

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

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/abherve

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 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