LA LETTRE DU CADRE
TERRITORIAL

oût-Septembre 2018 - n° 520

20 €

SI VOUS SAVIEZ

# TOUT CE QUE PEUT VOUS APPORTER L'ESS

**JURIDIQUE**

**RGPD : à vos algorithmes**

**CULTURE**

**Les clés de la réussite de l'éducation artistique**

## SI VOUS SAVIEZ

# TOUT CE QUE PEUT VOUS APPORTER L'ESS

DOSSIER RÉALISÉ PAR **ANTOINE DÉTOURNÉ**
DIRECTEUR ADJOINT EN CHARGE DES ÉTUDES, DE L'INNOVATION ET DE LA PROSPECTIVE
CHEZ PAS-DE-CALAIS ACTIF/FRANCE ACTIVE

### Une dynamiteuse de silo

Imbriquant dimension entrepreneuriale (parfois ignorée de ses acteurs eux-mêmes) et utilité sociale, l'ESS oblige les collectivités à bousculer leurs habitudes et incite à la transversalité.

### Une mobilisatrice de ressources

S'appuyer sur l'ESS pour desserrer les contraintes pesant sur les budgets de fonctionnement ? Une piste à creuser sérieusement.

### Dans les zones grises de la loi Notre

Un pied dans l'économie et un pied dans le social, l'ESS est l'outil rêvé pour permettre aux collectivités d'agir là ou la loi Notre tentait de réduire leur périmètre.



Comment peut-on être contre le développement de l'économie sociale et solidaire ? Il est vrai qu'elle paraît cocher toutes les cases du développement le plus vertueux : poursuivant l'intérêt général, quasiment indélocalisable, démocratique dans son fonctionnement, privilégiant souvent l'usage à la possession… Tous les ingrédients sont là. Son périmètre, encore il y a quelque temps objet de débats vifs, a même été défini en 2014 par l'adoption d'une loi portée par Benoît Hamon. Les conditions semblent donc réunies pour un voyage dans un pays enchanteur pour les décideurs. Et pourtant, les choses sont rarement aussi simples. C'est que, même après des années de lobbying, l'ESS n'est pas forcément visible au niveau territorial. Il y a certes des territoires pionniers et engagés, mais il faut souvent s'adresser au niveau régional pour trouver des interlocuteurs légitimes et connaisseurs des entreprises et dispositifs dédiés à son fonctionnement.

## Où trouver l'ESS ?

L'extraordinaire foisonnement des initiatives privées non lucratives et d'utilité sociale est une richesse de plus en plus reconnue, autant qu'une complexité difficile à appréhender. Il n'est pas rare qu'un secteur dissimule le tout dans les représentations que s'en font nombre de décideurs publics…

***Les chambres régionales de l'ESS sont reconnues représentatives par la loi mais sans la légitimité qui est conférée aux chambres des métiers.***

Pour les uns, ce sera l'entreprise adaptée qui fait de la sous-traitance industrielle, pour d'autres, ce sera les associations d'aide à domicile ou la mutuelle du territoire, pour une minorité, l'entreprise sociale qui propose des formations au numérique ou, pourquoi pas aussi, la coopérative qui gère un restaurant d'insertion ! Et encore, nous écartons ici les confusions délibérément (ou non) entretenues avec la RSE, l'économie circulaire, les circuits courts qui ne présument pas d'une appartenance à l'ESS…Retenons que, même si, comme l'affirme l'adage « statut n'est pas vertu », ce

sont quand même les formes juridiques (associations, SCOP, SCIC, fondations, mutuelles) qui sont les juges de paix de l'appartenance à l'économie sociale et solidaire.

## Quel service pour « gérer » l'ESS ?

Au fond, il n'est pas rare de tomber sur une entreprise de l'ESS par hasard… d'ailleurs souvent quand elle traverse des difficultés. Un bon indice ? C'est typiquement le dossier qui circule de service en service de la collectivité, pour le pire ou le meilleur. À qui l'entreprise d'insertion qui intervient en sous-traitance sur des marchés publics doit-elle s'adresser pour développer un nouveau projet ? Au service en charge de la solidarité qui a un œil sur les demandeurs d'emploi ? Au service marché public avec qui elle entretient les relations financières les plus fréquentes ? À l'aménagement du territoire ou au développement économique qui a des lieux à proposer ? Le festival culturel phare du territoire qui a besoin d'un petit coup de pouce car il vient de perdre un mécène – est-on bien sûr que le service culture saura analyser ce que cela implique en termes de modèle économique… – n'aura-t-il pas besoin du contrôle de gestion ou de l'expertise du service vie associative sur son conseil d'administration vieillissant ? Ce ne sont que deux exemples parmi tant d'autres, mais s'il y a une leçon à en tirer, c'est que l'ESS peut être « un dynamiteur des silos ». En imbriquant dimension entrepreneuriale (parfois ignorée de ses acteurs eux-mêmes) et utilité sociale, elle oblige à bousculer certaines habitudes, incite à la transversalité. Cela ne se fait pas toujours dans la difficulté mais nécessite une force de conviction ou une organisation anticipatrice. Il n'est pas rare d'ailleurs que les « services ESS », quand ils existent, soient rattachés au DGS pour cette raison. En invitant à déplacer le regard sur des partenaires parfois longuement établis des collectivités (Ah, mais c'est vrai, j'aurais jamais pensé que l'association qui anime tel ou tel dispositif, c'est aussi une entreprise !), l'ESS questionne la façon dont l'intérêt général peut être poursuivi à l'échelle d'un territoire, les convergences à mettre en œuvre en interne pour en tirer le meilleur parti ou répondre au mieux aux besoins sociaux. Appréhender l'ESS en tant que telle, cela peut aussi faire partie d'un projet managérial dont les effets peuvent être bénéfiques bien au-delà du service rendu aux habitants ! ◆

***Ah, mais c'est vrai, j'aurais jamais pensé que l'association qui anime tel ou tel dispositif, c'est aussi une entreprise !***

## PAS SI PAUVRE

# UNE MOBILISATRICE DE RESSOURCES

**S'appuyer sur l'ESS pour desserrer les contraintes pesant sur les budgets de fonctionnement ? La piste est à creuser car les financements sont nombreux. Mais encore faut-il trouver l'expertise et l'ingénierie pour mobiliser ces ressources.**

Hybridation ! Un des traits souvent sous-valorisés de l'ESS, c'est sa capacité à mobiliser des ressources de natures différentes pour répondre à des besoins sociaux. À l'inverse du poncif qui voudrait que « pour répartir de la richesse, il faut d'abord la créer », les entreprises sociales démontrent que bien des modèles économiques fonctionnent dans le sens inverse. Comment ? En mêlant bénévolat, cotisations, dons, ventes, échanges réciprocitaires, subventions, marchés publics, emprunts… La capacité de l'ESS à inventer des modèles permettant de concentrer des ressources dans des territoires qui en sont parfois dépourvus renouvelle son attractivité. Derrière, par exemple, l'acronyme PTCE (pôle territorial de coopération économique) et ses exemples labellisés les plus reconnus (les fermes de Figeac, les pôles de l'éco-construction…) se cachent partout sur le territoire national des coopérations entre entreprises de l'ESS et des partenariats entre entreprises de l'ESS et entreprises, plus classiques, qui créent de l'emploi, animent les territoires et ne demandent qu'à être dupliquées.

**Sandra Guilmin**, chargée de mission Économie sociale et solidaire membre du Geces (Groupe d'experts de la Commission européenne sur l'entrepreneuriat social)

## « Un travail partenarial pour forger une culture commune entre nos collectivités et les acteurs de l'ESS »

DR

**La ville et l'Eurométropole de Strasbourg ont installé en 2011 un conseil de l'ESS, instance coprésidée par le maire de Strasbourg, le président de l'Eurométropole et le/la président(e) de la CRESS. Le conseil constitue notre organe de gouvernance de notre politique de l'ESS et a ainsi pour vocation d'être un organe de dialogue et un lieu de coconstruction de cette politique. Il réunit tout acteur de l'ESS qui le souhaite, les têtes de réseau et toute institution qui a une politique de l'ESS sur notre territoire.**

**Le Conseil institue un dialogue direct entre élus et acteurs de terrain une à deux fois par an (plénière) et se saisit de tout sujet intéressant le développement du secteur (ateliers d'échanges thématiques, séminaires) pour un travail de plus longue haleine. Il produit diverses expérimentations (ex. soutien aux initiatives collectives d'habitants) ou recommandations, soit à l'attention des collectivités (avis sur la stratégie de développement économique Strasbourg éco 2030), soit à l'attention des acteurs (ex. s'organiser pour se former à mieux répondre aux appels d'offres des collectivités), soit à l'attention du partenariat (avis donné sur le Spaser des collectivités avant délibération et groupe de suivi partenarial pour le suivi du plan d'actions). Ce travail partenarial a forgé une culture commune entre nos collectivités et les acteurs, qui de ce fait facilite la mise en place de partenariats inédits : réalisation d'un marché de Noël OFF orienté « achats responsables », travail commun dans le cadre de la labellisation TZDZG (Territoire zéro déchet zéro gaspi), engagement dans un programme européen pour le développement de l'innovation sociale…**

**Enfin, l'ESS étant présente dans une pluralité de secteurs, elle donne de nombreuses occasions de travailler en transversalité : entre services, entre directions, mais aussi entre collectivités territoriales et avec l'État. Mes « copains de jeu » sur l'ESS se trouvent aujourd'hui autant parmi mes collègues de l'Eurométropole qu'au sein des coopératives, des autres collectivités, des associations, de l'État, des réseaux. Le travail partenarial accélère la maturation des projets et des plans d'actions thématiques et permet souvent de rendre la politique publique plus pertinente car partagée au niveau du territoire par ses parties prenantes, elle peut se mettre en place plus efficacement, plus rapidement. Et surtout, tout le monde rame dans le même sens car tend vers les mêmes objectifs.**

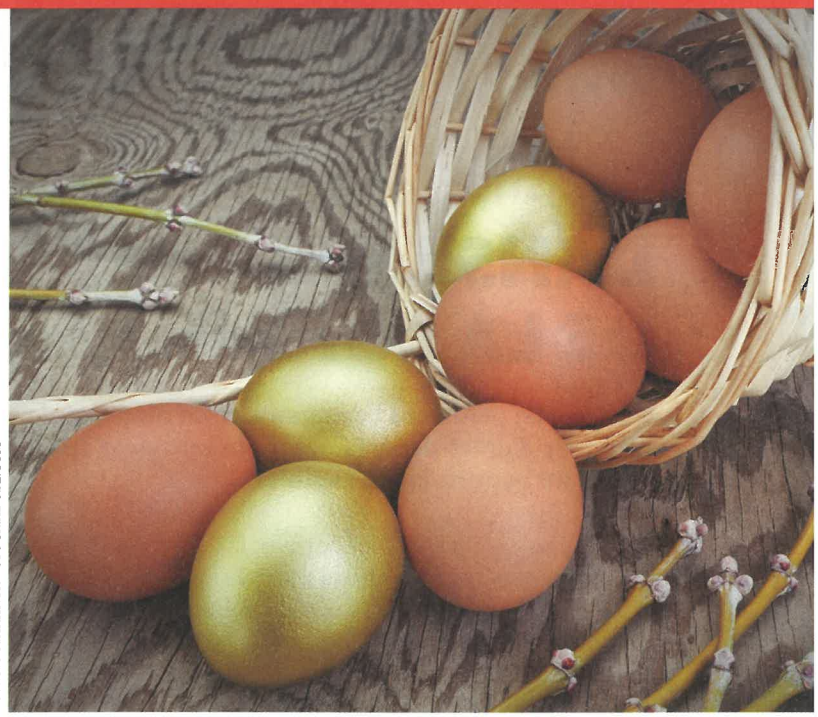
S'appuyer sur l'ESS pour desserrer les contraintes pesant sur les budgets de fonctionnement ? Une piste à creuser sérieusement.

## Wanted : financeur cherche projet

La plupart des régions ont intégré l'ESS, l'innovation sociale dans leur politique de développement économique. Les intercommunalités suivent de manière éparse cette dynamique. Quoi qu'il en soit, la tendance est plutôt celle d'une multiplication des appels à projets, appels à manifestation d'initiatives, créations d'incubateurs… dédiés en tant que tels à l'économie sociale et solidaire. Il est également de moins en moins rare de voir apparaître un volet ESS dans une politique de tourisme, d'emploi ou de réponse aux besoins des personnes les plus fragiles… À l'instar de l'appel à projets « French Impact » lancé tout récemment par l'État, il s'agit autant de repérer des projets pour faciliter leur réalisation ou leur déploiement que de les mettre en réseau et faire connaître les initiatives les plus prometteuses. À cet écosystème de plus en plus territorialisé, il faut ajouter des acteurs de dimension nationale en recherche d'actions à financer : les fondations (souvent sous forme d'appels à projets consacrés à une thématique) et les fonds d'investissement prêts à s'engager dans la durée, y compris sur des projets de taille importante, par exemple le Novess. N'oublions pas non plus les fonds européens, principalement les fonds FSE et Feder, qui peuvent être mobilisés au service des entreprises sociales, bien évidemment avec la prudence que leur utilisation requiert.

## Comment mobiliser ces ressources ?

Concrètement, où trouver l'expertise et l'ingénierie pour mobiliser ces ressources ? Si la BPI s'affirme de plus en plus sur l'ESS, l'interlocuteur le plus souvent bienveillant demeure la Banque des Territoires (ex-Caisse des Dépôts) que l'on retrouve très fréquemment dès l'émergence et à la fin dans les tours de table ESS (par exemple pour ceux faisant appel à la reconversion de lieux comme d'anciennes friches industrielles).



© SERGIO STAKHNYK - STOCK.ADOBE.COM

Enfin, avec le réseau France Active, qui vient de fêter ses 30 ans, notre pays dispose d'un financeur solidaire, dont le maillage territorial est unique en Europe en termes de connaissance des modèles économiques de l'économie sociale et solidaire et donc de leur financement.

***Si la BPI s'affirme de plus en plus sur l'ESS, l'interlocuteur le plus souvent bienveillant demeure la Banque des Territoires (ex-Caisse des Dépôts)***

Bien plus que la mobilisation des ressources issues de l'épargne solidaire que ses antennes peuvent investir (par l'intermédiaire d'une variété d'outils spécialement dédiés à l'ESS), c'est la capacité à convaincre des partenaires et à faire accéder à de l'ingénierie de projet (par le dispositif local d'accompagnement ou le fonds de confiance) qui peuvent faire la différence dans le chemin semé d'embûches qui part de l'idée jusqu'à un projet mis en œuvre et réussi. La relation avec le fonds France Active du territoire est souvent décisive et précieuse très en amont. Au final, on peut se repérer très vite dans les labyrinthes des opportunités et faire avancer un projet. ◆

INTERSTICE

# DANS LES ZONES GRISES DE LA LOI NOTRE

**L'ESS a « un pied dans l'économie et un pied dans le social ». Cette plasticité permet aux collectivités, en particulier les départements, de continuer à mener ou soutenir des actions économiques efficaces : une vraie opportunité à explorer.**

La cause semblait entendue : avec la loi Notre et la fin de la clause générale de compétence, les aides aux entreprises allaient devenir quasiment impossibles pour certains échelons de collectivités. C'était sans compter une catégorie d'entreprises : celles relevant de l'économie sociale et solidaire.

## Le département peut continuer à faire

Dans la mesure où le but des entreprises de l'ESS est la recherche de l'utilité sociale et l'exercice d'une certaine forme de solidarité, souvent circonscrite à l'échelle d'un territoire, leur action est intéressante, et même parfois nécessaire à l'exercice des compétences propres de certains niveaux de collectivités. C'est probablement le département (collectivité des « solidarités territoriales ») qui est le plus concerné par cet impensé du nouvel édifice des compétences locales. Officiellement, il ne peut plus faire de développement économique. Pour autant, il a intérêt à trouver à ses côtés des entreprises d'insertion, des associations d'aide à domicile (dans le milieu rural par exemple) ou encore des structures d'accueil des mineurs. C'est donc naturellement qu'il peut être amené à les soutenir dans leurs projets de mise en place d'activités nouvelles ou d'évolution de secteur d'implantation. Pour l'instant, le contrôle de légalité semble s'être fait silencieux.

***Du moment que peut s'argumenter un lien avec la notion indéfinie de « solidarité territoriale », une brèche peut s'ouvrir***

Cependant, rien ne semble interdire d'être plus audacieux : pourquoi pas prendre des parts sociales au capital d'une société coopérative d'intérêt collectif dédiée à l'aménagement d'un site en renouvellement, ou alors aider une association de filières de producteurs locaux ? Du moment que peut s'argumenter un lien avec une compétence départementale ou avec la

---

**Cécile Hébrard**, directrice de projet Économie sociale et solidaire au département de la Gironde

## « Nous participons à la structuration d'un écosystème en faveur de l'ESS »

DR

**La loi Notre a conforté le département dans son rôle d'acteur des solidarités humaines et territoriales. Tout en intégrant les évolutions portées par cette loi, le département a poursuivi son engagement actif en faveur de l'ESS. Ainsi, nous pouvons attribuer des aides à une structure dès lors que l'objet principal du projet se rattache à l'une de nos compétences (propre, à chef de file ou partagée). Nous participons également à la structuration d'un écosystème visant à accompagner ou financer l'émergence de structures d'ESS ou leur consolidation, et soutenons par ailleurs des dynamiques collectives territoriales de coopération ou de mutualisation entre acteurs sur les territoires girondins. En septembre, nous lancerons un 2e appel à initiatives en faveur de l'innovation sociale et de l'ESS, qui sera axé cette année sous l'angle de l'amélioration de l'accessibilité des services au public. Pour sécuriser les zones d'ombre de la loi Notre, nous avons saisi l'opportunité qu'offre l'article 7 de la loi relative à l'ESS du 31 juillet 2014, en élaborant avec la région Nouvelle-Aquitaine une convention de partenariat en faveur de l'ESS en Gironde. Celle-ci vise d'une part à articuler nos interventions respectives, et d'autre part à les sécuriser juridiquement.**

notion indéfinie de « solidarité territoriale », une brèche peut s'ouvrir. La plasticité de l'économie sociale et solidaire et le fait qu'elle ait « un pied dans l'économie et un pied dans le social » est donc source d'opportunités à explorer, de capacités d'action à revisiter. En Gironde par exemple, le conseil départemental soutient la SCIC Coactions, coopérative d'activité et d'emploi dédiée à la création d'entreprises en milieu rural. En Île-et-Vilaine, le département s'implique dans la revitalisation commerciale des centres-bourgs par l'intermédiaire du soutien à des entreprises sous forme associative ou coopérative.

## On peut recourir aux marchés publics

Enfin, il convient de rappeler que la loi Notre n'a pas modifié le périmètre différenciant le marché public de la subvention, établi par la loi de 2014. La circulaire Valls a confirmé la recommandation faite à l'État et aux collectivités de privilégier le recours à la subvention pour les associations plutôt qu'au mode « marché ». L'utilisation des appels à projets, récemment vivement dénoncée par le rapport que Jean-Louis Borloo a remis au Premier ministre à propos de la Politique de la ville, semble devoir être faite avec parcimonie.

© STOCK.ADOBE.COM

En revanche, pour une collectivité souhaitant soutenir dans la durée des acteurs de l'ESS, il est tout à fait possible d'indiquer que des marchés publics sont réservés à ce type d'entreprise. Il faut reconnaître que ce mode d'action est pour l'instant plutôt rare. Mais en ouvrant le champ des possibles, il invite à l'innovation et à des partenariats originaux… au-delà des sentiers battus de l'action territoriale. ◆

**SUR LE WEB**

Retrouvez sur lettreducadre.fr les sites ressources pour l'ESS

---

**Anne-Laure Federici**, déléguée générale Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES)

# L'ESS peut-elle être une opportunité pour les territoires fragilisés ?

LJK

**L'ESS est une économie ancrée dans les territoires, et en capacité d'apporter des réponses aux défis économiques, sociaux, environnementaux et démocratiques. C'est la conviction partagée par le RTES et ses nombreuses collectivités locales adhérentes. Créatrice d'emplois, défricheuse de nouvelles activités (pour n'en citer que quelques-unes, valorisation des déchets et services aux personnes il y a de nombreuses années, mobilité et habitat durables, transition énergétique citoyenne aujourd'hui), contribuant à l'attractivité d'un territoire (que serait un territoire sans ses associations culturelles et sportives par exemple ?), l'ESS peut être une réponse durable aux défis des territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains ou ruraux. Ses missions d'intérêt collectif, sa capacité à mobiliser les habitants (bénévolat et implication citoyenne), en font des partenaires particulièrement importants pour les collectivités. Elle est déjà le premier employeur privé dans nombre de territoires. De nombreux territoires ruraux se sont appuyés sur l'ESS pour se redynamiser (écotourisme, tiers-lieux…), et du côté des quartiers Politique de la ville, les régies de quartier, par exemple les associations d'action sociale, sont des acteurs historiques de ces quartiers. Mais à quelles conditions l'ESS peut-elle être un véritable catalyseur de développement local, économique et social des territoires fragiles, au-delà d'une vision parfois un peu incantatoire ? L'une d'entre elles est incontournable pour permettre à l'ESS d'être pleinement au service du développement des territoires et de ceux qui les habitent : la capacité à travailler en transversalité et à coopérer, au sein d'une collectivité, entre acteurs, entre collectivité et acteurs, et entre niveaux de collectivités. Nous pouvons tous y contribuer !**

DR

**Jérôme Saddier,**
https://www.avise.org/
président de l'Avise
et vice-président délégué
du Crédit coopératif

L'ŒIL DE L'EXPERT

# « L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE N'A PAS DE FRONTIÈRES »

***L'ESS s'est immiscée puis développée dans les failles de l'économie de marché et les insuffisances des services publics***

**Présentez-nous l'Avise dont vous êtes le président...**
Elle a été créée en 2002 par la Caisse des Dépôts pour, à l'origine, accompagner les associations employeuses à trouver le bon modèle économique afin de pérenniser leurs emplois. Sa gouvernance associative permet de travailler avec les grands réseaux et entreprises de l'ESS autour des questions d'innovation sociale et d'entrepreneuriat collectif, au profit des organismes de l'ESS, mais aussi des particuliers en recherche d'informations, des acteurs publics... Nous sommes une « agence collective d'intérêt général ».

**On range « l'ancrage territorial de l'ESS » comme l'une de ses forces. Qu'est-ce que cela signifie pour vous ?**
L'ESS s'est immiscée puis développée dans les failles de l'économie de marché et les insuffisances des services publics. Elle s'est donc le plus souvent exprimée au plus près des besoins, notamment sur les territoires, en prenant la forme de réponses associatives, coopératives ou mutualistes, car elle avait besoin de l'engagement des citoyens, à la fois acteurs et bénéficiaires. L'ESS est par essence une économie de la proximité.

**Quelles sont d'après vous les filières les plus dynamiques/porteuses ?**
L'ESS est très implantée sur des secteurs aussi divers que la production agricole, le sanitaire et social, l'assurance et la banque, la culture... Ses « nouvelles frontières » sont à présent la production et la distribution d'énergie, l'alimentation et la santé alimentaire, les nouvelles formes d'emploi et de protection sociale, et l'animation collaborative de communautés digitales. Mais l'ESS n'a pas de frontières.

**L'économie sociale et solidaire a été valorisée souvent au titre de sa dimension « entrepreneuriale ». Comment imaginez-vous la possibilité pour ses entreprises de grandir ?**
La question du « changement d'échelle » est récurrente dans l'ESS, même si toutes ses entreprises n'ont pas cette vocation. La principale question est celle du modèle économique qui permet à moyen terme de se développer, en recourant le moins possible aux subventions. C'est un impératif dans un contexte de raréfaction de l'argent public, mais c'est aussi un enjeu de crédibilité de l'ESS comme initiative économique et citoyenne.

**L'ESS est très attendue dans sa capacité à favoriser l'innovation sociale. Quels obstacles faudrait-il lever pour qu'elle soit au rendez-vous ?**
Grâce à la loi Hamon de 2014, l'innovation sociale bénéficie d'une définition qui permet de l'identifier comme un objet de politiques publiques, donc de financements dédiés au même titre que l'innovation technologique. Il y a aussi quelques obstacles juridiques à lever, notamment pour expérimenter dans les collectivités. Le gouvernement a dit sa volonté de faire reconnaître le poids des initiatives françaises en la matière, et cela manquait. Il faut désormais agir et l'Avise y travaille. ◆