

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

Sommaire

Sommaire	p. 3
Préface	p. 4
Éditorial	p. 6
ETUDE EXPLORATOIRE Analyse croisée de la coopération et de la transversalité dans les démarches d'ESS menées dans les 4 territoires étudiés	p. 8
Au delà de la reconnaissance d'un mode d'entreprendre : l'ambition de la transversalité et de transformation des politiques locales de l'ESS questionnée ? - par Laurent Fraisse	p. 21
Proximité et coopération : deux leviers pour une transversalité des politiques publiques - par Cyril Kretzschmar	p. 24
La mise en application du volet territorial de la loi ESS confrontée aux évolutions législatives et au changement de contexte - par Michel Abhervé	p. 26
L'ESS : une opportunité d'innovation sociale au sein des collectivités territoriales ? Par Stéphane Vincent - 27e région	p. 28
Postface de Pierre Calame	p. 30
Annexes de l'étude exploratoire	p. 32

Préface



En s'associant à CITEGO, le RTES a souhaité montrer se faisant que prendre en compte l'Economie Sociale et Solidaire au sein des collectivités, ce n'est pas juste une autre façon de penser l'économie. C'est une autre manière de porter l'économie dans son territoire et dans son rapport à la démocratie locale ; autrement dit, c'est une autre façon de faire cité.

En promouvant les politiques en faveur des l'ESS mises en place par les collectivités, le RTES défend toujours une importance de l'ancrage au lieu de vie, et surtout l'importance accordée aux femmes et aux hommes qui portent la production de richesses et de services ; nous défendons aussi, l'idée que cette approche renouvelée est également une manière de diffuser dans l'ensemble des autres politiques publiques, des visions innovantes et transversales. Une politique quelque soit le secteur auquel elle s'adresse ne se décrète pas ; elle se construit avec les habitants et les acteurs, elle se co-construit.

C'est l'incarnation concrète de tous ces aspects qui ont été explorés dans différentes situations territoriales avec cette étude. Et qui démontre, que ce n'est ni une vue de l'esprit, ni un leurre utopique, mais bien une réalité mise en oeuvre. Un grand merci à la qualité du travail des étudiants pour avoir su révéler cela par leur observation fine et perspicace.

Christiane Bouchart,
Présidente du RTES

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.



Éditorial

Mettant l'accent sur la coopération entre acteurs variés au service du développement des territoires, explorant de nouvelles formes d'activités et d'emplois, expérimentant de nouvelles formes de gouvernance, les démarches d'ESS sont sans aucun doute précurseurs de nouveaux modes de développement socio-économiques.

Elles obligent les collectivités à réinventer leurs modes de fonctionnement, à s'organiser pour répondre à la complexité, et à sortir d'une logique de tuyaux d'orgue : partir des territoires, s'appuyer sur l'ensemble de ses ressources, mobiliser les différents acteurs et favoriser leur articulation (entre acteurs ESS et hors ESS, entre acteurs et collectivités, mais aussi entre collectivités), favoriser les démarches d'expérimentation, autant de défis pour les politiques ESS, mais plus largement pour les politiques de développement territorial.

Dans un contexte de transitions écologiques, numériques et sociales, mettre en place des politiques d'ESS est aussi une occasion de participer à la redistribution des richesses en prenant place dans ces offres de services qui se reconfigurent. Il y a un enjeu à recréer des circuits-courts de la valeur ajoutée !

Les politiques locales de l'ESS, présentes aux différents échelons territoriaux (communes, intercommunalités, départements, régions), entrent aujourd'hui dans une phase de consolidation dans un nouveau contexte politique et économique. Depuis quelques années, la donne politique, économique et institutionnelle a changé. D'un côté, l'adoption de la loi sur l'ESS en juillet 2014, l'inscription obligatoire d'un volet ESS dans les stratégies régionales de développement économique et d'innovation, le nombre croissant de collectivités de tout niveau ayant un élu en charge de l'ESS, sont autant de facteurs confortant et illustrant l'intérêt des acteurs publics pour l'ESS.

D'un autre côté, le contexte budgétaire et la réforme des collectivités territoriales conduisent à une ère d'incertitude sur l'ancrage institutionnel de l'ESS. En ce qui concerne la Loi NOTRe, elle a revu les compétences des différents échelons territoriaux sur de nombreux domaines en lien avec l'ESS.

D'une part, en supprimant la clause de compétence générale pour les régions et les départements, elle délimite leur champ d'action. C'est ainsi que les régions se trouvent dépositaires des compétences économiques, au détriment des départements, et doivent accorder une place à l'ESS dans la stratégie économique régionale. Les départements, quant à eux, ont vu leurs compétences se recentrer autour des politiques de solidarités sociales et territoriales, ce qui les amène à envisager l'ESS sous un angle quelque peu différent s'ils souhaitent continuer à agir. D'autre part, la loi prévoit une coopération concrète entre échelons territoriaux. Par exemple, l'élaboration du SRDEII, qui guide la stratégie

économique régionale, doit se faire en concertation avec les intercommunalités. Mais encore, l'existence de compétences partagées, notamment dans des domaines d'action importants pour l'ESS (la culture, le sport, le tourisme, l'éducation populaire par exemple), permet, voire exige, une coordination et une coopération entre échelons territoriaux.

Ce nouveau contexte soulève de nombreuses questions pour les collectivités s'intéressant à l'ESS. L'articulation, la coordination et la coopération entre échelons territoriaux et entre domaines de l'action publique sont un enjeu majeur pour les collectivités territoriales au-delà des spécificités de l'ESS.

Pour l'association CITEGO et le RTES, ces enjeux sont au cœur de la transition vers des territoires durables. Par sa nature et par ce contexte institutionnel, on peut émettre l'hypothèse que les politiques d'ESS ont à la fois besoin de plus d'articulation que d'autres politiques (car elles croisent différentes compétences et que l'ESS est transversale « par nature », de par ses domaines d'activité et de sa double dimension socioéconomique et politique), et qu'il peut être plus facile pour une politique ESS de jouer l'articulation. Mais comment prend place cette articulation ? Comment les collectivités territoriales s'emparent-elles de cette question ? Quels sont les enjeux et les obstacles à la mise en place d'une articulation entre échelons territoriaux et entre politiques sectorielles autour de l'ESS ?

Cette publication rend compte d'une démarche engagée en 2016, afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions et d'identifier des pistes de réflexion et d'action. Ce partenariat entre le RTES et l'association CITEGO avait deux volets majeurs.

Le premier, à visée pédagogique, cherchait à sensibiliser des futurs professionnels du développement territorial à l'ESS et aux questionnements ci-dessus. L'étude exploratoire portant sur quatre études de cas a ainsi été confiée à un atelier universitaire du parcours « Développement et territoires : ressources, politiques, stratégies » du Master 2 Urbanisme et aménagement de l'École d'Urbanisme de Paris.

Le deuxième cherchait à déclencher le dialogue entre différents acteurs (« comité miroir ») autour de cette thématique et sur la base des résultats de l'étude exploratoire. Des moments d'échange ont permis de susciter des discussions et enrichir cette réflexion collective.

Plus qu'une diffusion de résultats, l'objectif de cette publication est d'apporter une pierre à l'édifice afin de continuer à susciter le débat au sein et entre collectivités territoriales. Pour répondre à la question de départ de l'étude exploratoire, les étudiants ont étudié 4 territoires proposés par le RTES et CITEGO : • 2 territoires régionaux dont les différents niveaux de collectivités sont impliqués dans des politiques de soutien à l'ESS, avec des histoires et pratiques

de concertation territoriale différentes (Bretagne, Département Ille-et-Villaine et Rennes Métropole ; Nouvelle-Aquitaine, département de Gironde, Bordeaux Métropole et ville de Bordeaux), autour d'une question : l'analyse de la coordination/concertation entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

- une commune et une intercommunalité, la Communauté de communes Auberive Vingeanne et Montsaugonnais (52) en milieu rural, et la ville de Sceaux (92), en région parisienne, autour d'une question : l'ESS comme outil pour l'articulation entre services et politiques sectorielles et facteur de développement territorial: comment convaincre?

Les étudiants ont notamment cherché à caractériser trois éléments d'analyse : les rôles joués par les collectivités territoriales ; la connaissance et la reconnaissance de l'ESS comme objet de l'action publique ; l'existence d'interfaces formelles ou informelles pour faciliter la coopération et la transversalité. Le document rend compte de ce travail réalisé par les étudiants, en l'éclairant par le regard de chercheurs et acteurs spécialistes de ces questions.

Le premier élément d'analyse concerne le rôle joué par les acteurs institutionnels dans le cadre de la mise en œuvre des politiques ESS : portage, accompagnement, facilitation, financement. La coopération et la transversalité au sein de la collectivité se construit différemment en fonction du rôle assumé et des modalités d'action. Mais ce rôle est aujourd'hui soumis à différentes contraintes, dont celles imposées par le partage de compétences entre échelons territoriaux. Michel Abhervé nous apporte un éclairage à ce sujet en retraçant les évolutions législatives et du contexte politique qui impactent la mise en œuvre de l'ESS à l'échelle locale. Les études de cas, disponibles sur le site www.citego.org, relativisent les impacts de la loi NOTRe en mettant en avant les différents ajustements institutionnels qui permettent aux collectivités de poursuivre ou d'engager leurs démarches lorsqu'il y a volonté politique.

Le deuxième élément d'analyse de l'étude exploratoire se pose de manière générale aux acteurs économiques et sociaux : sait-on ce qu'est l'ESS ? Se reconnaît-on comme acteur de l'ESS soi-même ? Est-on reconnu comme un acteur de l'ESS ? L'étude exploratoire montre que cette question se pose autrement au sein des collectivités. En effet, les interactions entre acteurs au sein d'une

collectivité (élus, techniciens) différencieraient selon le regard que l'on porte sur l'ESS et la reconnaissance de l'ESS comme objet de l'action publique. Il ne s'agit pas uniquement de sensibiliser à l'ESS, mais de favoriser son appropriation par l'ensemble des équipes. C'est un enjeu majeur, évoqué également par Laurent Fraisse : doit-on mettre l'accent sur la spécificité de l'ESS au risque de la cloisonner ? Doit-on favoriser une appropriation des principes de l'ESS par l'ensemble des services et modalités d'action, au risque de « camoufler » l'ESS ? L'expérience rhônalpine racontée par Cyril Kretzschmar propose une autre piste, celle du développement de l'économie de proximité, afin de faire émerger des valeurs et des projets communs et tisser des liens entre secteurs économiques et échelons territoriaux.

Le troisième élément est celui des « interfaces », c'est-à-dire des moments et des mécanismes qui facilitent la coopération entre acteurs et incitent à la construction de la transversalité et de la coordination. Il en ressort ainsi que la mise en place de conférences régionales de l'ESS, la production de documents-cadre comme le SDREIL ou la mise en place d'appels à projet peuvent être des moments facilitateurs. Mais force est de constater qu'ils ne suffisent pas, et surtout qu'ils doivent s'inscrire dans la durée. L'expérience de la 27ème Région et de sa vision sur la transformation au sein des collectivités territoriales, présentée par Stéphane Vincent, met l'accent sur l'intérêt de l'innovation sociale au sein des collectivités afin de favoriser l'émergence de nouvelles manières de faire et la transformation des outils bureaucratiques en opportunités de co-construction.

Un grand merci aux étudiants de l'Ecole d'Urbanisme de Paris (Sylvain Beaubois, Jérémy Grangladien, Annabelle Lermechain, Cécile Pellegrin, Francesca Poddine et Sylvain Rived), à Brigitte Guigou qui a assuré l'encadrement de l'atelier, aux personnes qui ont accepté d'apporter leur éclairage lors des réunions 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) et à l'ensemble des personnes qui ont été interviewées par les étudiants (en annexe).

Anne-Laure Federici,
Déléguée générale du RTES

Catalina Duque Gomez,
Chef de projet CITEGO

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 histoire¹ :

- 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* »².

1 Vous pouvez consulter les fiches de cas sur le site 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

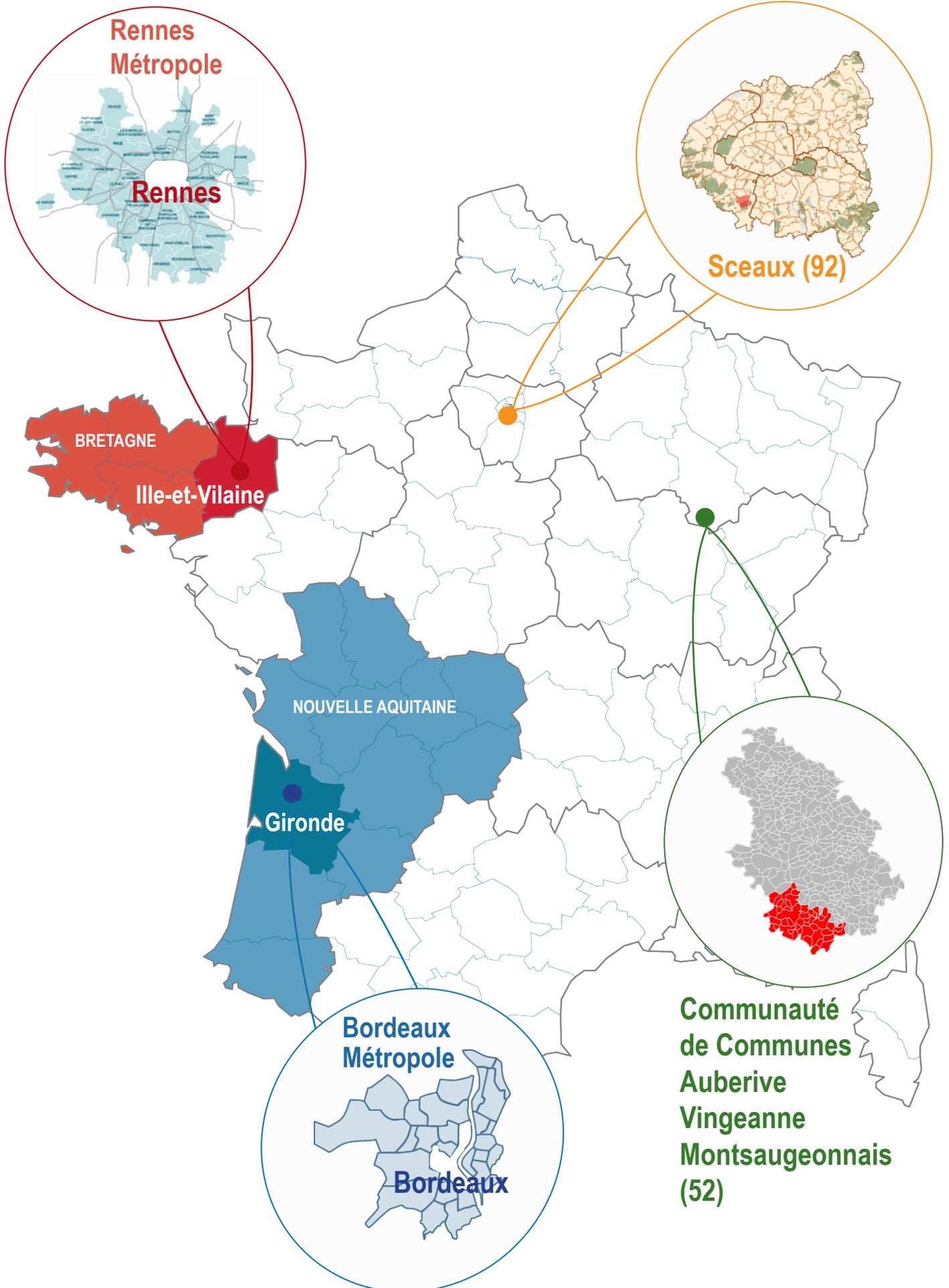
La société civile occupe une place importante dans la gouvernance territoriale, car elle est à la fois garante et bénéficiaire de l'intérêt collectif. Si l'adoption de la loi relative à l'Economie Sociale et Solidaire en juillet 2014 a renforcé le positionnement de l'ESS dans le contexte politique et économique national avec par exemple l'obligation d'inscrire un volet ESS dans les SRDEII³, les dernières lois de réforme territoriale (loi MAPTAM⁴, 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

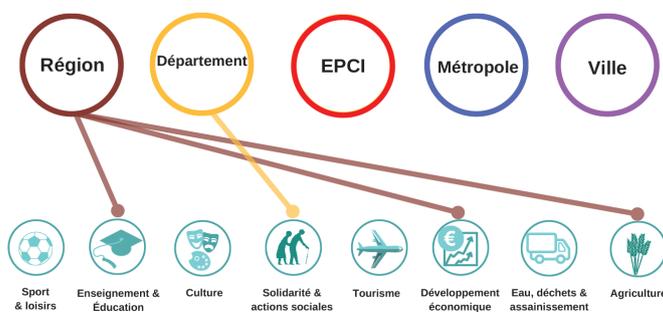
Cartes des territoires étudiés



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

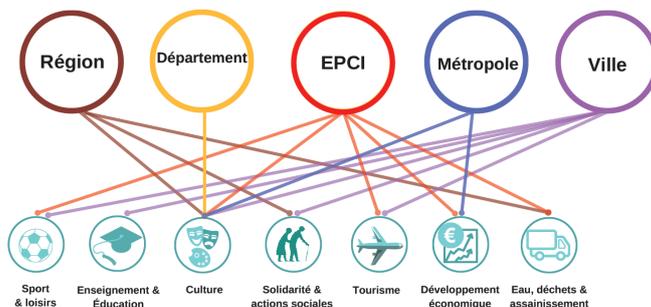


Réalisation : Atelier EUP ; Source : Entretiens.

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 entretiens¹ 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) 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 Montsaugéonnais (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 intercommunal¹ 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).

¹ 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 ESS² : "la **primauté de la mission sociale** sur la mission économique et la libre adhésion" et "le **fonctionnement démocratique**"³. 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).

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

³ RMS, Chaire Economie Sociale et Solidaire, l'histoire de l'ESS. A consulter sur le site 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.

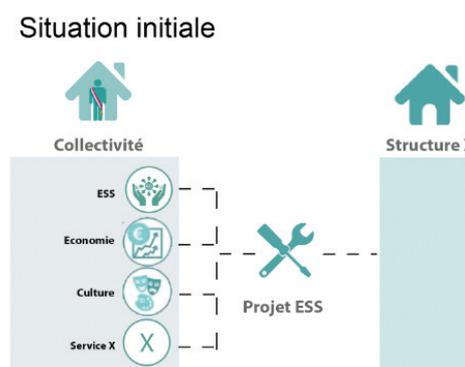
Il existe différents cas et **degrés d'acculturation** des services. Cette notion est utile car elle permet d'identifier les acteurs de l'ESS et de faciliter le repérage des projets appartenant au champ de l'ESS. L'acculturation est facilitée lorsque des interlocuteurs ont déjà des relations de proximité : 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.

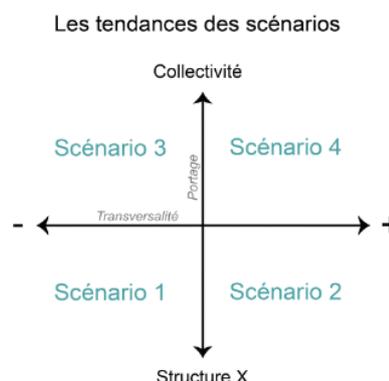
L'articulation entre services peut aussi se mettre en place dans le cadre des dispositifs d'appel à projet, par exemple lors de projets en lien avec la politique de la ville à Bordeaux Métropole. De manière plus informelle, cela peut également se faire lorsqu'un service en interpelle un autre afin de 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

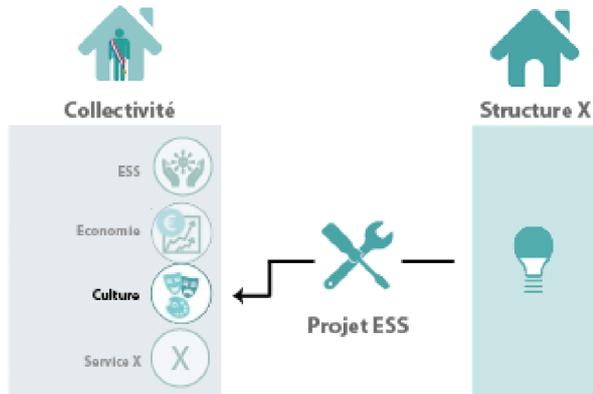


Légende des infographies produites par l'atelier EUP



Scénario 1

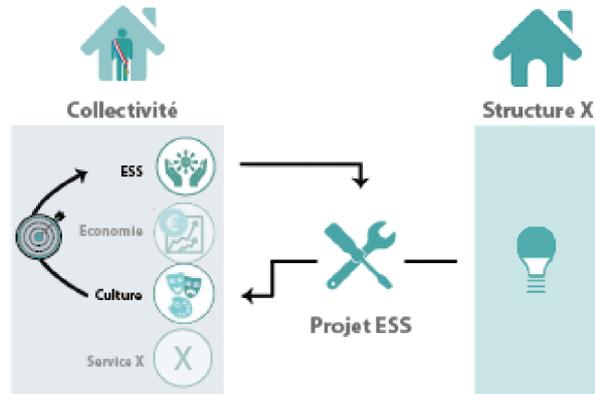
portage : structure X
services collectivité non acculturés



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

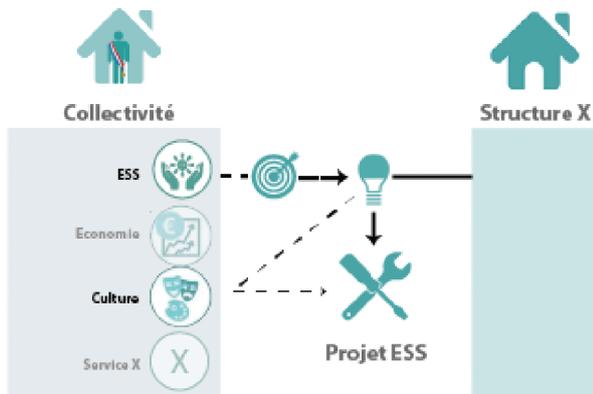


Le porteur de projet est, comme dans le premier cas de figure, une structure X. A contrario du premier exemple, le projet est identifié comme projet ESS et ainsi peut rentrer dans plusieurs champs de la collectivité afin que la structure X puisse bénéficier de l'ensemble des dispositifs développés. Ces 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

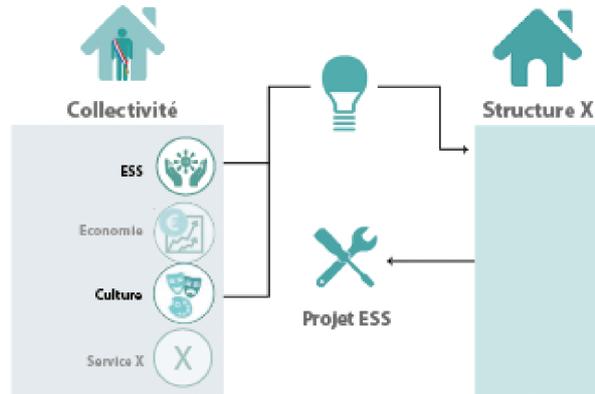


Une idée émerge sur le territoire et est identifiée par la collectivité comme pouvant appartenir au champ de l'ESS. Suite à l'identification de l'initiative, la structure X peut être accompagnée dans le développement de cette idée par le service ESS de la collectivité. Des dispositifs spécifiques à l'ESS 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

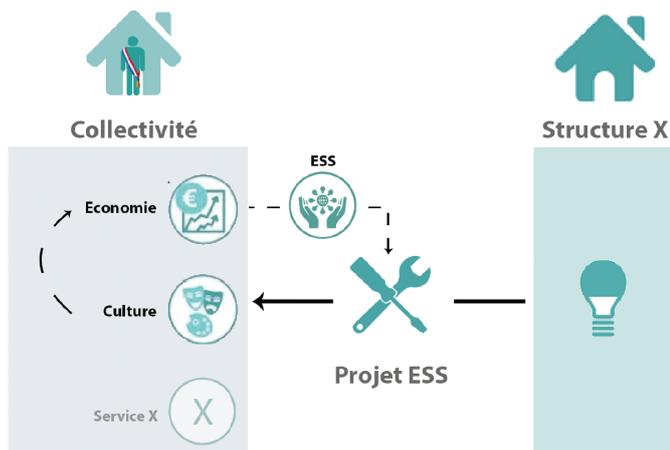


Une idée émane de la collectivité. Elle peut alors lancer un appel à projet pour identifier une structure X pour développer le projet. Elle peut également approcher spontanément une structure dont elle a déjà identifié ses compétences à répondre au cahier des charges. Ce scénario apparaît généralement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

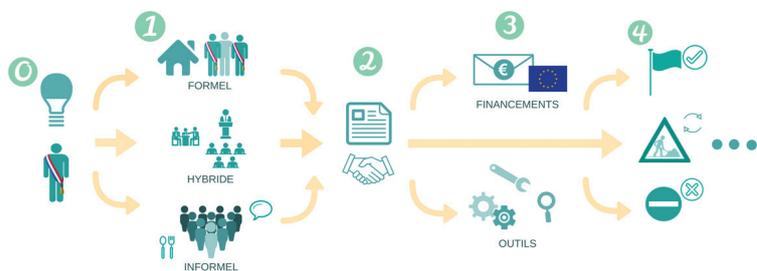
Interfaces \ Fonctions	Impulse le projet	Coordonne, accompagne ou pilote	Mise en réseau	Finance	Communique et informe
CRESS		×	×		×
Collectivités territoriales (comités, ateliers, groupes de travail, etc)	×	×	×	×	×
Pôles territoriaux (PETR, PTCE)	×	×	×		
Structures d'insertion		×	×		

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-cadre¹. L'ESS peut ainsi être intégrée dans un volet de ces documents-cadre ou faire l'objet d'un document spécifique.

¹ 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).

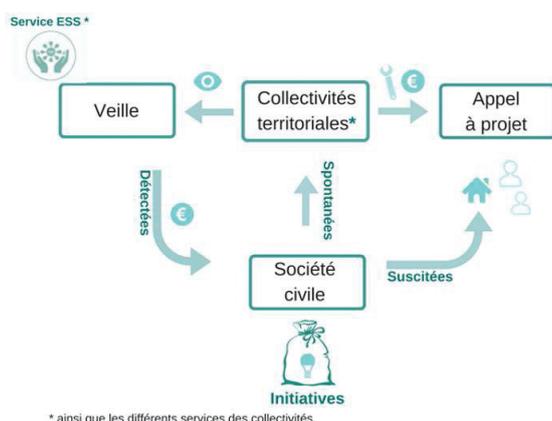
Cependant, les documents-cadre qui ne sont pas obligatoires (à l'exception du SRDEII) peuvent prendre des formes diverses, il n'y a pas de règles imposant aux collectivités une structure ou des objectifs précis à formuler. Cela donne lieu à une disparité de formes et de contenus des documents-cadre selon 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



* ainsi que les différents services des collectivités.

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 Direccte 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

Au-delà de la reconnaissance d'un mode d'entreprendre: l'ambition de transversalité et de transformation des politiques locales de l'ESS questionnée ?

Laurent Fraisse

Socio-économiste, membre associé au LISE



Nouveau domaine de l'action publique, les politiques locales de l'Economie sociale et solidaire ont émergé il y a une quinzaine d'années. Bien que modestes, elles ont plutôt connu une dynamique positive de diffusion dans les différents échelons de collectivités territoriales (Communes, Intercommunalités, Départements, Régions).

Comme d'autres thématiques (politiques de la ville, de l'égalité femmes/hommes, du développement durable), elles tentent d'articuler d'une part, une politique de la reconnaissance d'initiatives et d'entreprises souvent marginalisées en faisant valoir les particularités de leurs finalités et de leur gouvernance. Avec d'autre part, l'ambition de diffusion de valeurs et de pratiques (la démocratie, la solidarité et la coopération dans l'économie) à l'ensemble des compétences d'une collectivité locales lorsqu'il ne s'agit chez certains élus de prétendre agir sur les régulations économiques, voire le modèle de développement territorial. Dit autrement, la promotion et le développement de l'ESS oscillent entre politiques spécifiques et politiques transversales. Les politiques de l'ESS cherchent à la fois à créer, puis consolider, une compétence, des instances, un budget, un plan d'actions et des dispositifs de soutien et de financement dédiés aux coopératives, mutuelles et associations tout en valorisant et en promouvant l'apport sur l'ensemble des priorités d'une collectivité locale.

La reconnaissance passe par une politique spécifique de l'ESS

La loi sur l'ESS de 2014 est principalement une loi de reconnaissance qui, à l'exception de quelques articles (sur les PTCE ou la commande publique par exemple), met en œuvre un cadre

juridique et des dispositifs qui relèvent d'une politique que l'on peut qualifier de spécifique.

En effet, il s'agit d'abord de circonscrire les critères et les contours d'une population d'organisations économiques relevant « d'un autre mode d'entreprendre », ensuite d'organiser nationalement et territorialement leurs modalités de représentation et de relations auprès des pouvoirs publics et enfin de décliner tout une série de mesures s'adressant catégoriellement aux coopératives, mutuelles, associations, entreprises d'insertion, etc.

La transversalité de la loi de 2014 a été relativement faible. Bien que rattaché à Bercy, le Ministère de l'ESS n'a eu que peu de prise sur la réforme bancaire ou la politique de réindustrialisation. Les difficultés à faire prendre en compte les entreprises de l'ESS dans une mesure phare comme le CICE¹ sont symptomatiques du chemin à parcourir pour que les ministres et l'administration de Bercy prennent en compte l'ESS dans l'élaboration de la loi.

Au niveau local, l'affirmation de politiques spécifiques s'est manifestée par la mise en place de dispositifs de valorisation, d'accompagnement et de financement ciblés sur les acteurs et les organisations de l'ESS. Généralement, les actions spécifiques renvoient aux aspects suivants : l'information, la connaissance et la promotion de l'ESS ; l'appui à la structuration des têtes de réseaux et organisations locales d'accompagnement ; le soutien à la création et la consolidation de nouvelles activités via par exemple des appels à projets ; la coopération et mutualisation économique visant au changement d'échelle ; la structuration de filières ; les partenariats avec l'Etat et d'autres collectivités locales, etc.

La réussite des politiques spécifiques tient souvent à une savante alchimie combinant le soutien à la création d'activités et à l'émergence de projets innovants, la valorisation d'initiatives et d'entreprises emblématiques, la structuration des réseaux et la mobilisation des acteurs dans l'espace public, l'information et la communication par des portraits statistiques contextualisés et autres guides pratiques.

¹ Le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) a été mis en œuvre en 2013.

Agir sur les régulations économiques passe par de la transversalité

A ces dispositifs spécifiques s'articulent des actions transversales visant à décloisonner l'ESS et à faciliter la prise en compte de ses entreprises dans les politiques de droit commun.

A un premier niveau, la transversalité consiste à mobiliser des ressources politiques, administratives et financières de la collectivité en direction de projets de l'ESS. Cela passe par tout un jeu de sensibilisation, de discussion et d'alliances avec d'autres élus et techniciens de manière à convaincre que les initiatives de l'ESS peuvent répondre aux grands enjeux de la collectivité locale (par exemple en matière de création d'emplois, d'accès au logement, d'alimentation saine, de valorisation des déchets, de diversification de l'accueil des jeunes enfants, etc.). Associer les responsables et les agents d'autres politiques sectorielles à certaines étapes de l'élaboration de la politique ESS peut ouvrir des opportunités de cofinancements de projets tout en facilitant l'inscription de l'ESS dans les documents cadres des politiques sectorielles (Agenda 21, Schéma de développement économique, plan local d'urbanisme, etc.).

Un second niveau de la transversalité vise à mettre en place des dispositifs qui touchent l'ensemble des acteurs économiques du territoire. Par exemple, la commande publique responsable, l'insertion professionnelle de personnes handicapées ou issues de la diversité, la conditionnalité sociale et environnementale des aides aux entreprises, les pôles territoriaux de coopération économique ou encore les modalités de répartition et d'allocation des subventions sont autant de politiques potentiellement favorables aux organisations de l'ESS et à leurs collaborations avec des « entreprises classiques ». Leur montage politique comme leur efficacité pratique supposent bien souvent un élargissement du réseau des politiques locales de l'ESS à d'autres parties prenantes politiques, économiques et sociales du territoire.

La transversalité à l'épreuve de l'alternance politique et de l'austérité économique

Les politiques locales de l'ESS ont su trouver leur niche institutionnelle en se démarquant des politiques d'insertion par l'économique ou de soutien à l'initiative économique qui leur préexistaient. Cantonnées à l'origine à quelques thématiques visibles comme le commerce équitable, la finance solidaire ou les services à la personne, elles ont largement su investir et renouveler des terrains d'expérimentation tels que l'achat public responsable, les circuits courts, l'innovation sociale, les monnaies locales, la coopération économique territoriale.

Les politiques locales de l'ESS entrent dans une phase de consolidation dans un nouveau contexte politique et économique. Depuis quelques années, la donne politique, économique et institutionnelle a changé. La réforme des collectivités territoriales conduit à une ère d'incertitude sur l'ancrage institutionnel de l'ESS notamment dans les collectivités qui n'ont plus comme compétence le développement économique. En outre, l'ESS comme nouveau domaine de l'action publique doit passer l'épreuve de l'alternance politique, suite aux dernières victoires électorales de la droite (municipales de 2013 et des

départementales de 2014) et à la progression du Front national (régionales 2015). Les partis et majorités politiques qui ont porté ces politiques sont aujourd'hui mal en point. Enfin, l'austérité économique qui touche les collectivités locales suite aux baisses répétées des dotations de l'Etat fragilise l'économie associative qui constitue le gros des bataillons de l'ESS.

L'austérité budgétaire associée aux incertitudes politiques actuelles peut aujourd'hui pousser un élu ESS à préserver les acquis d'une politique de soutien aux acteurs de l'ESS à travers des dispositifs (appel à projets, soutien aux réseaux, valorisation et communication) et des moyens spécifiques (budget propre, chargé de mission, partenariat financier) plutôt que de chercher à construire des actions transversales avec des élus et services qui tendent à recentrer priorités et budgets sur leurs prérogatives. Les politiques locales de l'ESS ne sont pas suffisamment solides pour se fondre dans une dénomination plus vaste, économie de proximité, de l'innovation ou de la transition, qui viendrait les chapeauter au risque de rendre invisibles.

La consolidation d'objectifs, des dispositifs et de financements spécifiques est la première condition d'une pérennité de politiques nouvelles confrontées aux épreuves de l'alternance politique et de l'austérité budgétaire.

L'ESS dispose localement de plusieurs atouts : une image de nouveauté légitimée par la loi de 2014, une économie apporteuse de solutions innovantes dans un contexte de crise, un budget relativement modeste au regard de la portée symbolique de cette politique. Pour autant, la préservation d'une niche institutionnelle n'a de sens que comme point d'appui pour tenter de peser transversalement sur les régulations économiques locales et l'allocation de la dépense publique des collectivités qui affectent concrètement une partie non négligeable des initiatives et entreprises de l'économie sociale et solidaire dans les territoires.

Plus qu'une vision transformatrice cherchant non seulement à inscrire de l'ESS dans l'ensemble des politiques publiques mais à influencer leurs objectifs et règles, l'ambition de transversalité va devenir moins ambitieuse et plus stratégique. Elle peut prendre d'abord à cibler l'intervention de l'ESS sur l'agenda des nouveaux exécutifs locaux, notamment sur les enjeux d'emploi et de formation ou d'innovation.

Soutenir l'émergence et l'innovation à l'heure des restructurations des activités et des emplois d'utilité sociale ?

Le soutien à l'innovation sociale est à la mode. Les politiques de l'ESS se sont souvent positionnées sur ce créneau par des dispositifs de soutien à l'émergence d'initiatives, par des réponses à des besoins non ou mal satisfaits mobilisant de nouveaux acteurs, organisations ou financements. Reste que l'appui au démarrage les premières années suppose plus ou moins explicitement une pérennisation à trois ou quatre ans combinant selon les projets mobilisation de revenus marchands, subventions par des politiques de droit commun ou ressources propres.

Mais quel sens prend localement le soutien à l'innovation sociale à l'heure de la rationalisation et la restructuration des politiques sociales ? Comment articuler politiquement la multiplication des appels à projets et des prix de l'innovation avec la baisse des budgets de fonctionnement de services et d'emplois plus anciens mais socialement toujours utiles pour les populations ?

Le risque est que les politiques de l'ESS soient de plus en plus perçues comme partie prenante d'une injonction publique à l'innovation sociale qui vise moins à améliorer l'existant qu'à s'y substituer. C'est pourquoi les politiques ESS de soutien à l'émergence doivent plus que jamais se construire en cohérence avec les modes de financement des services locaux d'intérêt général et aux emplois d'utilité sociale.

De la création à la consolidation et diversification des emplois

La prétention à être une économie créatrice de nouveaux emplois locaux non délocalisables s'appuyant sur des évolutions statistiques flatteuses des dix dernières années se trouve aujourd'hui fragilisée par les difficultés que traversent de nombreuses petites et moyennes associations qui procèdent parfois à des réductions d'effectifs, voir à des cessations d'activités.

Dans ce contexte, la question de la consolidation et diversification des emplois devient tout aussi importante que celle de leur création. L' élu à l'ESS a généralement peu de prise sur l'évolution du volume de l'emploi de l'ESS qui dépend généralement de multiples politiques sectorielles au croisement des compétences de collectivités locales. Sa responsabilité se situe dans un rôle de mise en visibilité et d'alerte d'une possible dégradation de l'emploi associatif, voire de la mise en place avec d'autres acteurs et institutions de politiques de prévention, d'accompagnement, et de diversification.

Les associations, acteurs du développement économique des territoires ?

Cette situation renvoie à une certaine difficulté des politiques de l'ESS à se situer par rapport à l'économie associative. Elles sont de plus en plus rattachées au développement économique dont les responsables considèrent généralement que leur mission consiste avant tout à construire un environnement favorable à la création et à l'accompagnement d'entreprises solvables sur le marché.

Les associations, y compris employeuses ou gestionnaires de budgets importants comme par exemple celles relevant du secteur sanitaire et social, ne sont pas toujours considérées comme des acteurs économiques à part entière contribuant également au développement du territoire.

La recherche de crédibilité et de légitimité interne peut pousser les élus à l'ESS à davantage mettre avant coopératives, SCIC et entreprises sociales ou à concentrer leur intervention sur des aides au démarrage et à la création d'associations innovantes. Stratégique, ce positionnement laisse parfois de côté le rôle économique de pans entiers de l'ESS.

Faire face aux baisses des subventions et à la progression de la commande publique

Les élus et agents, y compris à l'ESS, n'ont pas toujours une vision transversale du montant et de l'affectation globale des subventions que leur collectivité accorde aux associations.

Pourtant, sans les associations, nombre de politiques et de missions d'intérêt général, y compris la promotion de l'entrepreneuriat sous ses diverses formes, ne pourraient être mises en œuvre. Dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat, l' élu à l'ESS est-il en mesure de peser avec d'autres sur les arbitrages budgétaires en cours entre fonctionnement, investissement, prestation et subvention de sa collectivité ?

Prétendre peser transversalement sur les régulations économiques locales, voire influencer le modèle de développement, suppose de défendre une vision des équilibres politiquement souhaitables et possibles entre marché, redistribution et contributions non monétaires.

Anticiper les impacts de la baisse des subventions de sa collectivité sur l'ESS locale renvoie à la capacité de l' élu ESS à influencer avec d'autres élus et acteurs les critères et conditions de réduction des financements.

Est-il équitable d'envisager une baisse proportionnelle des subventions quels que soient la taille, la nature de l'activité, l'ancienneté, le caractère parapublic de l'association ?

Est-il pertinent de geler des subventions des partenaires associatifs historiques en excluant toute aide à de nouvelles associations ? Ces décisions relatives à l'allocation des ressources mériteraient un diagnostic partagé, une mise en débat sinon une explicitation publique avec les acteurs concernés et une évaluation des incidences sur l'ESS.

Les modalités de contractualisation aux associations ne font pas toujours l'objet d'une réflexion et politique transversales. Elles sont souvent le résultat ex-post d'un découpage budgétaire par politiques sectorielles et par services organisés en silos. Nombre d'élus à l'ESS ont contribué à faire avancer l'achat public responsable dans leurs collectivités. Ils rappellent souvent que l'arbitrage entre commande publique et subvention relèvent d'un choix politique et non seulement de contraintes juridiques. Ils ont souvent été pionniers dans la réflexion sur les services économiques et sociaux d'intérêt général.

Pourtant, les élus sont parfois confrontés à une coexistence et un enchevêtrement de modes de contractualisation, fruit d'une sédimentation d'histoires sectorielles et d'interactions entre élus, administrations et acteurs associatifs.

Ainsi des pratiques partenariales exemplaires dans un secteur donné où le cadre contractuel de l'action publique est co-construit à l'initiative d'un collectif associatif permettant de faciliter la prise en compte des projets des associations tout en sécurisant les modalités de financement avec une collectivité, peuvent très bien cohabiter avec des pratiques de saupoudrage des subventions pas toujours cohérentes ou de mise en concurrence par appel d'offres sur d'autres politiques sectorielles.

Reste que la commande publique progresse avec les risques de concurrence accrue entre associations, de formalisme excessif et d'emprise managériale, de démobilisation des bénévoles et des usagers, de remise en cause de l'ancrage territorial de l'initiative associative, de standardisation et formatage des réponses au détriment de l'innovation sociale, etc.

Proximité et coopération : deux leviers pour une transversalité des politiques publiques

Cyril Kretzschmar

Elu local, consultant OXALIS



Comment faire cohabiter, voire faire coopérer artisanat, commerce et économie sociale et solidaire ? Comment faire travailler ensemble sur ces sujets des collectivités de gauche et de droite, de taille et de compétences aussi diverses que la Région Rhône Alpes ou la Ville de Montbrison, que la Métropole de Lyon ou le Département de l'Ardèche ?

Telle est la quadrature du cercle à laquelle j'ai été confronté à ma nomination en 2010 comme conseiller délégué à la nouvelle économie, aux nouveaux emplois, à l'artisanat et à l'économie sociale et solidaire à la Région Rhône Alpes. Excusez du peu ! Une telle délégation ne s'invente pas, sauf dans les états majors de partis coalisés, en recherche de compromis dans la répartition des compétences entre eux. J'ai ainsi hérité de deux domaines jusque là très étrangers entre eux, l'artisanat d'une part, l'ESS d'autre part; ceci entouré d'un halo particulièrement flou, la «nouvelle économie»...

En Rhône Alpes l'économie sociale comme l'artisanat ont fait l'objet d'un soutien régional spécifique dès 2004, héritant d'un dispositif ancien d'aide économique, le contrat sectoriel. Dans le cadre d'un accord contractuel entre Région, Chambre Régionale de Métiers et d'Artisanat et Union Patronale Artisanale d'un côté, entre Région et Chambre Régionale d'Economie Sociale et Solidaire d'autre part, les différentes parties s'engagent à mettre en oeuvre des actions de promotion, de professionnalisation et de développement économique pour leur secteur. Avec des budgets d'aide économique d'environ 2 millions d'Euros par an pour chaque domaine, et même si ces montants représentaient à peine 1% du budget global de la Région pour l'économie, ce soutien a été précieux pour les acteurs.

Pendant les deux premiers Contrats triennaux, entre 2004 et 2010, chaque secteur a cherché néanmoins à se renforcer pour lui même, sans préoccupation particulière vis à vis d'autres secteurs. Sans soucis même de décloisonnement entre les différentes «chapelles» que sont, pour l'artisanat, le

BTP, les métiers de bouche et les services, ou pour l'ESS le médico-social associatif, le sportif, les scop, les mutuelles... Si, bien sûr, chacun de ces univers a ses particularités, difficile pour un élu régional de poser les bases d'une politique avec un ensemble aussi émiétté ! Impossible même de dégager des marges de manoeuvre budgétaires avec autant d'enveloppes différentes et tant fractionnées... Dès lors, comment introduire un minimum de transversalité dans une telle action publique ? Comment «s'élever en généralité», trouver des dénominateurs communs suffisamment forts pour que les acteurs aient intérêt à partager, pour que les cloisons tombent ?

En Rhône Alpes, c'est la notion de **proximité** qui a ouvert la voie. Au-delà de ce qui les sépare, artisans et entrepreneurs sociaux partagent le plus souvent un **ancrage fort au territoire**. Acteurs du local, ils créent dans leur grande majorité de la valeur ajoutée à partir de ressources locale, et pour une clientèle elle même locale. Ils incarnent l'essentiel de cette «économie de proximité» dont on parlait encore peu il y a quelques années. Economie résidentielle ou présenteielle pour les tenants de la pensée de Laurent Davezies, économie territoriale pour la géographie économique, microéconomie du local pour le sens commun, l'économie de proximité se caractérise par la relation directe entre producteur et consommateur, mais aussi entre capital et travail.

Pourtant, pour le citoyen d'aujourd'hui, pour le chômeur ou l'habitant d'un pays dit pauvre, quoi de plus lointain que l'économie ? Bien souvent jugée inaccessible, destructrice d'emplois et d'environnement, créatrice d'inégalités et d'injustices, cette économie mondialisée nous fait peur. Malgré tout, l'économie, l'oikonomia, représente la gestion de la maison : quoi de plus proche pour chacune et chacun de nous ? L'économie est proche et lointaine ; elle est conventionnelle autant que solidaire, nouvelle autant qu'ancienne, créatrice de richesse tout autant que destructrice de valeurs. Elle est plurielle.

Mettre en avant l'économie de proximité nous a permis, au sein de la région Rhône-Alpes, de valoriser la part la plus souvent cachée de notre création de richesse. Avec environ 60% des effectifs et du PIB, l'ensemble économique constitué par les TPE locales, l'artisanat, le commerce et l'économie

sociale représente en effet la majeure partie des entreprises. Cet axe est devenu, pour le Conseil régional Rhône-Alpes, l'un des trois leviers essentiels de sa Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation 2011-2015.

Parce qu'elle s'enracine dans le local, l'économie de proximité soutient le développement des territoires et la relocalisation des emplois. Parce qu'elle valorise les petites et très petites entreprises, cette économie favorise la place des personnes dans la création de valeur comme dans les processus de prise de décision. Parce qu'elle amène à de **nouvelles formes de coopérations** entre les acteurs, qu'ils soient privés ou publics, l'économie de proximité crée de la créativité, de la flexibilité, de la transversalité. Elle est plus durable ou encore plus soutenable, contribue à la réduction de l'empreinte écologique et à la résilience des territoires.

Il n'y a néanmoins pas d'économie vertueuse ou maléfique en soi ; selon les secteurs et les territoires, certains modèles d'échanges et d'organisation sont plus adaptés que d'autres aux aspirations des individus, des communautés et des territoires. Soutenir plus explicitement et plus fortement les TPE, le commerce, l'artisanat et l'économie sociale est un choix politique que le Conseil régional a fait à l'époque avec ses partenaires, l'Etat, et en premier lieu la Direccte, les autres collectivités, les consulaires.

Mais ceci ne se construit pas au détriment du reste de l'économie ; il faut permettre à l'économie de proximité de mieux trouver les voies de coopération avec les grandes entreprises et les secteurs de l'économie traditionnelle. L'industrie ne peut vivre sans ses fournisseurs, artisans en grande partie. Les salariés des moyennes et grandes entreprises ne peuvent œuvrer efficacement sans des services alimentaires, portés par des commerçants et des artisans locaux ; ils ont tout autant besoin de services à la communauté, quasi-exclusivement publics, associatifs et mutualistes. Economie productive et économie de proximité se nourrissent l'une l'autre.

Notre objectif, avec la politique régionale de développement de l'économie de proximité, était de contribuer à **faire sortir de leur isolement chacun des secteurs**, de valoriser le poids de cet ensemble dans l'économie régionale, et de promouvoir un certain nombre d'outils au service de son développement. L'économie productive s'appuie sur la politique industrielle, les grands pôles de compétitivité, les clusters ou la stratégie de recherche et d'innovation sectorielle ; l'économie de proximité doit pouvoir bénéficier de leviers tels que les démarches de formation-action, les stratégies de coopération locale, les dispositifs de soutien à la création et à la transmission d'entreprise ou encore les outils de l'ingénierie financière pour les TPE.

Sur la base d'un tel message, de nombreux territoires en région se sont engagés dans des démarches de formation-action, mobilisant conjointement artisanat et ESS.

Élus, services économiques, représentants consulaires, acteurs du tourisme et entreprises se sont engagés dans le soutien à de nombreux projets locaux de développement : Fab Lab en Maurienne, méthanisation dans les Monts du Lyonnais, e-commerce dans le sud de la Métropole Lyonnaise, appel à projet sur la silver economy dans le Roannais, promotion des circuits de proximité dans le Pilat, mobilisation des TPE et artisans autour de la Caverne du Pont d'Arc... Ces projets associent petites et grandes entreprises ; ils mêlent industrie, artisanat, commerce et services ; ils mobilisent en commun acteurs publics et acteurs privés. Ils démontrent le potentiel de développement d'activités et d'emploi de tous nos territoires.

La mondialisation de l'économie n'interdit pas le développement local. Les petites activités économiques, insérées dans le tissu local, sont pleinement complémentaires des grands secteurs industriels et commerciaux ; ils sont même nécessaires à leur survie et à leur développement. S'intéresser à l'économie de proximité c'est dépasser le regard un peu clivé que l'on peut avoir sur la manière dont se créent les richesses sur le territoire. Le produit intérieur brut, le PIB, nous a fait quelque peu oublier qu'au-delà de la production de biens, c'est **l'échange** qui fait l'économie. Échange entre TPE, PME et grandes entreprises, entre industries et services, entre acteurs économiques et citoyens, acteurs privés et acteurs publics. Les projets issus de la démarche ne sont pas nécessairement exemplaires, ils intensifient les échanges entre les acteurs et créent, en cela, richesse et emplois. Les habitudes de partenariat entre entreprises de l'ESS et entreprises de l'économie conventionnelle, développées notamment grâce à cette politique, ont créé sans aucun doute un terreau favorable pour l'émergence de Pôles Territoriaux de Coopération Economique : près d'une vingtaine de PTCE sont nés en Rhône Alpes...

En parallèle aux efforts de décloisonnement des secteurs économique, il convenait également de s'attaquer au mille-feuille territorial, au système de répartition des pouvoirs entre les collectivités. Au titre la loi NOTRe, si le pilotage des politiques économique est porté par la Région, les Métropoles gardant le pouvoir d'échapper si elle le souhaitent à cette tutelle régionale et les communes, ayant conservé leurs pouvoirs de compétences générale, peuvent faire à peu près ce qu'elles veulent, à la seule exception des aides directes aux entreprises. Même les Conseils départementaux, privés de toute compétence économique, peuvent intervenir dans différents champs touchant à l'ESS, via notamment l'insertion dans l'IAE, ou l'artisanat, via la valorisation du patrimoine vivant. Chaque couche du mille-feuilles peut ainsi vivre sa vie indépendamment des autres... Une difficulté supplémentaire pour améliorer l'efficacité conjointe de l'ensemble des collectivités au service des territoires.

J'ai ainsi mis en place lors du démarrage du troisième Contrat sectoriel une instance, **l'Assemblée des Territoires**, fédérant toutes les collectivités porteuses de politiques ESS, et volontaires pour coopérer entre elles et avec la Région et l'Etat. La fin du mandat est arrivée trop tôt pour juger complètement des impacts de cette démarche, mais on peut pointer quelques enseignements :

- le pouvoir de convocation de la Région est fort : 20 collectivités investies dans l'Assemblée des Territoires, dont le Grand Lyon, le Bugey, la CC de Montbrison...
- l'animation est délicate, non hiérarchique mais volontariste, notamment autour de quelques élus locaux, de la Région et de la DIRECCTE.
- le travail en commun a démarré autour de la coordination entre financeurs pour s'élargir rapidement à des nouveaux projets en commun et à une réflexion partagée sur l'innovation sociale.

Proximité et coopération, deux leviers de la transversalité des politiques publiques, qui reste largement à faire progresser, dans les esprits comme dans les pratiques !

La mise en application du volet territorial de la loi ESS confrontée aux évolutions législatives et au changement de contexte

Michel Abhervé

Professeur associé à l'Université de Marne-la-Vallée



L'adoption de la loi sur l'Economie Sociale et Solidaire en juillet 2014 marquait l'affirmation d'une échelle privilégiée de l'organisation territoriale de l'ESS, que ce soit pour les acteurs avec la reconnaissance du rôle des CRESS, Chambres Régionales de l'Economie Sociale et Solidaire (article 6 de la loi), pour les Conseils régionaux responsables d'élaborer la « stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire » (article 7 de la loi) comme pour l'Etat, partageant avec la région la responsabilité d'organiser la « conférence régionale de l'économie sociale et solidaire ».

Cette affirmation de l'échelle régionale s'accompagne de l'affirmation de la possibilité de « contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional », formulation de l'article 7 qui montre bien que cette possibilité n'est en rien une obligation, ce qui est confirmé à l'article 6 qui prévoit la possibilité de « proposer aux autres collectivités territoriales intéressées ou à leurs groupements d'être parties à cette convention d'agrément ».

Depuis le vote de cette loi, d'autres textes sont venus influencer sur sa mise en œuvre, en particulier celui qui organise la fusion des régions et bien sûr la loi NOTRe qui réorganise le rôle des différents niveaux de collectivités.

Il n'est pas question ici d'analyser ces lois et leurs nombreuses imperfections, dont la conséquence est de n'avoir pas atteint, loin s'en faut, l'objectif affiché de rationalisation de l'organisation territoriale du pays, mais plus modestement d'en apprécier l'impact sur l'ESS.

La fusion des régions

La Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions réduit le nombre de régions continentales de 21 à 12 (la situation de la Corse et de l'outre-mer étant différente). Si cinq régions restent dans leur périmètre, les autres sont regroupées, par deux et même trois dans deux cas.

Cette fusion a des conséquences importantes sur les CRESS puisque l'article 6 stipule que « Dans chaque région, le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional concluent une convention d'agrément avec la chambre régionale ».

Les CRESS seront donc obligées de fusionner alors qu'elles avaient souvent développé des modes de fonctionnement assez différents, certaines ayant centré leur rôle sur le travail collectif et l'expression des acteurs alors que pour d'autres la gestion de politiques publiques était au cœur de leur modèle économique.

Ces fusions des CRESS ont été parfois relativement simples, là où la fusion des régions suscitait un large consensus, comme en Normandie, et parfois très difficiles, là où la fusion apparaissait comme la plus artificielle, comme dans le Grand Est.

Mais, partout, elle a mobilisé beaucoup d'énergie, focalisée sur le regroupement au niveau de ces nouvelles régions d'un certain nombre d'organisations de l'ESS amenées à adapter leurs structures, et bien sûr des équipes bénévoles et salariées des CRESS concernées, devant mettre en place une nouvelle organisation, laquelle, si elle est uniquement achevée, n'est pas encore totalement opérationnelle au milieu de l'année 2017.

La Loi NOTRE

La Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République va dans plusieurs de ses volets impacter l'ESS.

Un Schéma Régional intégrant l'ESS

L'article 2 prévoit que « *La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* ».

Il est mentionné que ce Schéma « *définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire* » et précisé qu'« *il fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1, avec les chambres consulaires et avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire. Il est communiqué pour information aux régions limitrophes* ».

Grâce à l'attention de députés qui ont veillé à l'articulation, ce texte permet une intégration de la stratégie régionale de l'ESS dont la région est responsable, en vertu de la loi ESS au sein de la politique conduite par la région en matière de développement économique et implique la CRESS, au même niveau que les chambres consulaires.

Des compétences très imparfaitement clarifiées

La loi qui devait donner à chaque niveau de collectivités une compétence exclusive dans chaque domaine n'y est pas arrivée, comme l'illustre l'article 104 : « *Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

Autant dire que pour de nombreux acteurs de l'ESS, ils continuent, avant comme après la loi NOTRe, à avoir comme interlocuteurs et financeurs potentiels les différents niveaux de collectivités, ce qui peut d'ailleurs être un avantage, pour peu qu'elles maîtrisent cette complexité et évitent de se «faire balader» dans un savant renvoi de balle dans lequel certains excellent.

Les départements

Les départements ont perdu la clause de compétence générale (ils l'avaient perdue en 2010 avec effet prévu en 2015, avant de se la voir réattribuée en 2013, ce qui montre la continuité des politiques !), mais ont obtenu une clause de « solidarité territoriale » qui leur offre des possibilités d'intervention importantes.

Les interventions économiques leur sont interdites, mais ils interviennent dans des champs où l'ESS est très importante : l'action sociale, l'insertion par l'Activité Economique,...

Certains conseils départementaux sont tentés d'utiliser l'ESS comme moyen de contourner l'interdiction que leur fait la loi d'intervenir dans le monde économique, alors que d'autres expliquent que la loi leur interdit de soutenir les acteurs de l'ESS ? Comme quoi la loi peut avoir des interprétations différentes !

Le flou concernant les PTCE

La loi ESS avait dans son article 9 défini les PTCE, Pôles Territoriaux de Coopération Economique, mais affirmé le rôle de l'Etat ne donnant aux collectivités qu'un rôle consultatif, la sélection des Pôles soutenus par l'Etat étant précédé d'un « avis de personnalités qualifiées et de représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, parmi lesquels des conseils régionaux et généraux. », formulation nettement en décalage avec celles des articles précédents affirmant le rôle des régions.

Ils ne sont pas traités dans la loi NOTRe alors que celle -ci mentionne dans les compétences des régions « *Le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire* ».

Mais la loi n'est pas tout

Comme nous l'avons vu l'application de la Loi ESS a dû tenir compte des lois votées postérieurement. Mais elle a aussi été influencée par d'autres facteurs, plus directement politiques.

Un calendrier complexifiant l'application

En démocratie, le calendrier des élections est un facteur important. Le changement de majorité politique dans un certain nombre de régions a eu des conséquences, comme l'illustre la décision de la nouvelle majorité du conseil régional d'Ile de France de réduire, puis de cesser son soutien financier à l'Atelier, Centre de Ressources Régional de l'ESS, considéré comme une institution para régionale, présidée par un élu régional, ce qui a contribué à ce que la CRESS Ile de France puisse exercer les fonctions que la loi lui attribue.

Un contexte ayant évolué

Et au-delà des changements liés aux élections, des inflexions sont liées au changement des hommes. Benoît Hamon, ministre délégué, ce n'est pas la même chose que Carole Delga ou Martine Pinville, Secrétaires d'Etat auprès d'Emmanuel Macron, ce qui explique pour partie que les décrets d'application de la loi aient été longs à paraître et que certains d'entre eux soient en retrait par rapport à ce qui avait été arrêté suite au débat parlementaire, comme sur les PTCE ou sur le Schéma de promotion des achats publics socialement responsables, prévu à l'article 13 de la loi ESS.

Blog de Michel Abhervé :

www.blogs.alternatives-economiques.fr/abhervé

L'ESS : une opportunité d'innovation sociale au sein des collectivités territoriales ?

Stéphane Vincent

Délégué général de La 27ème Région



La 27ème Région s'intéresse à l'innovation sociale et plus particulièrement à la transformation des organisations publiques. Quel regard portez-vous sur l'ESS ?

Les logiques qui soutiennent l'ESS nous ont beaucoup inspiré lors de la création de la 27e Région il y a presque 10 ans : remettre le bénéficiaire au centre, repartir de ses réalités et inventer des solutions nouvelles aux problèmes mal résolus par l'action publique. Mais contrairement à certains acteurs de l'ESS et même si c'est un combat difficile et long à mener, nous ne pensons pas qu'il faille abdiquer sur la capacité des acteurs publics à changer et à accomplir eux aussi leur propre transformation vers l'innovation sociale. Quand j'ai créé la 27e Région, je voyais beaucoup d'amis rejoindre les rangs de l'ESS. De mon côté, je me souvenais des bourses scolaires et de toutes les aides dont j'avais bénéficié pour poursuivre mes études, de tout ce que la puissance publique m'avait apporté et je ne comprenais pas l'animosité de certains de mes collègues à l'égard de la puissance publique. J'y voyais aussi un sujet de bon sens ; par exemple tout le monde parle aujourd'hui de « changer d'échelle » : or si vous parvenez à changer la vision des élus et du directeur des lycées d'une Région, c'est dans 300, 400 voire 600 établissements que vous pourrez mettre la graine de l'innovation sociale ! Pour les anglo-saxons, l'innovation sociale doit gagner non seulement le champ économique et les entreprises, mais aussi les acteurs publics eux-mêmes. Concrètement, si l'on prend le cas des collectivités, il ne s'agit pas pour elles simplement de soutenir et subventionner l'innovation sociale, mais bien de se transformer elles-mêmes par l'innovation sociale.

Comment déclencher cette innovation ? En quoi est-ce que cela peut faciliter la mise en œuvre des politiques ESS ?

D'une certaine manière, le sujet n'est plus l'innovation, qui est devenu le nouveau mot valise dans l'administration, mais bien une transformation systémique de la fabrique des politiques publiques.

Certes, c'est plus difficile que de faire du numérique par-ci par-là, mais c'est davantage attendu par un nombre croissant de fonctionnaires qui souffrent de plus en plus des approches hyper-gestionnaires héritées des années 80, mais aussi du décalage entre les promesses politiques et la réalité de l'impact de certaines politiques publiques sur le terrain : sur le logement, les services sociaux pour ne citer qu'eux. Le cycle traditionnel de fabrique des politiques publiques – crise, mise à l'agenda, étude, mise en œuvre, évaluation- ne fonctionne plus ! De cette transformation, de l'extérieur on voit souvent le numérique, les applications pour smartphone mais actuellement le mouvement véritablement intéressant me semble être celui de toutes ces collectivités voire gouvernements qui se dotent de fonctions de recherche-action, recherche-utilisateurs, laboratoires d'innovation sociale interne, dont le travail vise à re-interroger le cycle des politiques publiques, en associant l'expertise du bénéficiaire plus en amont, ou encore en pratiquant des tests avec les utilisateurs avant de déployer une politique.

D'après une étude que nous avons réalisée avec la Commission européenne, il existe une cinquantaine de démarches de ce type en Europe et plus d'une centaine dans le monde entier. La démarche la plus emblématique est celle du gouvernement danois, qui a créé il y a 17 ans le MindLab, laboratoire d'innovation inter-ministériel reconnu par la communauté mondiale, et qui a montré la voie. En France, les initiatives se multiplient : Val d'Oise, Loire-Atlantique, mais aussi le CHU de Strasbourg qui abrite depuis 5 ans un laboratoire d'innovation sociale nommé La Fabrique de l'Hospitalité, et plus récemment la structure qui réunit tous les établissements psychiatriques de Paris... De notre côté, nous menons une expérience jusqu'en 2020 nommée la Transfo, visant à créer de tels dispositifs au sein de 10 grandes collectivités, dont la Ville de Paris Dunkerque, Mulhouse, l'Occitanie et bientôt deux nouvelles métropoles. L'opération est menée en cofinancement avec la Fondation Bloomberg Philanthropies, qui mène une opération comparable dans 25 métropoles nord-américaines et israéliennes.

Ces « labos » ne sont qu'une étape, et dans la communauté internationale beaucoup réfléchissent à la suite : dans l'avenir il ne s'agira plus seulement de ré-interroger les politiques publiques, mais les instruments de politiques publiques eux-mêmes : subventions, appels à projets, marchés publics... L'une des questions est par exemple de savoir si ces instruments encouragent vraiment la coopération dont nous avons aujourd'hui besoin, ou bien s'ils perpétuent des logiques de concurrence tronquées, artificielles ou néfastes entre les acteurs.

Un autre pari fait par la communauté des chercheurs et des praticiens est qu'il sera plus facile de construire de vraies coopérations entre les collectivités, les acteurs de l'ESS, mais aussi les acteurs de la recherche, de l'éducation, lorsque le gène de l'innovation sociale aura poussé dans les collectivités, notamment grâce à des approches de type laboratoires.

Mais pour rendre l'innovation sociale opérationnelle il est nécessaire de monter en compétences. Nous pensons que l'administration doit passer d'un idéal d'excellence, à un idéal d'ingéniosité. On ne veut pas des choses parfaites, mais des choses qui marchent, qui ne vont peut-être pas tout changer, mais vont avoir de l'impact. Cela rend compte des changements de posture, où on passe d'une logique du marketing des besoins à une logique de compréhension des dynamiques, de reformulation des problèmes. Ils nécessaire de se permettre de faire pivoter une commande politique, de reformuler le problème pour s'imaginer des solutions adaptées aux dynamiques locales, qui vont forcément être transversales.

Comment envisagez-vous la construction de la transversalité au sein des collectivités territoriales ?

L'émergence de la question de la transversalité correspond à la façon dont ont évolué les institutions. La transversalité dans les organisations est devenue « le graal », la quête infinie des directeurs généraux. L'une des raisons est que la porosité s'est développée entre les thématiques de politiques publiques. Aujourd'hui, pour traiter par exemple un problème social, on a compris qu'il fallait mobiliser aussi d'autres politiques, comme celles des transports ou de la culture, par exemple. Les individus ne saucissonnent pas les problèmes qu'ils vivent.

C'est donc en réorganisant leur fonctionnement autour des gens plutôt que de la technostructure que les dirigeants publics peuvent espérer développer de la coopération dans leurs services. Un chercheur danois parle du développement à terme d'une « human-centered governance », une organisation davantage pensée pour ceux qui la vivent –agents, élus, publics- que par les contingences de la bureaucratie.

Est-ce que l'institutionnalisation des démarches d'innovation sociale au sein des collectivités territoriales peut assurer la pérennité de la transformation ?

C'est une question très délicate. Les démarches qui se sont trop vite institutionnalisées sont souvent celles qui ont perdu presque en même temps toute capacité critique vis à vis de l'organisation, et donc toute capacité de transformation réelle. Annoncer dans la presse en présence de votre conseil d'administration que vous créez un laboratoire d'innovation est souvent la meilleure façon de le tuer dans l'œuf ! Les démarches les plus prometteuses sont celles qui avancent par étape et qui créent leur légitimité en faisant la preuve de concept, succès après succès. En général il faut débiter un peu sous le radar, en catimini, puis ne montrer que ce qui a été obtenu, sans faire de promesses de changements inconsidérés. C'est une trajectoire, une démarche itérative où l'on franchit un col après l'autre. Et tous ceux qui ont créé des initiatives de type « labs » le disent : pour que ça marche, il faut avoir un pied dehors pour avoir assez de liberté pour hacker le système, mais aussi un pied dedans pour avoir accès aux manettes de la décision. C'est pour comprendre tous ces mécanismes complexes que la 27e Région mène son travail de recherche-action.

Postface



La crise de la modernité est une triple crise des relations : des hommes et femmes entre eux, des sociétés entre elles - avec le contraste entre économie globalisée et replis nationalistes-, de l'humanité avec la biosphère.

A l'âge de la modernité, on a identifié efficacité et séparation. Descartes, Mallebranche et Ford se sont tendu la main par delà les siècles

et les continents. Séparation des rôles et des compétences, coupure entre raison et émotion, segmentation des politiques publiques, dualisme entre régulation par le marché et régulation par l'action publique, coupure radicale entre l'homme et l'animal... on pourrait continuer longtemps la liste.

C'est bien tout cela qui est en crise. Mais les systèmes institutionnels et conceptuels ont toujours une guerre de retard, continuent à mettre en place des systèmes de séparation et de cloisonnement, tout en proclamant la nécessité de la coopération et de la transversalité, qu'il s'agisse de l'action publique, de l'enseignement ou des relations entre action et réflexion. Tant que l'on ne fera pas l'effort de **penser et de gérer autrement** en mettant la relation au centre, la schizophrénie se poursuivra et la politique restera, comme c'est le cas depuis des décennies pour la réforme de l'État, dans la posture du pompier pyromane, rendant impossible en pratique ce qu'elle appelle de ses vœux en théorie. C'est ainsi que les lois de décentralisation de 1983 ont fondé en principe le « partage des compétences », poursuivant l'illusion d'un niveau unique et exclusif auquel gérer chaque problème de la société, là où il fallait reconnaître que dans des systèmes « glocalisés », où chaque question a à la fois des dimensions locales et de dimensions globales, aucune ne pouvait être traitée à un seul niveau, de sorte qu'il faut promouvoir une gouvernance à multi-niveaux, jeter les bases théoriques et pratiques de la coopération entre ces niveaux -le principe de subsidiarité active- donc fonder en droit et en pratique l'exercice d'une compétence partagée et non du partage des compétences.

Comme la réalité est plus forte que les préjugés théoriques, chaque niveau de collectivité a tendu à répondre le moins mal possible à ce qu'étaient les défis concrets, aboutissant à un joyeux mélange des politiques émanant des différentes collectivités, d'autant plus difficile à gérer que la coopération entre niveaux avait été renvoyée dans l'impensé. La loi NOTRe en rajoute une couche. Au lieu de prendre acte de la réalité on la met hors la loi, en traquant les interfaces entre collectivités par la suppression de la clause de compétence générale. Le dossier porte trace de ce contre sens.

Territoire et Economie sociale et solidaire sont précisément deux espaces privilégiés de la gestion des relations. Le territoire -à condition d'être pensé dans ces termes- est le lieu privilégié de gestion des relations entre les dimensions sociales, culturelles, écologiques, économiques et politiques de nos sociétés, comme il est le lieu privilégié de coopération entre acteurs de toutes natures qui se côtoient et partagent un même espace de vie. Et l'ESS de même, en reliant intimement l'économique et le social, et en y associant des réflexions sur la nature et le partage du pouvoir et de la valeur ajoutée. On comprend que ni l'un ni l'autre ne soient bien intégrés dans les modèles conceptuels et institutionnels de la modernité à la française : le territoire comme grumeau dans une société que l'on voudrait faite de citoyens libres de toute attache ; l'ESS comme hérésie face à la distinction entre l'entreprise dont la seule finalité serait le profit et l'action sociale qui ignorerait sa dimension économique.

La loi NOTRe la somme en quelque sorte d'être « du côté de l'action économique » -donc de compétence régionale- ou « du côté de l'action sociale » -donc de compétence départementale. Je me souviens d'une caricature de l'époque révolutionnaire. Le Tiers Etat était représenté par des animaux auxquels on demandait : voulez vous finir rôtis ou bouillis ? Les animaux répondaient : ni l'un ni l'autre. Et la noblesse de rétorquer : vous ne répondez pas à la question. C'est ce dialogue qu'il va falloir imposer à l'État faute de quoi l'ESS n'existera qu'en se contorsionnant.

Il faudra bien que le mouvement de l'ESS territorialisée -je laisse de côté les grandes mutuelles de l'assurance et du crédit, héritières certes d'une magnifique tradition de coopération et de solidarité et dont les plus beaux fleurons sont en Nouvelle Aquitaine ou en Bretagne mais qui sont maintenant, sur un marché national voire international, en concurrence rude avec des structures entrepreneuriales classiques- se dote d'une capacité commune d'argumentation théorique. Car elle reste partagée entre double marginalité et double radicalité. Double marginalité, celle des territoires dans l'espace international, et celle de l'ESS dans l'économie ; double radicalité, celle de la reconnaissance du territoire comme acteur pivot de la gouvernance et de l'économie de demain, et celle de la nécessité de penser simultanément l'économique et le social. Elle doit être capable de porter sur la scène intellectuelle et politique le débat de fond de la crise de la modernité et de la gouvernance. Beaucoup d'exemples dans le dossier montrent les espoirs mis dans la loi sur l'ESS de 2014. Acte incontestable de reconnaissance officielle de l'importance de son rôle sur les territoires. Mais ce qui me frappe c'est la quasi simultanéité avec la loi NOTRe, promulguée un an après, qui en est la négation.

Dans ces conditions, l'ESS territorialisée gagnerait à s'adosser à un corpus conceptuel plus solide sur l'économie -l'art de produire du bien être pour tous dans le respect des limites de la biosphère- et sur la gouvernance. Je me bornerai à en prendre ici quelques exemples suscités par la lecture de l'étude exploratoire.

Un premier enjeu est d'afficher l'inscription de l'ESS dans une mouvance plus large, **celle de toutes les formes d'économie et de gouvernance qui émergent en rupture avec le dualisme classique du marché et de l'action publique** : les communs, l'économie du partage, la coopération entre acteurs, la transition vers des filières durables. J'ai été invité il y a quelques années à réagir à une remarquable étude faite par les pays de Loire sur l'ESS. Ce qui était frappant dans les exemples proposés c'est que dans la quasi-totalité des cas s'établissaient des coopérations entre acteurs de l'ESS et autres acteurs : ce qui les unissait ce n'était pas un statut mais la commune recherche de sens de l'action économique, la transition écologique et sociale, la capacité de la coopération entre acteurs d'une filière. L'ESS n'est jamais meilleure que quand elle sort de l'enfermement dans ses statuts.

Un second enjeu est de sortir d'une représentation trop institutionnelle des acteurs. Les fiches de cas, consultables sur le site www.citego.org, sont peuplées d'un nombre impressionnant de sigles. Or, et cela transparaît dans les récits, ce qui compte ce sont les apprentissages. Apprentissage en particulier de ce qu'est un « acteur collectif » : c'est un processus par lequel des personnes ou des organisations se mettent en mouvement, en franchissant les trois étapes de l'entrée en intelligibilité, de l'entrée en dialogue et de l'entrée en projet. Dans un univers sur-institutionnalisé comme l'univers français il est bon de se souvenir que beaucoup d'acteurs n'ont pas de forme institutionnelle et que beaucoup d'institutions ne sont pas de vrais acteurs capables de projet collectif. On voit d'ailleurs dans les études de cas et l'analyse croisée une hésitation entre l'identification des fonctions à assumer pour le développement de l'ESS et l'incarnation de ces fonctions en autant d'acteurs. L'enjeu de ces processus collectifs est effectivement qu'un certain nombre de fonctions soient remplies, peu importe par qui et comment.

Cette évolution s'inscrit dans une évolution plus vaste de la gouvernance, ce que j'ai appelé le **changement de trépied** : le passage d'une gouvernance fondée sur le trépied institutions-compétences dévolues à chacune- règles, à un trépied objectifs communs-éthique partagée-processus de résolution des problèmes. Ce qui compte, comme l'illustrent les fiches de cas, c'est qu'autour d'objectifs élaborés en commun, et selon une éthique de la coopération admise par tous et faisant sortir des jeux de rôle et de pouvoir, les acteurs mettent au point leur propre démarche d'élaboration de projets. Les « documents cadre » évoqués dans plusieurs études de cas peuvent ou être

des fossiles d'une réflexion déjà morte ou être la charte de ces objectifs, de cette éthique et des processus convenus pour avancer.

Les études de cas illustrent aussi **le rôle de la culture et des apprentissages**. On voit comment les projets d'ESS s'enracinent dans des pratiques sociales antérieures, comme dans le pays de Langres ou en Bretagne. Ce n'est pas anecdotique mais au contraire essentiel. Le capital immatériel, fait de tous ces apprentissages, est le capital le plus précieux d'une communauté ou d'un territoire. L'apport majeur de l'ESS n'est pas toujours celui que l'on croit : il ne se mesure pas seulement par le nombre d'emplois créés, de personnes réinsérées sur le marché de l'emploi ou de fonctions orphelines désormais prises en charge ; c'est aussi, par les pratiques de coopération qu'elle développe et entretient, par le dialogue entre les acteurs et les niveaux de gouvernance qu'elle nécessite, une contribution substantielle au capital immatériel, qui facilitera, ESS ou pas, d'autres dynamiques de projet.

Un dernier mot sur la **transversalité**. Le parallèle est évident entre structures des collectivités locales et manière de désigner « ce dont on parle ». Dans les deux cas ce sont des structures « en arbre », dont la transversalité est exclue . De même que l'ESS impose une coopération entre services et entre niveaux de gouvernance, qui fasse franchir les frontières et les barrières au sein des institutions et entre elles, de même il faut qu'elle se dote d'une représentation sémantique de ce qu'elle est et de ce qu'elle fait qui mette la relation au centre : ce que j'appelle un « atlas relationnel ». De ce point de vue, la création de services ou de vice-présidences dédiés à l'ESS est une arme à double tranchant. A court terme c'est nécessaire pour doter l'ESS de dispositifs et de modes de financement sans lesquels elle ne peut se développer. Mais à long terme c'est une manière subtile de l'enfermer dans un ghetto, celui précisément où certains voudraient enfermer l'action économique territoriale : l'infirmerie de campagne où l'on répare les blessés de la guerre économique mondiale en attendant de les renvoyer dans les tranchées.

Pierre Calame,
Président de CITEGO
Président honoraire de la
Fondation Charles Léopold Mayer

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:

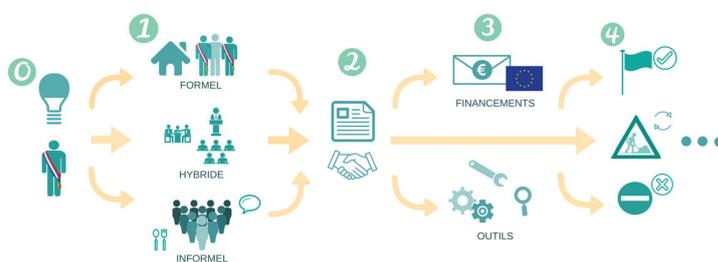
Un travail collectif d'analyse des différents terrains d'étude nous a permis d'établir des typologies en fonction des acteurs impliqués, de leur rôle dans la mise en oeuvre d'une politique, et en fonction des interfaces rencontrées. Ce travail a mis en exergue des situations très particulières, souvent 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>Auberive Vingeanne Montsaigeonnais (entretiens réalisés le 21/11/16):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patricia Andriot (Vice présidente ESS dans la commission cadre de vie et solidarité à la CCAVM) • Aline Bihler Paindavoine (Coordinatrice pour le chantier d'insertion de la régie rurale du Plateau) • Marie-Chantal Bini (Secrétaire général de la CC et directrice par intérim du PETR) • Elise Bourgeuil (Chargée de mission ESS au PETR) • Claire Colliat (Maire de Saint-Loup-sur-Aujon) • Laetitia Cucchi (Animatrice relais de services publics à la MdAP) • Yves Doucey (Ancien président de la régie rurale et président du conseil de développement) • Cécile Mannevy (salariée de La Gare) • Suzanne Urbaniak (Présidente de la structure d'insertion la régie rurale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de Territoire 2014 - 2024 (PETR du Pays de Langres) • Rapports d'activité de la CCAVM • Charte pluriannuelle de co-engagement (CCAVM et Régie Rurale du Plateau)
<p>Nouvelle Aquitaine (entretiens réalisés le 18-25nov 16, janvier et mars 2017) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yohan David (Conseiller municipal Emploi-Insertion-ESS Ville de Bordeaux) • Elise Depecker (Directrice 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) • Arnaud Virrion (Président de la CRESS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma Régional de Développement Économique, d'Internationalisation et d'Innovation (adopté le 19 décembre 2016), • Livre Blanc de l'ESS (adopté en novembre 2014), • Plan d'action de l'ESS 2016-2018, • Pacte de cohésion sociale et territoriale (adopté en novembre 2014)
<p>Bretagne (entretiens réalisés le 17-18/11/16):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Thierry Courret (Chargé de Mission, DIRECCTE Bretagne) • Christine Ghesquière (Cheffe de service ESS, Région Bretagne) • Grégory Huchon (Directeur Adjoint, CRESS Bretagne) • Anne Le Tellier (Chargée de mission, Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine) • Anne Patault (Vice-Présidente Innovation Sociale, Région Bretagne) • Laurent Prieur (Directeur, Startijenn) • Emmanuelle Rousset (Vice-Présidente ESS, Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine) • Matthieu Theurier (Vice-Président ESS, Rennes Métropole) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie Régionale de l'ESS, • SRDEII (2014 - 2020), • Politique ESS (depuis 2005), • Stratégie Métropolitaine de Développement de l'Économie Sociale et Solidaire, intégrée à la Stratégie Métropolitaine de Développement Économique.

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

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
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 Kretschmar, 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

L'articulation, la coordination et la coopération entre échelons territoriaux et entre domaines de l'action publique sont un enjeu majeur pour les collectivités territoriales au-delà des spécificités de l'ESS. Pour l'association CITEGO et le RTES, ces enjeux sont au cœur de la transition vers des territoires durables.

Mais, comment prend place cette articulation ? Comment les collectivités territoriales s'emparent-elles de cette question ? Quels sont les enjeux et les obstacles à la mise en place d'une articulation entre échelons territoriaux et entre politiques sectorielles autour de l'ESS ?

Fruit du partenariat entre CITEGO et le RTES, cette publication apporte des éléments de réponse à ces questions et identifie des pistes de réflexion et d'action. Elle cherche à sensibiliser des futurs professionnels du développement territorial à l'ESS et aux questionnements ci-dessus.

C'est ainsi que l'étude exploratoire a été confiée à un atelier universitaire du parcours « Développement et territoires : ressources, politiques, stratégies » du Master 2 Urbanisme et aménagement de l'Ecole d'Urbanisme de Paris. Elle porte sur quatre études de cas, 2 au sein de territoires régionaux dont les différents niveaux de collectivités sont impliqués dans des politiques de soutien à l'ESS, mais avec des histoires et pratiques de concertation territoriale très différentes (Bretagne, département Ille-et-Villaine et Rennes Métropole ; Nouvelle-Aquitaine, département de Gironde, Bordeaux Métropole et ville de Bordeaux) et 2 communes ou intercommunalités, la Communauté de communes Auberive Vingeanne et Montsaigeonnais (52) en milieu rural, et la ville de Sceaux (92) en région parisienne.

Cette publication rend compte de ce travail réalisé par les étudiants, en l'éclairant par le regard de chercheurs et acteurs spécialistes de ces questions. Elle sera complétée par les interventions et échanges des participants au colloque « ESS & Territoires » du 19 octobre 2017 à Niort dans le cadre du Forum national de l'ESS et de l'innovation sociale.