

Texte pour le rtes
Septembre 2013

Regards sur les politiques territoriales d'ESS en France

Deuxième partie

Amélie Artis, Sciences Po Grenoble, PACTE CNRS
1030 avenue Centrale
38400 Saint Martin d'Hères
FRANCE
amelie.artis@iepg.fr_

Comme nous avons pu le souligner dans la première partie de cette contribution (Partie I) A travers des discours, des manifestations, des dépenses, des actions, les acteurs de l'action publique construisent les contours d'une politique publique d'ESS, avec les fragilités que nous avons déjà évoqué.

Dans cette partie, nous proposons de questionner les phases et des formes d'actions d'une politique publique d'ESS. Nos investigations semblent confirmer que l'ESS est « mise à l'agenda » c'est-à-dire qu'elle fait l'objet de prise en main par les acteurs publics, avec des différences dans sa mise en œuvre.

1. L'ESS : de la formulation d'un problème à la « mise à l'agenda »

Le développement des politiques publiques en faveur de l'ESS s'explique aujourd'hui par le fait que cette forme d'entrepreneuriat collectif répond à plusieurs problèmes publics. Comme le montre Padioleau (1977), l'émergence d'une politique publique repose sur la construction d'un problème pris en main par les acteurs publics dans l'espace public.

Dans le cas de l'ESS, cette forme d'entreprise collective ancrée localement et recherchant à répondre aux aspirations sociales, plutôt qu'à une logique de profit, est à la rencontre de trois grands problèmes publics :

- L'accès à l'emploi, ou plus exactement de la création et la consolidation d'emplois et l'accompagnement des personnes dans leurs parcours professionnels
- La recherche d'un nouveau modèle économique moins soumis aux délocalisations, pourvoyeurs d'emplois et de richesses,
- Le maintien de la solidarité territoriale et la cohésion sociale.

L'inscription de l'ESS dans ces trois axes semble aujourd'hui faire consensus : ils sont cités en ouverture de la déclaration commune des réseaux des collectivités territoriales en faveur de l'ESS (déclaration commune). La référence à ces axes est aussi présente en filigrane dans le projet de loi sur l'ESS. L'ESS crée et développe de nouvelles activités, structure des filières économiques et innove dans la structuration de nouveaux modèles économiques : les services à la personne, les circuits courts, le recyclage et l'éco-construction¹ étant des exemples des

¹ Derrières ces filières, des approches en termes d'économie circulaire ou d'économie de la fonctionnalité tendent de conceptualiser ce nouveau modèle postindustriel.

composantes de ce nouveau modèle. Puis l'ESS constitue un gisement d'emplois dans plusieurs secteurs d'activités (sanitaire et social, assurance de santé, [activités financières](#)). De plus, elle participe aussi à la qualification et l'employabilité des individus par la formation, la qualification et l'insertion par l'activité économique. Dans les nouvelles approches du marché du travail², l'ESS participe d'une part à la sécurisation des parcours professionnels et d'autre part à la souplesse recherchée dans le fonctionnement du marché du travail. Enfin, l'ESS est une économie de proximité présente sur les territoires ruraux ou urbains, les territoires en déclin en cherchant à rééquilibrer et réduire les inégalités territoriales. Elle s'inscrit dans une économie présente qui répond aux besoins des habitants dans plusieurs services : commerce, sport, loisirs, service à la personne, etc.

Face à ces trois problèmes, l'ESS, comme agent économique, comme employeur et comme acteur de proximité répond aux problématiques des acteurs publics.

Ainsi l'ESS est devenue une réponse à des problèmes publics et elle est « mise à l'agenda ». En 2013, cette « mise à l'agenda » se cristallise dans le projet de loi sur l'ESS porté par le ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire. Ce projet de loi traduit une étape supplémentaire dans la prise en compte de l'ESS dans les politiques publiques en offrant une audience et une officialisation nationales de plusieurs actions déjà existantes. En effet, plusieurs collectivités territoriales sont engagées dans des politiques publiques en faveur de l'ESS depuis plusieurs années. Or cette « mise à l'agenda » suppose des compromis politiques autour de la définition du champ, de son rôle et des formes d'actions privilégiées. Par exemple, Fraisse et Uhry (2005) soulignent « *les enjeux de la définition et de la délimitation d'un nouveau domaine de l'action publique, dans un milieu où l'identité collective et la légitimité des acteurs et réseaux restent fragiles* ». Les auteurs alertent déjà sur le risque d'une simple « *intégration fonctionnelle des acteurs de l'économie sociale et solidaire* ».

Les enjeux spécifiques au gouvernement interne de l'ESS, lié à la démocratie économique et à l'entrepreneuriat collectif sont faiblement pris en considération. De même, le bénévolat est interprété comme une ressource ou une main d'œuvre gratuite, alors qu'il exprime aussi la création de lien social et la marque d'engagement des citoyens dans leur communauté. La reconnaissance du rôle politique des acteurs de l'ESS dans ces fonctions de mobilisation collective, de plaidoyer et de renouvellement, voire transformation, de l'action publique est peu visible.

Le projet de loi sur l'ESS a le mérite d'entériner la place de l'ESS dans le cadre de l'action publique et de fournir des outils importants pour son essor : actualisation de statuts, réforme du financement, accès à la commande publique, les clauses sociales, la subvention pour les associations, etc. Mais, comme nous allons le développer maintenant, ces actions sont-elles suffisamment structurantes pour répondre aux enjeux du développement de l'ESS ?

2. Les différentes formes de mise en œuvre d'une politique publique en faveur de l'ESS

Afin d'étudier la diversité des actions mises en œuvre dans les politiques publiques d'ESS, nous mobilisons la grille d'analyse élaborée par Chaves qui reposent sur trois approches : l'action économique publique sur l'offre et la demande, la distinction entre l'approche sectorielle et transversale, et l'orientation globale (Chaves, 2002, pp 456-462).

« *Cette approche transversale et globale implique 1) la reconnaissance de l'identité différenciée de ces formes organisationnelles (par ex les lois sur les coopératives, les*

² En écho avec la loi sur la sécurisation de l'emploi qui a été adopté en première lecture, mardi 9 avril, par l'Assemblée nationale française.

mutuelles et les associations), 2) la reconnaissance de leur capacité d'action dans tout secteur d'activité économique, 3) l'élimination ou la compensation des difficultés à opérer sous se statut particulier qui les désavantage (position qui peut être corrigée par une fiscalité favorable [...] et enfin 4) leur reconnaissance en tant qu'interlocuteur dans le processus d'élaboration et d'application des différentes politiques» (Chaves, 2002, pp 457-458).

Dans les politiques économiques, il existe des politiques d'offre qui visent les structures des organisations de l'ESS, elles ont comme objet d'augmenter leur visibilité et leur acceptation par l'ensemble des acteurs et de promouvoir l'efficacité et l'efficacités de l'ESS. Les politiques de demande se positionnent sur les activités des organisations de l'ESS, plaçant l'ESS comme fournisseur du secteur public. Il peut s'agir de développer les achats dans les organisations de l'ESS ou de favoriser une égalité des chances d'accès aux marchés publics

Puis, les politiques transversales et politiques sectorielles s'opposent : les premières ont comme champ d'action l'ensemble d'un secteur institutionnel, l'ESS, et elles visent à faciliter la présence et la capacité d'action de l'ensemble des entreprises du secteur dans le système (Chaves, 2002, p 459). Les secondes s'attachent à un aspect défini par la nature des nécessités sociales et des problèmes importants auxquels la politique économique tente de répondre (Chaves, 2002, p 460).

Enfin, l'action publique articule des politiques d'ordonnement et des politiques de processus. Celles d'ordonnement visent à établir ou modifier le cadre du système économique, elles affectent les institutions et les règles centrales de fonctionnement du système (Chaves, 2002, p 460) ; celles de processus ont comme action de résoudre les problèmes et déséquilibres engendrés par le fonctionnement du système. Dans le cas de l'ESS, les politiques d'ordonnement implique que *« les politiques publiques sont des politiques de long terme menées pour instaurer un cadre structurel institutionnel, culturel, et matériel adapté pour le développement de ce secteur »* (Chaves, 2002, p 461) : ces mesures sont stables et structurelles et non des mesures sujettes aux cycles politiques et économiques. A l'inverse, les politiques de processus sont transitoires et s'inscrivent dans des politiques sectorielles. Les politiques d'ordonnement supposent que l'ESS est considéré comme un objectif et elles instaurent un cadre structurel institutionnel à long terme car elles affectent les institutions et les règles du système.

Au niveau européen, *« la France et l'Italie présentent le modèle de politiques publiques le plus avancé de l'Europe en matière de soutien à l'ES. La politique d'ordonnement des deux pays révèle un large cadre institutionnel et culturel d'appui au secteur, aussi bien du point de vue des politiques de l'offre et de la demande que de la politique de l'emploi »* (Chaves, 2002, p 465).

Si ce constat se pose au niveau national, qu'en est-il du niveau local ?

Les politiques d'offres comme de demandes sont très présentes au niveau local. Parmi les politique de demande, on observe la récurrence de politiques visant à :

- soutenir l'activité des organisations de l'ESS en favorisant l'accès aux marchés publics « Développement et suivi Clause Insertion (chantiers > 100 keuros) ; Utilisation des clauses dans les marchés publics »,
- favoriser la mise en place de projets économiques « Développement des circuits courts », « Pilotage projet ""Fromagerie"" », « analyse des besoins non couverts, recherche de porteurs de projets, organisation des acteurs par spécificité (IAE,

finances solidaires, solidarité, solidarité internationale, développement durable, commerce équitable, services à la personne...) », « Accompagner la filière économique du réemploi »

Parmi les politiques d'offre, plusieurs exemples s'inscrivent dans des politiques institutionnelles : « participation aux campagnes type mois de l'ESS, quinzaine du commerce équitable », « Mise en réseau des acteurs, création d'un site internet interactif », « Coordination du mois de l'ESS et co-organisation d'évènements », etc.

On note aussi plusieurs fois la mise en place de politique d'appui technique : « Réseau d'accompagnement technique et financier : 5 aides financières directes aux projets présentés par des structures du territoire dans le cadre du Plan d'Action Partagé ESS », « Accompagnement méthodologique des porteurs de projet », etc.

Tableau 1 : Les formes d'actions en faveur de l'ESS

Les outils utilisés dans la politique locale en faveur de l'ESS	fréquence de réponse ³
aides financières à la création	20
animation spécifique	20
aide à la communication	20
appel à projet	18
appui technique	17
accompagnement dispositifs publics	14
accès/accompagnement aux marchés publics	12
observatoire	12
conventions pluriannuelles d'objectifs	12
plan local de développement	11
contrat sectoriel	3
hôtel d'activités spécifiques	2
Aide à la structuration	1

Les actions « plan local de développement, contrat sectoriel » constituent des politiques d'ordonnancement au sens de Chaves, présentant une action structurante pour l'ESS. Plusieurs collectivités territoriales s'engagent de façon très poussée dans l'ESS en la positionnant comme levier de leur développement. Par exemple, le Conseil Régional Champagne Ardenne axe sa politique d'ESS comme « *une mise en synergie, sur les territoires infra régionaux, des actions et acteurs de l'ESS avec ceux et celles de l'économie dite classique (environnement, industrie, service...)* » (Conseil Régional, Bilan ESS

³ Le total est supérieur à la taille de l'échantillon car plusieurs réponses étaient possibles. 18 personnes n'ont choisi qu'un thème, le reste (13) ont choisi plusieurs thèmes.

2004/2009, p 22). Le bilan de six ans d'actions consacrées à renforcer l'ESS souligne plusieurs principes intéressants pour construire une politique d'ESS durable et structurante :

« Adopter systématiquement la transversalité entre plusieurs politiques régionales ; décloisonner les jeux d'acteurs dans tous les secteurs d'activité : faire se rencontrer les acteurs publics et privés, dépasser les logiques et postures institutionnelles, les statuts, ... ; appuyer les initiatives économiques collectives ; faire participer les acteurs à l'élaboration des politiques publiques et développer les formes juridiques multipartenariales associant les collectivités territoriales, les associations, les entrepreneurs, les universités et centres de recherche ; créer de nouvelles alliances entre collectivités territoriales, mouvements citoyens, entreprises, acteurs de l'économie sociale et solidaire. » (Conseil Régional, Bilan ESS 2004/2009, p 23)

Certaines mesures de l'action publique sont à double tranchant comme l'utilisation des appels d'offres et l'accompagnement aux marchés publics. Si elles sont mises en place au détriment des conventions pluriannuelles, ces mesures peuvent impliquer une standardisation dans les réponses et peut accroître la mise en concurrence des organisations d'ESS. La logique n'est plus de construire des relations de long terme pour soutenir un projet commun en finançant l'action mais aussi son processus d'émergence, la logique devient la mise en concurrence de solutions d'ESS entre elles sur des critères plus économiques et marchands.

Dans cette démarche, la mobilisation autour des PTCE est complexe : d'une part, elle peut être interprétée comme une forme d'organisation alternative à un pôle de compétitivité montrant la capacité de coopération des organisations d'ESS, et d'autre part, elle peut être vue comme un mimétisme par rapport aux entreprises privées lucratives. De plus, l'existence de deux approches différentes, l'approche sectorielle ou l'approche territoriale des PTCE, explique la position ambiguë des acteurs publics et l'attentisme des acteurs de l'ESS : le PTCE est-il un simple outil d'une politique publique ou correspond-il au modèle émergent de structuration des organisations d'ESS sur un territoire ?

Conclusion

Dans cette contribution, nous avons souhaité discuter les contours des politiques territoriales en faveur de l'ESS. D'abord, comme au niveau national, nous avons montré la présence d'un rattachement multiforme de l'ESS dans l'action publique locale, sans pour autant une politique publique spécifique définissant l'ESS comme un secteur institutionnel spécifique. Puis, nous avons choisi d'analyser les formes d'actions mises en œuvre en faveur de l'ESS. Ces moyens s'inscrivent dans des politiques d'offre et de demande qui visent les organisations et leurs activités d'ESS. La prédominance d'une approche économique, dans le rattachement institutionnel, dans les moyens mis en œuvre et dans les critères de définition, n'est pourtant pas neutre pour les organisations d'ESS. Cette logique peut conduire à une standardisation et une mise en concurrence entre les organisations.

Cette contribution a encore une dimension exploratoire : la richesse des matériaux d'enquêtes ont été traités de façon linéaire, alors que plusieurs critères peuvent être croisés. Existe-t-il une corrélation entre les niveaux administratifs, leurs compétences administratives et politiques et les formes de la politique en faveur de l'ESS ? Dans quelle mesure la réforme territoriale modifiera les actions existantes ? De plus, la dimension territoriale reste encore à être exploitée : quels sont les facteurs locaux d'émergence, ou non, d'une politique territoriale ambitieuse pour l'ESS ? Comment les PTCE vont-ils s'intégrer dans l'action publique locale ?

L'étude de l'émergence des politiques publiques d'ESS montre que le caractère « militant » des élus est un facteur catalyseur : autrement dit, les premières politiques d'ESS se sont créées dans des collectivités ayant un élu investi dans le champ de l'ESS (Jérôme, 2010, p 162). Aujourd'hui, il semble intéressant de questionner l'évolution de ces politiques dans le sens où les techniciens se positionnent autant que les élus sur ces politiques aujourd'hui si bien que la recherche de légitimité se pose en d'autres termes.

Bibliographie :

Chaves R (2002), Politiques publiques et économie sociale en Europe, : le cas de l'Espagne », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol 73, pp 453-480

Conseil Régional Champagne Ardennes, Bilan ESS 2004/2009

Fraisse, L., & Uhry, J. M. (2005). 13. Grenoble: l'agglomération vers une régulation de l'économie plurielle. *Sociologie économique*, 225-240.

Padioleau J-G (1977), La lutte contre le tabagisme : action politique et régulation étatique de la vie quotidienne, *Revue française de science politique*, 27e année, n°6, 1977. pp. 932-959.