

**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

# 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 CICE<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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'élus 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'élus 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'élus 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 démobilité 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.

# Édition

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

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

**Direction de la publication :**

Christiane Bouchart

**Comité de rédaction :**

Anne-Laure Federici & Catalina Duque Gomez

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

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

**Coordination:** Brigitte Guigou.

**Membres du comité miroir :**

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

**Conception graphique et maquette:**

Martin Besnier.

**Crédits photos et illustrations**

© Atelier EUP ; RTES.

**Imprimeur**

ESAT Imprim'Services

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

**N°ISBN**

**Dépôt légal**

*Novembre 2017*