Pour mieux comprendre l'importance de l'acculturation à l'ESS et le fonctionnement des services au sein d'une collectivité vis-à-vis de l'ESS, nous avons identifié différents « cas types » et en présentons des versions simplifiées et des scénarios en nous appuyant sur des schémas. Nous avons choisi d'explicitier la façon dont un projet relevant du champ de l'ESS est qualifié et géré par une collectivité, en lien ou pas avec une approche par le projet. Nous prenons une relation simple entre une structure de la société civile, et une collectivité dans l'élaboration d'un projet identifié comme ESS.

### Organisation type d'une collectivité face à un projet relevant du champ de l'ESS

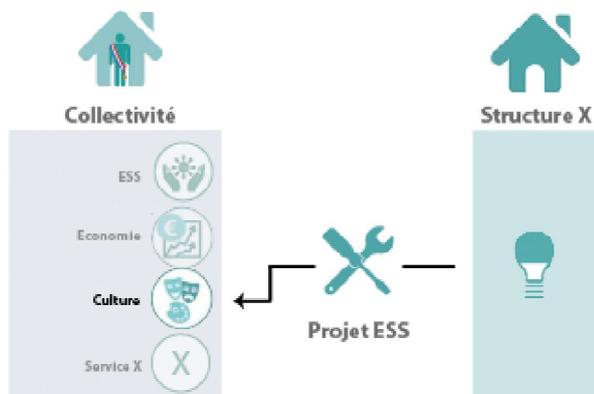


### Légende des infographies produites par l'atelier EUP



### Scénario 1

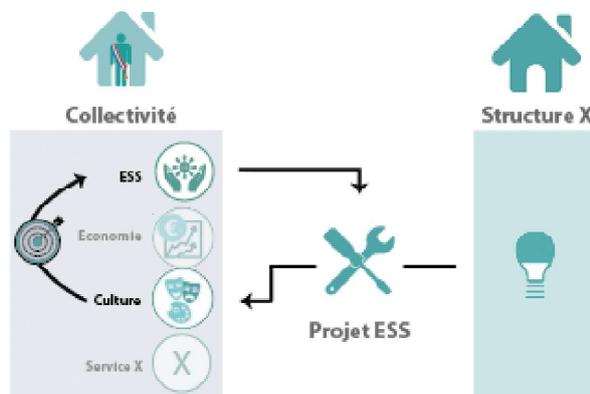
portage : structure X  
services collectivité non acculturés



Une structure X porte un projet et fait appel à la collectivité pour un accompagnement financier ou technique. Ce projet fait partie du champ de l'ESS et n'est pas identifié comme tel. Le service culture s'en empare, et ce projet entre dans son champ. C'est ici que l'acculturation tient son rôle. Si le projet est identifié à temps, cela permettra de signaler à l'équipe ESS de la collectivité que le projet a été recueilli et qu'il peut également entrer dans leur champ pour enclencher de nouveaux dispositifs spécifiques aux projets ESS et faire jouer la transversalité. A contrario, si le projet n'est pas identifié comme ESS, il restera cloisonné dans son secteur d'entrée. Le porteur de projet n'aura pas conscience des dispositifs ESS qu'il peut mobiliser et en parallèle l'équipe ESS va perdre en influence car elle ne pourra pas accompagner les porteurs de projet qui ont besoin de son aide. Leurs moyens d'action seront donc plus limités et la collectivité ne répond plus de manière optimale aux besoins de son territoire.

### Scénario 2

portage : structure X  
services collectivité acculturés

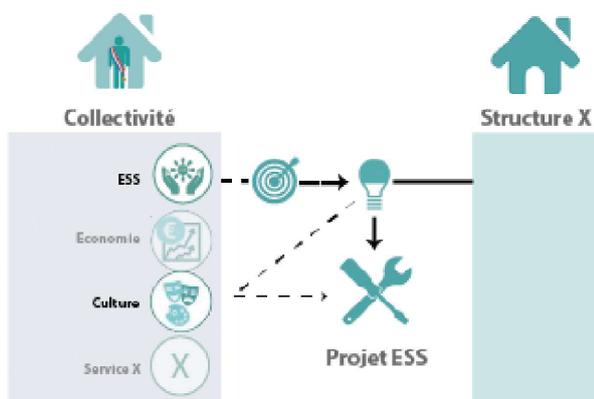


Le porteur de projet est, comme dans le premier cas de figure, une structure X. A contrario du premier exemple, le projet est identifié comme projet ESS et ainsi peut rentrer dans plusieurs champs de la collectivité afin que la structure X puisse bénéficier de l'ensemble des dispositifs développés. Ces dispositifs supplémentaires peuvent se traduire par un soutien financier ou technique d'autres services ainsi que d'une mise en réseau élargie. La transversalité est alors enclenchée, et les différents services peuvent communiquer et commencer une coopération.

**Un exemple :** l'adjoint à la culture de la ville de Bordeaux finance les acteurs de l'ESS dans le cadre du village de Noël solidaire porté par l'élu délégué à l'ESS

### Scénario 3

portage : mixte  
services collectivité acculturés

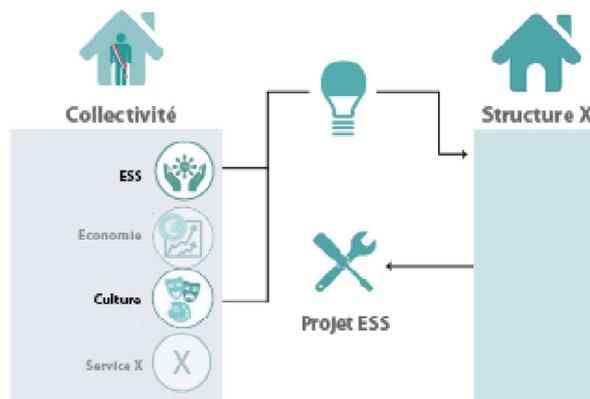


Une idée émerge sur le territoire et est identifiée par la collectivité comme pouvant appartenir au champ de l'ESS. Suite à l'identification de l'initiative, la structure X peut être accompagnée dans le développement de cette idée par le service ESS de la collectivité. Des dispositifs spécifiques à l'ESS peuvent être mis en place. Si la nature du projet le permet, un autre service de la collectivité peut y être associé.

**Un exemple :** Up Sceaux permet à la ville de Sceaux, d'identifier les projets ESS sur son territoire.

### Scénario 4

portage : collectivité  
services collectivité acculturés

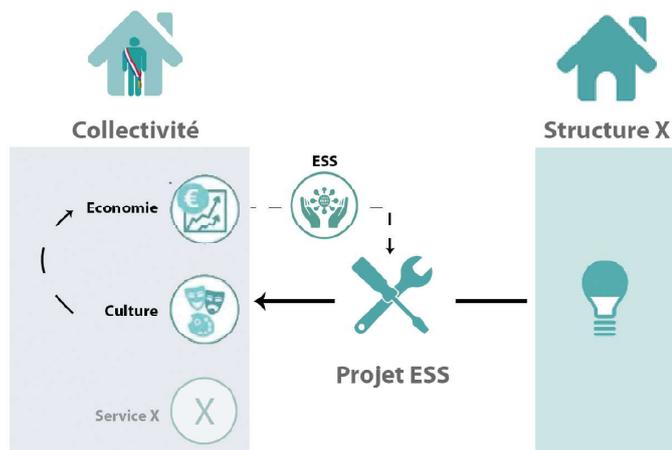


Une idée émane de la collectivité. Elle peut alors lancer un appel à projet pour identifier une structure X pour développer le projet. Elle peut également approcher spontanément une structure dont elle a déjà identifié ses compétences à répondre au cahier des charges. Ce scénario apparaît généralement quand la collectivité n'a pas la compétence technique de réaliser le projet.

**Un exemple :** Solidurable, un projet porté par le Service de l'Education de la Ville de Bordeaux et qui a impliqué l'élu ESS à la ville ainsi que des acteurs de l'ESS (Elise, MOUVES, Aquitaine Active) retenus via un appel à projet.

## Scénario 5

portage : structure X  
Collectivité sans service ESS



Une collectivité qui n'a pas de service attribué à l'ESS peut néanmoins avoir cette compétence. Un des services de la collectivité peut en prendre la charge. Généralement, la compétence est délivrée au service économie. Dans certaines collectivités, le service économie ne reconnaît pas l'ESS comme une composante de son domaine. L'ESS peut donc être pris en charge par un autre des services.

**Un exemple :** au sein de la CCAVM, la compétence ESS est détenue par la commission Cadre de Vie et Solidarité et non pas par la commission Économie.

Dans chacun des scénarios, l'enjeu de la collectivité est d'identifier les ressources nécessaires pour accompagner le projet. Au-delà de sa volonté de soutien, la collectivité peut manquer de connaissances sur les projets comme de compétences juridiques et techniques pour les accompagner. La difficulté pour le service ou la délégation ESS, s'il existe, est d'identifier qui au sein de la collectivité peut venir en appui. Si un projet concerne à la fois les déchets et l'emploi, alors le service ou le technicien ESS va solliciter les services déchets et emploi pour qu'ils apportent leur technicité.

L'apport du service ESS est donc de coordonner les équipes, les techniciens voire les élus des différents domaines, ce qui suppose des compétences de transversalité ad hoc. Par la diversité de son champ de compétences, le service ESS «apporte» de la transversalité mais peut être confronté à la rigueur de l'organisation administrative qui peut bloquer la coopération horizontale. La logique d'allocation de budget par service est par exemple, un frein à la coopération, chaque service ayant des modalités de gestion des ressources en fonction de ses propres priorités.

# Les interfaces favorisant l'articulation entre les collectivités de différentes échelles et les acteurs de la société civile

L'**interface**, définie par le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales comme "un lieu physique ou un mode de rencontre entre des personnes physiques et/ou morales provenant de domaines différents", est un élément favorisant aussi bien l'acculturation que le travail en articulation entre acteurs. Elle suppose une **temporalité** et un espace d'interactions spécifiques émanant de la volonté d'une des parties prenantes ou d'un tiers. Les interfaces interviennent lors de l'élaboration des politiques publiques, des documents-cadre et de la mise en oeuvre des différents dispositifs d'action. La typologie suivante a été construite à partir des terrains étudiés :

- L'**interface formelle** est un mode de rencontre organisée. Elle peut se traduire par un ordre du jour, une liste de diffusion, une production de comptes-rendus, des règles de fonctionnement explicitées, etc. Elle peut être physique mais également virtuelle (plateforme UpSceaux).

Dans cette catégorie on trouve les conférences régionales ou départementales et à une plus petite échelle, les comités de pilotage (département Gironde), les comités d'engagement sur le financement ou l'incubation de projets (Bordeaux Métropole), les comités d'attribution de Rennes Métropole et du Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine, ou des réunions sur un thème déterminé, comme le comité consultatif de l'ESS du Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine.

- L'**interface informelle** est en revanche plus souple, ponctuelle et inopinée. Les échanges interviennent lors de repas, d'appels téléphoniques ou de rencontres physiques.

C'est le cas sur le territoire de la CCAVM où les acteurs se retrouvent par exemple autour d'un déjeuner afin d'échanger sur ce qui, dans le territoire, pourrait avoir un impact ou générer des projets relevant de l'ESS. Il s'agit alors de moments informels où les acteurs apparaissent plus libres de parler et de trouver des solutions qu'en commission. C'est également une logique développée par le vice-président ESS à Rennes Métropole, qui organise également des petits déjeuners pour échanger avec des élus locaux sur l'ESS, dans un cadre plus convivial.

- L'**interface hybride** est l'espace où l'acteur a un échange informel dans un contexte formel. Les déjeuners, les pauses café de grands événements ESS tels que les conférences régionales ou départementales, les manifestations organisées lors du mois de l'ESS (Forum de l'ESS à Sceaux, rencontres RTES) sont propices à l'échange d'informations, au partage des connaissances et à l'établissement de contacts.

**Tableau représentant les fonctions exercées par les interfaces formelles**

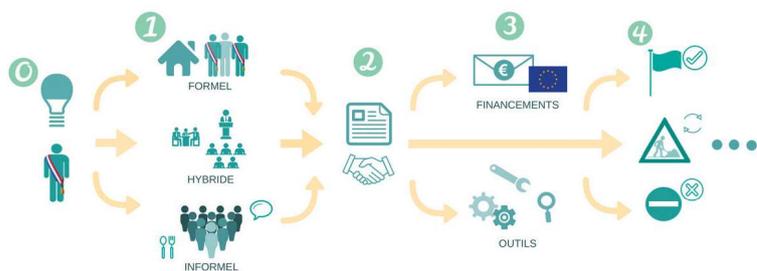
Interfaces \ Fonctions	Impulse le projet	Coordonne, accompagne ou pilote	Mise en réseau	Finance	Communique et informe
CRESS		×	×		×
Collectivités territoriales (comités, ateliers, groupes de travail, etc)	×	×	×	×	×
Pôles territoriaux (PETR, PTCE)	×	×	×		
Structures d'insertion		×	×		

Source : Atelier EUP

Les interfaces informelles exercent des fonctions polyvalentes et sont plus difficiles à définir. Il s'agit en effet de moments spontanés où un acteur peut à la fois mettre en relation d'autres acteurs, proposer un soutien ou communiquer sur un projet. Il n'y a pas de fonctions prédéfinies pour ces espaces.

L'infographie ci-après met en évidence les interfaces à l'oeuvre lors du processus d'élaboration d'une politique publique et les choix que les acteurs sont susceptibles de faire.

### Chronologie des interfaces du processus d'élaboration d'une politique publique



Réalisation : Atelier EUP

**1** La première phase met en évidence les ambitions d'une collectivité X en matière d'ESS. L'acteur institutionnel prend position et décide de mettre en place une politique publique. Il peut alors être amené à interagir au sein de trois interfaces : formelles, informelles ou hybrides.

L'ensemble des liens tissés favorise l'émergence d'un réseau et d'un cadre de confiance, ce qui permet la co-construction de politiques publiques et la coproduction de l'action en matière d'ESS. En revanche, l'interface formelle permet aux acteurs d'apprendre à travailler ensemble et de tisser des relations.

**2** Lors de la deuxième phase, les échanges peuvent donner lieu à des accords formalisés (contrats, documents etc.) ou tacites.

**3** Les acteurs institutionnels doivent aborder la question du financement et des outils à leur disposition pour l'élaboration de la politique publique. Quels sont les besoins identifiés (financiers et techniques) et les démarches à engager envers les autres structures ?

**4** Dans la phase 4, la politique publique peut se trouver à différents niveaux d'achèvement. Elle peut être aboutie ce qui implique le passage à la phase de mise en oeuvre. Elle peut également être encore en construction et le processus d'interface continue avec des retours à la phase 1, 2 ou 3. Dernier cas de figure, la politique n'a pas abouti, la collectivité peut soit revenir à une phase antérieure, soit changer d'ambition, soit abandonner son projet de construction d'une politique.

### L'élaboration des documents-cadre de l'ESS : vecteur et moteur de la transversalité

Les collectivités se positionnent sur l'ESS en élaborant des politiques publiques et en mettant en place des stratégies d'action. Ces dernières se formalisent au cours des triples interfaces expliquées ci-dessus. Politiquement, la majorité des collectivités choisit de formaliser ses stratégies par et dans des documents-cadre<sup>1</sup>. L'ESS peut ainsi être intégrée dans un volet de ces documents-cadre ou faire l'objet d'un document spécifique.

<sup>1</sup> Les documents-cadres permettent à chaque collectivité d'énoncer les actions, les objectifs, les orientations ainsi que les budgets alloués à un domaine.

Dans les terrains étudiés, une dynamique positive s'instaure à cette occasion favorisant la coopération entre les services, entre les collectivités, voire entre les partenaires et les acteurs de la société civile qui sont invités à partager leurs expériences, leurs besoins et leurs attentes. La construction des documents-cadre est l'opportunité pour les collectivités de prendre connaissance des expériences et des objectifs de chacune dans le domaine de l'ESS. La notion de co-construction prend ici tout son sens et désigne le processus de mise en commun d'expériences relevant de plusieurs échelons territoriaux dans le but d'alimenter la construction d'enjeux et d'objectifs communs dans lesquels chaque acteur peut se reconnaître.

### Schéma de la co-construction et de la transversalité à l'oeuvre lors de l'élaboration du SRDEII



Réalisation : Atelier EUP

L'élaboration du SRDEII en Bretagne et en Nouvelle Aquitaine est un exemple intéressant de co-construction et de transversalité entre les acteurs de l'ESS. Cette élaboration a été l'occasion pour ces régions dont le périmètre a évolué ou pas, de s'appuyer sur les collectivités qui portaient l'ESS depuis plus longtemps ou avaient déjà produit des documents-cadre dans une démarche de co-production : c'est le cas pour le Schéma Régional de l'ESS de Bretagne ou le Livre Blanc en Gironde. L'élaboration du Livre Blanc est le fruit d'un travail collectif impliquant les services de la collectivité (réunis au sein d'un comité technique), les autres échelons territoriaux (Métropole, Région) et les acteurs de la société civile (associations, réseaux ESS).

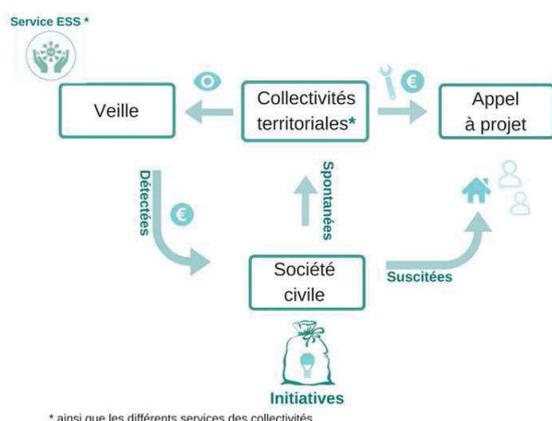
Cependant, les documents-cadre qui ne sont pas obligatoires (à l'exception du SRDEII) peuvent prendre des formes diverses, il n'y a pas de règles imposant aux collectivités une structure ou des objectifs précis à formuler. Cela donne lieu à une disparité de formes et de contenus des documents-cadre selon les territoires. D'ailleurs, dans les territoires de la CCAVM et de Sceaux, les documents-cadre ne sont pas formalisés. Ainsi, les collectivités agissent par d'autres moyens, tels que sur leur territoire par exemple des règlements ou des modalités d'intervention décidées en interne.

## Les modalités d'interventions : dispositifs d'action et de coopération des collectivités

Les collectivités s'engagent dans le champ de l'ESS par des modalités d'intervention réfléchies et décidées en interne. Ces dispositifs peuvent être l'occasion pour les collectivités de se positionner suite à la perte de compétences imposées par la loi NOTRe. Les modalités d'interventions sont en effet des outils indépendants des changements législatifs (NOTRe et ESS) qui permettent de détecter et de susciter des porteurs de projet sur les territoires.

On peut distinguer deux modalités d'action. L'une provient de la société civile sous la forme d'**initiative**, l'autre est de l'ordre du **dispositif** et émane des collectivités territoriales.

### Différentes modalités de mise en cohérence entre collectivités et initiatives



Réalisation : Atelier EUP

Les collectivités mettent en place des modalités propres, certains dispositifs sont pour elles le prétexte à travailler ensemble de manière ponctuelle. Ils sont l'occasion d'introduire de la transversalité et de la coopération entre collectivités, par exemple dans le cadre du choix des lauréats lors des appels à projet. Lors de l'appel à initiatives en Gironde un "jury avec trois têtes" (élus, techniciens, société civile) a été mis en place. Les dispositifs cycliques comme les appels à projet permettent la mise en réseau pérenne des acteurs. Dans ce cas, la transversalité prendra forme seulement par la sollicitation des regards de techniciens de domaines hors ESS.

Pour répondre aux objectifs et aux priorités qu'elle a définis dans sa politique d'ESS, une collectivité peut **susciter** des initiatives de la société civile. Les **appels à projets** sont un des moyens d'accompagner voire de subventionner des initiatives de la société civile locale. Ce dispositif est utilisé aussi bien en Bretagne (appel à projets permanent du département d'Ille-et-Vilaine et de la Métropole de Rennes), qu'en Nouvelle Aquitaine (appel à projets et prix « coup de coeur » de la métropole bordelaise et appel à initiatives de la Gironde).

Les comités d'attribution de ces dispositifs sont des interfaces formelles propices au travail en transversalité entre les acteurs de l'ESS (collectivités, têtes de réseaux, etc). De plus au sein de chaque collectivité, c'est l'occasion d'échanger sur les initiatives à soutenir et de s'entendre sur les montants des aides attribuées. Ce mode de fonctionnement permet de soutenir les projets en cohérence avec les stratégies de développement de l'ESS propres à chaque échelon.

Les porteurs de projets viennent généralement solliciter les collectivités pour être accompagnés et subventionnés. Cependant de par ses compétences, la collectivité est amenée à avoir une vision d'ensemble des besoins locaux et de détecter les potentielles initiatives. Par le biais des forums de l'ESS, des mois de l'ESS, des conférences de l'ESS et tout autre événement auxquels participent les élus et les techniciens en charge de l'ESS, la collectivité peut jouer un véritable rôle de « veilleur local de l'ESS ». Ce qui lui permet d'identifier des initiatives émergentes.

Les initiatives **détectées** peuvent être orientées par la collectivité qui pourra conseiller les porteurs de projets, notamment pour obtenir des subventions ou encore des agréments comme ESUS (Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale) attribués par la Direction des départements. Par exemple, la délégation ESS de la ville de Sceaux a conseillé l'espace de coworking Sceaux Smart afin d'obtenir l'agrément ESUS et de le faire subventionner par le département des Hauts-de-Seine. Cette initiative d'un porteur de projet a été accompagnée et développée avec l'appui de la ville de Sceaux qui a aussi fourni les locaux à la structure. Le but de la ville est de stimuler le développement du télétravail des cadres, catégorie majoritaire dans la commune, tout en stabilisant le flux de travailleurs externes et en favorisant l'implantation de nouveaux ménages.

La détection des initiatives par les collectivités peut générer un processus classique d'accompagnement via des aides, subventions, financements, ou un accompagnement en termes d'ingénierie de projet. En identifiant un porteur de projet, la collectivité peut coopérer avec un acteur de la société civile en lui accordant une aide et un suivi privilégiés.

Les initiatives **spontanées** émergent de façon moins formelle, plus sporadique et répondent moins à un besoin identifié qu'à la conviction des acteurs. Dans nos études de terrain, les initiatives spontanées sont moins fréquentes mais il convient de rappeler que nous avons interrogé principalement les collectivités et moins les porteurs de projet de la société civile. Le territoire de la CCAVM fait exception puisque la Maison de Courcelles illustre bien ce mode d'émergence : cette initiative longtemps restée en "autarcie" s'est développée en répondant aux besoins des habitants (ateliers de théâtre, cuisine, dessin, etc) plutôt qu'à ceux de la collectivité.

# Conclusion

Ce travail d'analyse croisée nous a permis de mettre en lumière la coopération et la transversalité à l'oeuvre dans les collectivités et dans le champ de l'ESS. Ces deux notions, dont les significations sont riches et multiples, sont présentes dans diverses interfaces. Elles impliquent une diversité d'acteurs qui apprennent progressivement à travailler ensemble et à créer des relations de confiance.

L'analyse des terrains a mis évidence le rôle essentiel des interfaces, l'intérêt d'identifier des typologies d'acteurs ainsi que leur rôle dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Les interfaces informelles présentent, selon nous, un intérêt certain et devraient être développées davantage par les acteurs.

Il aurait été intéressant de connaître avec plus de précision les rapports au sein des collectivités et les interventions des acteurs institutionnels vis-à-vis des projets de la société civile. Quels sont les impacts des « rapports de force », conflits, tensions entre les services d'une collectivité pour porter un projet ? Comment et qui identifie un projet ESS lorsqu'il entre dans le giron d'une collectivité ?

Baucoup de questions restent en suspens et mériteraient d'être approfondies.

## Légende des infographies produites par l'Atelier EUP



Ébauche d'une politique publique



Élus, collectivités



Structure



Collectivité



Document cadre

# Annexes de l'étude exploratoire

Rédigées par les étudiants de l'École d'Urbanisme de Paris :  
Sylvain Beaubois, Jérémy Grangladien, Annabelle Lermecchain, Cécile Pellegrin,  
Francesca Poddine et Sylvain Rived. Coordination: Brigitte Guigou.

## 1 Synthèse de l'étude exploratoire

### Les commanditaires

**Le Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (RTES)** réunit des collectivités qui s'engagent autour d'une charte pour le développement de l'économie sociale et solidaire. Plus généralement, il s'agit de développer avec l'ensemble des acteurs un autre mode de développement, qui, échappant à la seule logique marchande, est en capacité d'apporter des réponses aux défis économiques, sociaux et écologiques.

**Cités Territoires Gouvernance (CITEGO)** promeut l'échange d'expériences et le partage de connaissances entre acteurs, autour des questions liées à la gouvernance des territoires et à leur rôle dans la transition vers des sociétés durables. Ce travail est mené avec l'objectif de dépasser les cloisonnements, afin de rapprocher la connaissance de l'action, de renforcer une approche transversale des enjeux et de nourrir la formation permanente.

### Commande

L'atelier avait pour objectif d'analyser et de capitaliser sur la capacité de l'ESS à favoriser la transversalité entre politique publique sectorielle ainsi que la coopération et l'articulation entre échelles territoriales.

Les commanditaires ont préféré confier cette mission à des étudiants en urbanisme plutôt qu'à des étudiants issus d'un master d'Economie Sociale et Solidaire afin d'avoir un regard original sur la thématique abordée. La volonté étant de pouvoir analyser la transversalité au sein des collectivités par le prisme et à l'aide des outils de compréhension de l'urbaniste, plus à même de comprendre les logiques d'acteurs du domaine public et notamment des collectivités.

### Contexte

Les politiques de l'ESS se sont consolidées au fil des années notamment suite à l'adoption de la Loi ESS, en juillet 2014, et à l'inscription obligatoire d'un volet ESS dans les SRDEII. Par ailleurs de nombreuses collectivités (ville, métropole, département, région) comptent désormais un élu en charge de

l'ESS et du personnel technique spécialisé dans ce domaine. Ce contexte plutôt favorable à l'ESS doit toutefois se confronter aux changements introduits par la loi MAPTAM (2014) et par la Loi NOTRe (2015) qui ont modifié l'organisation territoriale et de ce fait les compétences des collectivités. Avec la suppression de la clause de compétence générale pour les départements, la région devient la plus compétente en matière de développement économique et la seule à pouvoir définir les aides aux entreprises, à l'innovation. Le département, dont la compétence est limitée aux politiques sociales, pourrait se retrouver limité dans ses interventions. D'où l'importance de favoriser la transversalité entre politiques publiques et la coopération entre différentes échelles territoriales.

### Problématique et terrains d'études

Notre démarche s'appuie sur 4 territoires qui ont été choisis autour de deux questions centrales :

L'ESS comme levier pour une meilleure coordination entre les différents niveaux de collectivités territoriales et entre les différents services de ces collectivités :

- Bordeaux, Bordeaux Métropole, le Département de la Gironde et la Région Nouvelle Aquitaine;
- Rennes Métropole, le Département d'Ille-et-Vilaine et la Région Bretagne.

L'ESS comme outil pour l'articulation entre services et politiques sectorielles, l'ESS facteur de développement territorial: comment convaincre ?

- Communauté de Communes Auberive Vingeanne Montsaugonnais (Grand Est).
- Ville de Sceaux (Ile-de-France).

### Méthodologie

Notre méthodologie s'est basée sur:

- L'acquisition de connaissances sur le thème de l'ESS à travers un travail individuel de lecture mais également grâce à la participation à des événements en lien avec l'ESS (conférence organisée par le RTES à Bordeaux, Forum de l'ESS à Sceaux).
- Les entretiens menés dans le cadre de nos études de cas et des entretiens transversaux.

À cet effet 28 personnes appartenant à 21 différentes structures, ont été interrogées. Parmi eux, des élus, des techniciens et des acteurs de la société civile. Ce travail a été réalisé à différentes échelles et dans des territoires très variés : urbain ou rural, avec une histoire de l'ESS ou non, etc.

Le but de ces entretiens a été de recueillir des informations concernant la transversalité et la coconstruction des politiques publiques en interrogeant nos interlocuteurs au sujet des documents-cadre, d'une mode d'organisation, d'outils d'action particuliers et notamment des projets mis en place.

• La préparation, l'animation et la rédaction de comptes rendus de trois comités miroirs. Cette interface a été un cadre idéal à la production de connaissances nouvelles et d'échanges sur nos résultats.

Le premier comité, qui a eu lieu le 27 octobre, a réuni différents spécialistes autour du thème de l'ESS dans le but de nourrir et d'accompagner notre travail.

L'étude menée s'intéresse à la capacité de l'ESS à décloisonner la production de politiques publiques. Il s'agit donc, en partant de l'expérience des acteurs, de mettre en lumière les alliances et les potentiels points de friction en matière de coproduction de politiques publiques. Il faut également parvenir à partager des expériences et des connaissances, aider la médiation entre des acteurs réunis autour d'un même sujet.

Un comité intermédiaire, le 26 janvier, a été l'occasion de présenter le travail de terrain via des fiches de cas pour chaque territoire. Trois ateliers thématiques, composés par les membres du comité et les étudiants, ont permis d'alimenter les débats et d'apporter des éléments utiles à la seconde phase analytique de l'atelier.

Le troisième et dernier comité, réuni le 23 mars, a été l'occasion de présenter l'analyse croisée réalisée en s'appuyant sur les fiches de cas élaborées lors de la première phase de l'atelier. Cette présentation a été suivie d'un débat autour des préconisations : l'une portant sur la thématique des interfaces et l'autre sur les initiatives.

## Principaux résultats et réalisations

### Fiches de cas :

A partir de ce travail de recueil d'information, nous avons produit des fiches de cas pour chaque terrain d'étude. Lors de l'élaboration de ces documents nous avons construit de schémas afin d'expliquer la coopération en oeuvre entre les collectivités notamment en Bretagne et en Nouvelle Aquitaine.

### Analyse croisée:

Un travail collectif d'analyse des différents terrains d'étude nous a permis d'établir des typologies en fonction des acteurs impliqués, de leur rôle dans la mise en oeuvre d'une politique, et en fonction des interfaces rencontrées. Ce travail a mis en exergue des situations très particulières, souvent porteuses d'innovation pour d'autres territoires. Ces situations ont été présentées lors du dernier comité miroir ce qui a permis de recueillir l'avis des acteurs présents et d'en débattre avec eux dans le but de mettre en avant certaines "pratiques inspirantes". Nous avons pris le parti d'utiliser les notions de conscientisation et acculturation afin de souligner la nécessaire sensibilisation des acteurs de l'ESS, notamment certains de la société civile qui n'ont pas tous conscience de travailler dans le domaine de l'ESS. L'objectif de cette conscientisation est de favoriser le travail en transversalité au sein d'une même collectivité territoriale.

## Apports de l'atelier

Cet atelier nous a permis d'appréhender un domaine peu connu par les étudiants en urbanisme. Par ailleurs il nous a permis d'être confrontés de manière directe au système d'acteurs de l'ESS, plus particulièrement les acteurs institutionnels, et de nous rendre compte notamment des rapports interpersonnels qui peuvent exister entre ces derniers. Ces échanges nous ont aidés à adopter une position et un discours adaptés face à des interlocuteurs divers. En effet il est parfois compliqué de se positionner face à des interlocuteurs très divers du milieu professionnel et de répondre à une attente de deux commanditaires spécialistes du sujet.

Par ailleurs, l'atelier nous a permis d'affûter nos capacités de synthèse, d'analyse ainsi que de travail en mode projet. Un gros effort de mise en valeur des éléments recueillis et analysés a été entrepris sous la forme d'infographies, dont voici un exemple :

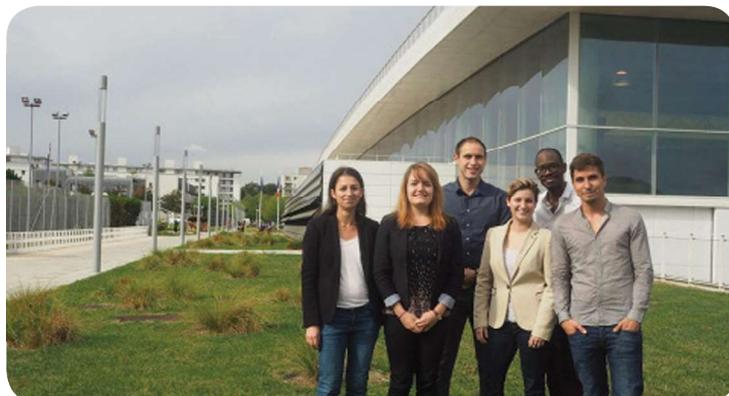
### Chronologie des interfaces du processus d'élaboration d'une politique publique



*A chaque numéro correspond un scénario.*

*Le porteur de projet sollicite des soutiens dans le cadre d'interfaces formelles, informelles ou hybrides. Une fois un accord trouvé, les parties prenantes mettent à disposition leurs compétences et ressources. Des difficultés peuvent survenir. Le porteur de projet doit chercher des partenaires complémentaires. S'il n'y parvient pas, le projet est retravaillé ou abandonné.*

## Équipe



Sylvain BEAUBOIS (Sociologue - Urbaniste)  
 Jérémy GRANGLADEN (Géographe)  
 Annabelle LERMECHAIN (Génie Urbain)  
 Cécile PELLEGRIN (Historienne - Urbaniste)  
 Francesca PODDINE (Sciences politiques)  
 Sylvain RIVED (Géographe - Urbaniste).  
 Encadrante : Brigitte GUIGOU.

## 2 Entretiens

Personnes rencontrées	Documents consultés
<p><b>Auberive Vingeanne Montsaigeonnais (entretiens réalisés le 21/11/16):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Patricia Andriot (Vice présidente ESS dans la commission cadre de vie et solidarité à la CCAVM)</li> <li>• Aline Bihler Paindavoine (Coordinatrice pour le chantier d'insertion de la régie rurale du Plateau)</li> <li>• Marie-Chantal Bini (Secrétaire général de la CC et directrice par intérim du PETR)</li> <li>• Elise Bourgeuil (Chargée de mission ESS au PETR)</li> <li>• Claire Colliat (Maire de Saint-Loup-sur-Aujon)</li> <li>• Laetitia Cucchi (Animatrice relais de services publics à la MdAP)</li> <li>• Yves Doucey (Ancien président de la régie rurale et président du conseil de développement)</li> <li>• Cécile Mannevy (salariée de La Gare)</li> <li>• Suzanne Urbaniak (Présidente de la structure d'insertion la régie rurale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de Territoire 2014 - 2024 (PETR du Pays de Langres)</li> <li>• Rapports d'activité de la CCAVM</li> <li>• Charte pluriannuelle de co-engagement (CCAVM et Régie Rurale du Plateau)</li> </ul>
<p><b>Nouvelle Aquitaine (entretiens réalisés le 18-25nov 16, janvier et mars 2017) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yohan David (Conseiller municipal Emploi-Insertion-ESS Ville de Bordeaux)</li> <li>• Elise Depecker (Directrice ATIS)</li> <li>• Timothée Duverger (Collaborateur au Cabinet du président - Département de la Gironde)</li> <li>• Cécile Hébrard (Directrice de projet en charge de l'ESS à la DCTCE - Département de la Gironde)</li> <li>• Jacques Le Priol (Directeur de l'ESS à la région - Nouvelle Aquitaine)</li> <li>• Charles Reveillard (Chargé de mission à l'ESS et à l'emploi - Bordeaux Métropole)</li> <li>• Arnaud Virrion (Président de la CRESS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schéma Régional de Développement Économique, d'Internationalisation et d'Innovation (adopté le 19 décembre 2016),</li> <li>• Livre Blanc de l'ESS (adopté en novembre 2014),</li> <li>• Plan d'action de l'ESS 2016-2018,</li> <li>• Pacte de cohésion sociale et territoriale (adopté en novembre 2014)</li> </ul>
<p><b>Bretagne (entretiens réalisés le 17-18/11/16):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Thierry Courret (Chargé de Mission, DIRECCTE Bretagne)</li> <li>• Christine Ghesquière (Cheffe de service ESS, Région Bretagne)</li> <li>• Grégory Huchon (Directeur Adjoint, CRESS Bretagne)</li> <li>• Anne Le Tellier (Chargée de mission, Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine)</li> <li>• Anne Patault (Vice-Présidente Innovation Sociale, Région Bretagne)</li> <li>• Laurent Prieur (Directeur, Startijenn)</li> <li>• Emmanuelle Rousset (Vice-Présidente ESS, Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine)</li> <li>• Matthieu Theurier (Vice-Président ESS, Rennes Métropole)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie Régionale de l'ESS,</li> <li>• SRDEII (2014 - 2020),</li> <li>• Politique ESS (depuis 2005),</li> <li>• Stratégie Métropolitaine de Développement de l'Économie Sociale et Solidaire, intégrée à la Stratégie Métropolitaine de Développement Économique.</li> </ul>

Personnes rencontrées	Documents consultés
<p><b>Sceaux (entretiens réalisés le 22/11/16 et le 21/02/17):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valérie Andrade (Cofondatrice de Sceaux Smart)</li> <li>• Carmen Houget (Chargée de mission ESS - Ville de Sceaux)</li> <li>• Othmane Khaoua (Conseiller municipal, délégué à l'ESS - Ville de Sceaux)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schéma Régional de Développement Économique, d'Internationalisation et d'Innovation (adopté en décembre 2016)</li> </ul>
<p><b>CNCRESS (entretien réalisé le 28/02/17):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chloé Leureaud (Chargée des relations publiques et de la communication au CNCRESS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014 (Observatoire national de l'ESS)</li> </ul>

## 3 Définitions

### Coopération

*“La coopération est ce projet idéal de coordination entre acteurs hétérogènes [...]. C'est ce qui rend la « dynamique » des coopérations entre acteurs économiques, politiques et sociaux sur un territoire aussi riche de perspectives” (Gardin, Jany-Catrice, 2014).*

La coopération signifiant “travailler ensemble”, s'apparente à un état d'esprit où les individus conduisent leurs relations et leurs échanges d'une manière non conflictuelle ou non concurrentielle, et ce pour atteindre un but commun ou une vision partagée. Il s'agit d'une “action de participer (avec une ou plusieurs personnes) à une oeuvre ou à une action commune” (CNRTL). Ce principe de coopération fait appel à des “normes” de réciprocité qui imposent aux acteurs de se placer à égalité, et des “règles” de démocratie pour que chacun puisse apporter son opinion ou ses idées. La coopération doit permettre un moment de travail collectif, sans finalité nécessaire.

La coopération peut s'établir à de multiples niveaux (entre acteurs de l'ESS, entre acteurs de l'ESS et pouvoirs publics etc.) et sur un principe d'agencement des acteurs. Ainsi, ce mode de fonctionnement permet la construction d'une confiance mutuelle entre les acteurs et une décision démocratique dans les instances délibératives.

### Coordination

La coordination est “l'harmonisation des activités diverses dans un souci d'efficacité” (Larousse).

Ce principe vise à ordonner les différentes parties dans un ensemble en vue d'un objectif particulier. Il s'agit d'aboutir à un but commun par le rassemblement cohérent de chaque entité. Derrière cette notion d'ordre, l'efficacité est également le maître mot de la coordination.

Ce principe de coordination s'apparente davantage à une question de logistique et d'organisation dans le but d'aboutir à une finalité précise.

### Co-construction

Ce terme exprime l'implication d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un projet ou d'une action.

La co-construction intervient principalement lors de deux contextes, le premier au moment de la coopération entre collectivités de différentes échelles dans l'élaboration des politiques publiques, dans le second, il s'agit de la participation d'acteurs dits “inhabituels”, c'est-à-dire qui n'ont pas nécessairement les compétences ou l'expertise pour intervenir (Akrich, 2013).

La co-construction n'est pas applicable à tous les domaines et lorsqu'elle intervient dans celui de l'ESS il s'agit d'un mode d'entreprendre “rare” (Vaillancourt, 2014). Il est nécessaire de distinguer les notions de co-construction et de co-production, la première englobant les démarches institutionnelles au contraire de la seconde.

### Coproduction

Le concept de coproduction est proche de celui de co-construction, mais induit une certaine nuance quant aux acteurs concernés, ainsi qu'à la temporalité de production d'une politique publique. Selon Yves Vaillancourt, la distinction réside dans la diversité des acteurs qui participent au processus. La coproduction d'une politique publique intègre en plus des acteurs institutionnels, la société civile. La co-construction est propre à la phase d'élaboration d'une politique publique, celle de coproduction correspond à la phase de mise en oeuvre. La coproduction des politiques publiques intègre la participation des acteurs de la société civile (incluant les acteurs de l'ESS) mais uniquement dans sa mise en oeuvre des politiques publiques ayant pu être construites auparavant par la collectivité seule ou co-construites par des collectivités ainsi que la société civile (Vaillancourt, 2014).

## Définitions (suite)

### Politique publique

Selon Jean-Claude Thoenig (1985) « *une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* ». Rose Richard et Davies Philip L. (1994) complètent cette définition en y ajoutant deux critères : la légitimité à légiférer, droit exclusif des autorités publiques, et l'existence d'un programme d'action concrète, défini comme « *[une] combinaison spécifique de lois, d'affectations de crédit, d'administrations et de personnels dirigés vers un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis* ». En matière de cohérence, Daniel Kübler et Jacques de Maillard (2009) insistent sur la tension entre l'approche théorique, qui s'appuie sur le programme, et l'approche pratique qui révèle des difficultés à produire une action cohérente : concurrences administratives, objectifs contradictoires etc.

### Transversalité

La prise en compte de la complexité des réalités territoriales dans la formulation des objectifs des politiques publiques locales requiert des approches plus globales et transversales. Travailler en transversalité oblige à développer des capacités d'analyse et de diagnostic des faits, à croiser les regards et les expertises dans l'approche de réalités complexes. La transversalité se traduit par un changement dans la perception de la culture administrative traditionnelle, caractérisée par une logique verticale et sectorielle. Le management par projet se substitue donc au management hiérarchique ce qui facilite les interactions entre directions et permet de sortir d'une logique sectorielle (Lorreyte, 2008).

De nombreux auteurs dont Veltz et Zarifian ont tenté de modéliser les conditions organisationnelles de ce concept, articulant deux dimensions interdépendantes : la coordination technique d'un service à l'autre ou d'un métier à l'autre et la coopération stratégique entre acteurs de niveaux hiérarchiques différents, libérant créativité et motivation. L'efficacité de la transversalité se vérifie, pour ces auteurs, dans la créativité de l'action engagée, l'invention de nouveaux produits ou de nouvelles formes d'action en fonction des besoins repérés, la qualité du travail collectif fourni (Alleaume, 2007).

## 4 Bibliographie

- ALLEAUME S., « La transversalité : hier et aujourd'hui. Orientations et débats pour la formation professionnelle », *Vie sociale*, 4/2007 (N° 4), p. 93-106.
- GARDIN L., JANY-CATRICE F. (sous la dir. de), *L'économie sociale et solidaire en coopérations*, Presses universitaires de Rennes, coll. Economie et Société, 2016.
- KÜBLER D., MAILLARD J., *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009.
- LORREYTE B., « Transversalité à tous les étages. » *La lettre du cadre territoriale*, n°365 septembre 2008.
- ROSE R., DAVIES L., *Inheritance in Public Policy Change without Choice in Britain*, New Haven Yale University Press, 1994.
- THOENIG JC., *L'analyse des politiques publiques*, in *Traité de science politique*, sous la direction de Jean Leca et Madeleine Grawitz, Presses Universitaires de France, 1985.
- VAILLANCOURT Y., Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques: réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines. Copublication du CRISES et du LAREPPS, UQAM, Montréal, décembre 2014, p. 58.
- VELTZ P., ZARIFIAN P., « Vers de nouveaux modèles d'organisation ? » *Sociologie du travail*, n° 1, 1993, p. 3-25.





# Édition

Cette publication est éditée par le RTES, en partenariat avec CITEGO - Cités, Territoires, Gouvernance, et l'École d'Urbanisme de Paris.

[www.rtes.fr](http://www.rtes.fr)  
[www.citego.org](http://www.citego.org)

**Direction de la publication :**

Christiane Bouchart

**Comité de rédaction :**

Anne-Laure Federici & Catalina Duque Gomez

**Rédaction de l'étude exploratoire par les étudiants de l'École d'Urbanisme de Paris :**

Sylvain Beaubois, Jérémie Grangladien, Annabelle Lermechain, Cécile Pellegrin, Francesca Poddine et Sylvain Rived.

**Coordination:** Brigitte Guigou.

**Membres du comité miroir :**

Michel Abhervé, Patricia Andriot, Laurent Fraisse, Carmen Houget, Othmane Khaoua, Cyril Kretzschmar, Isabelle Laudier, Chloé Leureaud, Lucie Renou, Anne-Marie Roméra, Stéphane Vincent.

**Conception graphique et maquette:**

Martin Besnier.

**Crédits photos et illustrations**

© Atelier EUP ; RTES.

**Imprimeur**

ESAT Imprim'Services

*Imprimé sur papier recyclé Cyclus Print certifié FSC®.*

**N°ISBN**

**Dépôt légal**

*Novembre 2017*