

LES RELATIONS ENTRE ACTEURS  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE  
ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

mieux se comprendre pour agir ensemble



**cres**

Chambre Régionale  
de l'Économie Sociale  
de Bretagne

Synthèse de l'étude menée sur le Pays de Vannes, par Anne ROBIC,  
chargée de projet à la Chambre Régionale de l'Économie Sociale de Bretagne, en partenariat avec E2S,  
pôle de développement de l'Économie Sociale et Solidaire du Pays de Vannes.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION éléments de cadrage de l'analyse

- 04 LE CADRE DU TRAVAIL RÉALISÉ
- 04 LES STRUCTURES ET COLLECTIVITÉS RENCONTRÉES
- 05 LA DÉFINITION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE PAR LES COLLECTIVITÉS
  - 05 1. L'Économie Sociale et Solidaire à la fois réduite aux aspects sociaux et élargie à d'autres champs
  - 05 2. Une méconnaissance et des doutes vis à vis du secteur coopératif et mutualiste
  - 06 3. L'économie sociale et solidaire entre vie associative, animation locale et développement économique

### Synthèse

## PARTIE 1 la reconnaissance et la place de l'Économie Sociale et Solidaire auprès des collectivités

- 08 UNE VOLONTÉ DES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE D'ÊTRE RECONNUS DANS LEUR RÔLE, COMPÉTENCES ET RESSOURCES.
  - 08 1. Une recherche de reconnaissance du rôle des structures sur la scène publique
  - 08 2. Une recherche de reconnaissance des ressources et compétences spécifiques
- 09 UNE UTILITÉ DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE RECONNUE DE MANIÈRE INÉGALE PAR LES COLLECTIVITÉS
  - 09 1. Une identification de différentes formes de plus-value
  - 09 2. Une vision de l'utilité et du potentiel de l'Économie Sociale et Solidaire qui reste aléatoire et parcellaire
- 10 DES DIFFICULTÉS À ÉTABLIR DES RELATIONS DE COMPLÉMENTARITÉ ET DE COOPÉRATION
  - 10 1. Une restriction de la relation ESS/collectivités aux aspects financiers
  - 11 2. Un manque de temps et d'espaces de rencontre et d'échange
  - 12 3. Des enjeux de pouvoir et de légitimité
  - 13 4. Des difficultés pondérées selon la taille de la collectivité et la dimension des projets

### Synthèse

## PARTIE 2

### la confiance entre Économie Sociale et Solidaire et collectivités

- 15 **CONFIANCE DES COLLECTIVITÉS  
À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE :  
LE CONSTAT D'UN MANQUE D'OBJECTIVITÉ**
- 15 1. Une confiance attribuée selon différents critères jugés subjectifs
- 15 2. Des tentatives conjointes d'objectiver la confiance
- 16 **CONFIANCE ET PRISE DE RISQUE**
- 16 1. Un manque de prise de risque des collectivités  
sur l'innovation et l'expérimentation
- 16 2. Un manque de prise de risque des structures  
sur les aspects financiers
- 16 **CONFIANCE ET CRÉDIBILITÉ DU SECTEUR  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**
- 17 1. Bénévolat et professionnalisme
- 17 2. Mixité des ressources et assise financière
- 17 3. Conviction citoyenne et pertinence des projets
- 17 **UNE DOUBLE POSTURE QUI ENGENDRE  
UNE MÉFIANCE MUTUELLE**
- 17 1. Deux types de postures pour chaque acteur
- 18 2. La gestion de cette double posture au quotidien

### Synthèse

## PARTIE 3

### les écarts de représentations

- 20 **DES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION SUR  
LES PRIORITÉS ET LES ENJEUX D'UN TERRITOIRE**
- 20 1. Le regard des structures : une difficulté de compréhension  
des choix et des lignes politiques
- 20 2. Le regard des collectivités sur la gestion  
et le partage des priorités
- 21 **DES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION SUR  
LES MODES DE FONCTIONNEMENT**
- 21 1. Entre transversalité de l'Économie Sociale et Solidaire  
et sectorisation des collectivités
- 22 2. Des écarts de représentation sur les méthodes de travail
- 22 3. Contractualisation ESS/collectivités :  
des outils et politiques peu adaptés

### Synthèse

## DES PISTES

### Pour avancer ensemble...

24

### LE CADRE DU TRAVAIL RÉALISÉ

Depuis plusieurs années se développent des réflexions et évolutions de fond autour de la décentralisation, du développement local, de la relocalisation des activités économiques. Ces tendances et réflexions font écho à certaines caractéristiques importantes de l'Économie Sociale et Solidaire et ont amené les organisations de ce secteur à réfléchir à leur territorialisation : la mise en place progressive de pôles locaux de développement de l'Économie Sociale et Solidaire en est l'une des illustrations. Ce mouvement d'ancrage territorial est l'un des éléments qui a permis d'éclairer un enjeu important : celui des relations entre le secteur de l'Économie Sociale et Solidaire et les collectivités territoriales et la manière dont ces deux types d'acteurs inter-agissent et coopèrent sur les territoires.

Dans la continuité de différentes réflexions menées aux échelles locale, régionale et nationale, La Chambre Régionale de l'Économie Sociale (C.R.E.S) de Bretagne a choisi de se pencher sur ce sujet à travers un travail d'analyse mené sur un territoire précis : celui du Pays de Vannes. En collaboration avec le pôle de développement de l'ESS du Pays de Vannes (E2S), une étudiante en Master 2 de Management des Organisations d'Économie Sociale et Solidaire (MOESS) a été accueillie pendant 5 mois afin de mener une étude sur les relations ESS/collectivités. L'idée a été de se positionner sur un territoire précis afin de pouvoir s'appuyer sur les relations concrètes vécues au quotidien entre ces deux types d'acteurs, tout en comptant sur ce travail pour pouvoir donner un éclairage plus large dépassant les enjeux et particularités locales.

Le travail d'étude s'est basé sur un ensemble d'entretiens individuels auprès de représentants de structures de l'ESS et de collectivités sur le Pays de Vannes. Ces entretiens se sont déroulés de manière ouverte sur la base de l'échange et ont eu pour but de cerner les représentations des uns et des autres sur les relations et la coopération entre ESS et collectivités.

Ce document présente donc une synthèse de l'analyse réalisée à partir du croisement des résultats de cet ensemble d'entretiens. Elle se base sur la trame de la restitution publique présentée auprès de collectivités et de structures du Pays de Vannes à l'issue de l'étude, le 28 juin 2011.

Parallèlement à ce travail mené à l'échelle du Pays de Vannes, la Région Bretagne à travers son service de l'innovation sociale et de l'Économie Sociale et Solidaire a mené une analyse similaire portant sur la sensibilité des élus à l'ESS. Cette analyse a été portée par un autre étudiant en Master 2 M.O.E.S.S et s'est concentrée davantage sur des élus à l'échelle départementale et régionale.

### LES STRUCTURES ET COLLECTIVITÉS RENCONTRÉES

L'analyse effectuée à l'échelle du Pays de Vannes s'est appuyée sur 32 entretiens réalisés auprès de structures de l'ESS et de collectivités et EPCI<sup>1</sup> du territoire. Voici quelques informations sur ces différents interlocuteurs.

#### 1. Les structures rencontrées

Le choix des structures rencontrées s'est basé sur un objectif de diversité dans les statuts, dans les domaines d'action, dans la taille et l'inscription ou non dans des réseaux/fédérations et dans l'ancrage au niveau du Pays de Vannes afin de couvrir tout le territoire concerné.

##### 10 structures associatives

→ relevant des domaines de la culture, de l'insertion, de l'accompagnement de projets, de la jeunesse, des loisirs, du service à la personne, de l'environnement, du médico-social...

→ presque toutes employeuses d'au moins un salarié  
→ soit indépendantes, soit antennes de fédérations régionales ou nationales, soit émanations d'une autre structure associative.

##### 5 structures coopératives

→ relevant de différentes formes : coopératives de producteurs, coopératives de consommateurs, sociétés coopératives de production (SCOP), sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC)

→ travaillant dans la production et la commercialisation de biens ou de services

Ces 15 structures représentent au niveau du Pays de Vannes un poids dans l'emploi correspondant à 500 équivalents temps-plein.

#### 2. Les collectivités rencontrées

Le choix des collectivités sollicitées s'est basé sur le même objectif de diversité dans les échelles de collectivités et EPCI (communes, intercommunalités, département), dans les appartenances politiques des personnes rencontrées et dans l'espace du Pays de Vannes afin d'obtenir une diversité territoriale.

Ainsi sur les 30 personnes sollicitées, 18 interlocuteurs ont été rencontrés :

→ **17 élus** parfois accompagnés d'un autre élu ou d'un(e) salarié(e).  
→ **1 agent territorial** représentant un élu.

Parmi ces 17 élus, 9 sont affiliés à la droite ; 8 sont affiliés à la gauche

Parmi ces élus, ont été rencontrés :

→ 12 maires et 5 adjoints ou conseillers à la culture, aux associations, à l'économie.

Parmi eux, 3 présidents de Communauté de Communes  
9 vice-présidents inter communautaires au développement économique, à l'aménagement du territoire, à l'emploi...

Ont été rencontrés des représentants de municipalités dont les communes varient de 800 à 53.000 habitants.

## LA DÉFINITION DE L'ESS PAR LES COLLECTIVITÉS

Lors des échanges avec les représentants de collectivités s'est posée en premier lieu la question de la définition que ceux-ci donnent à l'ESS, ce afin de mesurer leur connaissance, leur sensibilité à ce secteur et la manière dont ils se le représentent. Ces éléments sont importants à expliciter en introduction de l'analyse en elle-même car ils permettent d'en éclairer un certain nombre d'éléments.

### 1. L'Économie sociale et solidaire à la fois réduite aux aspects sociaux et élargie à d'autres champs

#### L'ESS est associée majoritairement au volet social et insertion

La définition de l'ESS n'est en effet pas univoque pour les collectivités rencontrées et ne converge pas ou peu avec la définition statutaire (associations, coopératives, mutuelles). Ainsi la plupart des définitions se construisent en premier lieu autour d'une vision restreinte au domaine de l'action sociale, et ce à travers l'insertion, l'intervention sociale auprès de publics en difficultés, les services à la personne.

*“ Mon premier réflexe est de penser aux structures d'insertion qui travaillent dans le champ de l'économie et sont des entreprises qui travaillent à l'insertion professionnelle. C'est certainement un des meilleurs exemples d'Économie Sociale.. ”*

Pour quelques acteurs, minoritaires par rapport à ceux qui évoquent directement le domaine social et de l'insertion, l'ESS est associée à une autre manière de développer des activités et des rapports humains. Cette autre manière de faire est reliée à des notions d'économie de proximité, de prise en compte des équilibres locaux et globaux, de développement durable, de participation, d'apprentissage collectif :

*“ C'est avant tout une démarche économique qui inclut la participation des habitants. [...] C'est l'économie qui permet aux gens qu'elle emploie de progresser de manière collective et sur tous les domaines qui touchent l'entreprise, de l'action de production jusqu'à la direction... ”*

*“ C'est une économie qui n'est pas nocive pour l'environnement, créatrice d'emplois également, donc on a les trois piliers du développement durable de façon intéressante... ”*

Mais ces définitions plus élargies sont avancées majoritairement par des personnes qui reconnaissent porter l'ESS et en faire une priorité pour leur collectivité. De manière globale, l'ESS reste donc associée à un pan social, comme correcteur d'inégalités et soutien à des publics considérés en difficulté. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une vision globalement réduite à un domaine particulier.

#### L'ESS est associée à des champs plus élargis que dans sa définition courante

Il existe en effet un paradoxe car cette restriction au domaine social n'empêche pas pour autant les personnes rencontrées de rattacher aussi l'ESS à des domaines que l'ESS n'intègre pas forcément elle-même dans ses définitions ou dans ses « frontières » institutionnelles. On peut soulever deux points

qui vont en ce sens :

→ Un nombre significatif de personnes rencontrées utilise aussi l'ESS pour qualifier les actions de la collectivité qui relèvent d'une démarche sociale :

*“ C'est tout un pan du travail de nos élus et de nos concitoyens... ”*

*“ La troisième chose qui me vient, c'est les clauses sociales dans les marchés publics.. ”*

*“ Pour moi l'ESS ça fait partie de l'activité économique conjointe des collectivités... ”*

*“ Même dans la structure proprement dite des collectivités, il y a les CCAS... ”*

→ L'ESS vue par certaines collectivités dépasse aussi certaines frontières en ce qu'elle est parfois associée aux circuits économiques courts de manière générale, et notamment à l'agriculture paysanne :

*“ Je peux mettre là-dedans aussi le côté agriculture paysanne, [...] une économie respectueuse des équilibres, qui travaille sur les circuits courts... ”*

→ De manière générale, certaines personnes ont une vision élargie de l'ESS dans le sens où les critères revendiqués comme une spécificité par l'ESS leur semblent tout à fait transposables ou du moins existants dans d'autres types d'organisation, publiques ou privées :

*“ Je sais ce que c'est mais je ne vois pas là où ça commence et là où ça s'arrête. On peut considérer par exemple que des activités de la collectivité comme la collecte des déchets ça en fait partie, c'est d'une utilité évidente pour le citoyen et c'est à l'évidence une activité économique parce que ça crée des emplois... [...] Il n'y a pas qu'eux [les associatifs/coopératifs/mutualistes] ! Une entreprise privée à caractère économique qui n'est pas de ce type-là peut aussi avoir tout à fait le même objet social, donc ce n'est pas limitatif. Quant au fait de rechercher un caractère spéculatif ou non spéculatif dans l'ESS, à mon avis ce n'est pas un critère absolu... ”*

On ressent donc un certain scepticisme sur des particularités affichées par l'ESS qui semblent exister aussi dans d'autres organisations publiques ou privées.

Cet aspect paradoxal d'une ESS à la fois réduite à un domaine précis et associée à certaines démarches plus globales illustre le fait que l'ESS reste vue comme un domaine assez flou et dont la définition relève plus du ressenti et des centres d'intérêt des personnes, que d'une conception stabilisée.

### 2. Une méconnaissance et des doutes vis à vis du secteur coopératif et mutualiste

Le constat dressé précédemment va de pair avec celui-ci : le secteur de l'ESS est associé pour pratiquement toutes les personnes rencontrées au secteur associatif. Que ce soit dans la définition donnée ou dans les structures citées, le secteur coopératif et mutualiste n'apparaît que de manière

résiduelle. Une fois évoqué ce secteur avec les interlocuteurs, différents constats peuvent être dressés :

### **Les élus identifient difficilement et s'interrogent sur les acteurs coopératifs et mutualistes.**

Les structures citées relèvent du domaine bancaire, agricole ou artisanal mais les élus ont une faible connaissance de l'existence de ce type de structure sur leur territoire. De manière générale c'est un secteur qui semble attirer plus de circonspection que de connivence : le modèle coopératif est régulièrement présenté comme un modèle qui a « dégénéré », qui est « perverti par des logiques financières et commerciales ».

*« Je suis adhérent à des mutuelles, je sais qu'elles ont un fonctionnement mutuel et solidaire, il faut être reconnaissant de ce travail, et en même temps elles sont parfois confondues avec des intérêts plus mercantiles et moins soucieux du développement harmonieux. [...] Ces structures-là sont toujours entachées du péché originel de la commercialisation et ça véhicule une suspicion[...] la dimension coopérative s'est aussi un peu dissoute dans les logiques financières. »*

*« J'avoue que j'ai un peu de mal à classer là-dedans les grosses coopératives [...], elles sont marchandisées plus que socialisées.[...] Le système coopératif bancaire ça n'a rien à voir avec l'ESS telle que moi je la conçois. »*

Les acteurs mutualistes et coopératifs sont donc associés davantage à un déficit de démocratie interne et à des enjeux financiers qui supplantent les exigences originales.

### **Le fonctionnement coopératif attise néanmoins l'intérêt de certains.**

Si cette méfiance est palpable l'on sent pourtant que ce n'est pas faute d'intérêt et de reconnaissance pour le fonctionnement coopératif en tant que tel, notamment les SCOP et SCIC qui attisent la curiosité de quelques élus :

*« Ça me parle beaucoup, en ce moment c'est des systèmes de fonctionnement qui devraient se développer et être aidés. Je suis très preneur d'informations ou d'expériences positives susceptibles de faire tâche d'huile sur notre territoire. »*

*« J'ai découvert récemment l'actionariat coopératif à travers les SCIC, je connaissais très peu. Là je pense qu'il y a un vrai travail à faire là-dessus, sur une autre façon de concevoir l'entreprise. C'est quelque chose de vraiment très intéressant qui permet de répondre rapidement à des besoins, d'organiser une filière... »*

### **Cette faible connaissance converge avec le constat des ces organisations elles-mêmes.**

Les constats des collectivités font écho à ceux des organisations coopératives rencontrées : celles qui travaillent sur la production et la commercialisation de biens ou de services et s'inscrivent clairement dans le secteur marchand disent elles-mêmes avoir de faibles relations avec les collectivités. Ces structures disent s'efforcer de se passer du soutien des collectivités, se concentrer sur les aspects économiques et entretenir une relation commerciale dans laquelle la dimension de l'ESS n'intervient peu ou pas :

*« On n'a jamais rien demandé. On a toujours besoin mais on est quand même dans une activité économique, donc c'est normal qu'elle s'équilibre elle-même. »*

*« On fait du business, j'exagère un peu mais notre boulot c'est de prendre les produits des adhérents et les vendre ! Après tout ce qui est institutionnel, réflexion ou je ne sais pas quoi... C'est pas notre boulot. Donc dans la mesure où les collectivités prennent des décisions qui entravent notre activité, oui on les contacte mais sinon... »*

*« On a avec eux des activités commerciales. On n'aborde pas particulièrement la notion de l'économie sociale de l'entreprise par rapport à notre relation commerciale avec les collectivités. Ils nous connaissent, mais je sais pas si c'est en tant que coopérative, en tant qu'entreprise en tous cas. »*

## **3. L'Économie Sociale et Solidaire entre vie associative, animation locale et développement économique**

Les représentations des collectivités sur l'ESS interrogent aussi le rapport de l'ESS à la dimension économique et montrent une difficulté à positionner l'ESS entre différents pôles.

### **Beaucoup de collectivités dissocient activité économique et animation de territoire.**

Les constats précédents montrent que l'ESS était majoritairement attachée d'une part au domaine social, et d'autre part au statut associatif. Pour autant, les structures principalement citées par les collectivités sont celles qui appartiennent au domaine de l'insertion et du service à la personne. Ce deuxième constat montre que l'ESS est reliée à des structures considérées comme « économiques ». Ainsi l'ESS n'est pas immédiatement associée au tissu associatif local du sport, des loisirs, de la culture. L'évocation de ce type d'associations amène des réponses qui convergent souvent vers le même constat :

*« Il n'y a pas d'économie là-dedans, ils ne sont pas censés vendre, mais c'est une façon d'avoir du lien social »*

*« Les associations communales de loisirs peuvent très bien rentrer dans l'ESS mais aujourd'hui je ne crois pas vraiment que ça soit le cas à part pour les formes d'associations qui portent les chantiers par exemple, mais pour les autres, plus difficilement. »*

*« C'est aussi en ça que c'est difficile de voir l'ESS : les associations sportives et culturelles on leur apporte un soutien mais je n'y vois pas forcément un rôle d'« économie » quoi. C'est plutôt l'animation de territoire... »*

On voit donc que l'aspect « économique » est associé à l'emploi, à la production d'un bien ou d'une activité concrète, et que les structures sportives, de loisirs ou culturelles n'y sont pas rattachées directement. Il ne s'agit pas de généraliser cette conception : certains élus citent aussi directement les domaines de l'éducation populaire, de la culture, du sportif, en tant que structures d'animation locale, de développement, de lien social, mais ils sont minoritaires.

**L'ESS est perçue soit dans l'à côté, soit comme partie prenante du secteur économique.**

A travers les entretiens on peut sentir un écart de conception quant à la place de l'ESS dans la vie économique.

→ Une ESS adossée à une économie créatrice de richesse : L'ESS est alors vue à côté de la « vraie » économie et est cantonnée à son rôle social plus qu'à un rôle économique. Dans ce type de représentations on comprend que l'ESS n'est pas vue comme un moteur de développement économique mais plutôt comme un pan qui relève plus des aspects sociaux et solidaires qui nécessite de pouvoir se reposer sur une économie génératrice de richesse pour financer ces activités sociales.

*“ L'économie sociale à mon avis elle ne peut pas fonctionner toute seule [...], mais qu'avec une économie qui va créer de la plus-value. On ne peut pas mettre en place une ESS et tout ce qu'on veut si d'un autre côté on ne prend pas en compte ce qui peut créer les possibilités de financements. Ça ne peut pas aller tout seul ! ”*

→ Une ESS comme pan de la vie économique voire comme alternative économique :

Certains élus voient en effet l'ESS comme un aspect non négligeable du développement économique, notamment quand l'ESS est associée à l'insertion :

*“ Oui oui ça fait partie intégrante du développement économique c'est évident. D'ailleurs la plupart des structures deviennent des entreprises et non pas des associations. ”*

Dans ce type de point de vue on ressent davantage une recherche de complémentarité qui pousse à placer l'ESS à côté de « l'autre » économie non pas pour la minimiser mais pour valoriser ses spécificités voire pour la considérer comme une alternative à un modèle économique dominant :

*“ Moi depuis très longtemps je pense que les associations sont des acteurs économiques à part entière, partenaires du développement [...] Les organismes de l'ESS permettent une organisation structurée de la vie collective et ça engendre une économie particulière, envisagée de manière différente de l'économie traditionnelle, productive... ”*

*“ Il y a l'aspect de transformation économique également. [...] Moi je m'intéresse beaucoup à l'aspect ESS comme véritable pan de l'économie, mais c'est pris en compte de manière insuffisante. [...] C'est une économie qui se démarque complètement de l'économie de marché. ”*

## Synthèse des représentations de l'ESS par les collectivités

Ces éléments d'analyse révèlent donc différents points :

Les collectivités définissent très minoritairement l'ESS par l'angle statutaire en regroupant associations, mutuelles et coopératives. La définition relève davantage de domaines d'action, et en particulier celui du social et de l'insertion. La méfiance induite par l'observation du fonctionnement actuel des coopératives et mutuelles contribue à infléchir la définition statutaire, bien que les principes de fonctionnement coopératif semblent intéresser certains.

Par son rattachement direct aux aspects sociaux et d'insertion, l'ESS est globalement plus perçue dans sa dimension d'harmonisation sociale, de réduction des inégalités voire de palliatif, que sous l'angle du développement ou de l'innovation.

L'angle économique est un critère de distinction assez fort qui amène de nombreuses personnes à écarter les associations à dimension culturelle, sportive, d'animation, qui sont ramenées à une échelle locale et semblent se fondre dans le paysage. De manière générale elles sont distinguées de structures associatives plus importantes, employeuses et productrices d'activités, de services concrètement palpables. Pour autant, des perceptions divergentes subsistent quant à la place réelle de l'ESS dans l'économie.

Un « esprit », une « philosophie » de l'ESS sont perçus mais restent difficilement définissables. Cet esprit est relié aux notions de proximité, d'attention aux situations des personnes, de privilège à la dimension locale, à la poursuite d'un objectif plus social que financier. Mais cette philosophie s'exprime plutôt entre les lignes, semble difficile à objectiver et contribue à élargir l'ESS aux petites entreprises locales, à l'agriculture paysanne, mais aussi à l'action sociale des communes.

Le secteur de l'ESS apparaît donc difficile à percevoir dans sa cohérence et sa globalité, et renvoie à la crainte qu'il ne s'agisse que d'un concept de plus, une étiquette dont on se revendique de plus en plus. Ce sentiment engendre une certaine distanciation, une méfiance vis à vis d'un terme qui paraît « galvaudé » :

*“ Je trouve qu'il y a des termes comme ça qu'on utilise, qui ont un sens grammatical mais qui n'ont pas de sens stratégique. On sait ce que veut dire chaque mot, mais quand on rajoute le tout... C'est comme le développement durable... Chacun s'en fait sa propre définition. [...] Chacun y met un peu de tout donc c'est un peu compliqué, c'est une salade mexicaine, on connaît chaque ingrédient mais le goût de l'ensemble on a un peu du mal à situer. [...] Il faudrait clarifier le cadre. ”*

# la reconnaissance et la place de l'Économie Sociale et Solidaire auprès des collectivités

La reconnaissance et la place de l'ESS auprès des collectivités et sur les territoires est apparue comme une question importante au travers des différents entretiens. Différents constats sont liés à cette question.

## UNE VOLONTÉ DES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE D'ÊTRE RECONNUS DANS LEUR RÔLE, COMPÉTENCES ET RESSOURCES.

Les différents entretiens auprès des structures montrent que celles-ci sont en recherche importante de cette reconnaissance par les collectivités. Cette reconnaissance est attendue à différents niveaux.

### 1. Une recherche de reconnaissance du rôle des structures sur la scène publique

#### Les organisations d'ESS se positionnent dans un rôle d'aménagement territorial et de développement local.

Les structures rencontrées soulignent la spécificité de leur rôle dans leur rapport au territoire et à son aménagement : elles considèrent se baser non pas sur une opportunité de rentabilité et de profit individuel pour développer des activités et des services mais davantage sur les besoins, les manques, les enjeux qui s'expriment sur un territoire. En ce sens elles se sentent proches d'une démarche d'aménagement, de développement local :

*“ Certaines communes savent qu'on va amener de l'emploi, de l'animation locale, faire vivre les commerces, l'école ne va pas fermer parce qu'il y aura une classe de plus ... C'est aussi des réalités économiques, c'est aussi du développement du territoire et nous on est en plein là dedans ! ”*

*“ On ne laisse pas non plus pour compte la population sur les autres secteurs du département. Une société privée elle n'ira pas trop dans les terres : il y a l'éloignement, l'enclavement... Notre rôle c'est au contraire un soutien et une aide auprès de ces publics qui ont autant besoin de notre aide sinon plus que sur le secteur littoral sud. ”*

#### Les organisations d'ESS perçoivent un lien fort entre leurs activités et l'action publique.

Les structures rencontrées estiment donc toutes jouer un rôle important sur la scène publique, rôle qui doit selon elles les placer davantage aux côtés des collectivités en complémentarité de l'action publique directe. En effet la plupart des structures relient leur travail à une activité relevant de l'utilité publique, de l'intérêt général des habitants et du territoire, ce qui leur semble faire converger leurs missions avec celles des

collectivités : le développement d'activités relevant de services publics, de missions sociales, culturelles, environnementales, mais aussi de projets de développement d'activités et de filières économiques territoriales. Elles se perçoivent parfois comme structures permettant la concrétisation directe de certaines politiques publiques :

*“ Dans beaucoup de domaines, les pouvoirs publics ne sont pas ou très peu opérateurs directs ! Si on est pas là pour porter les projets, pour créer et gérer des services et des établissements... Certaines administrations disent : finalement, quand on a besoin d'un promoteur on sait que vous êtes là pour porter les projets, ! ”*

Pour toutes ces raisons ces structures se disent donc en attente d'une reconnaissance de leur rôle au niveau territorial par les collectivités.

### 2. Une recherche de reconnaissance de ressources et compétences spécifiques

Ces ressources et compétences spécifiques sont globalement identifiées sous trois aspects.

#### Les structures identifient une expertise, une maîtrise approfondie du domaine dans lequel elles exercent.

Le fait de côtoyer quotidiennement les problématiques de leur domaine et d'être auprès des usagers et personnes concernées leur permet de se sentir au plus près d'un ensemble de réalités. Ces structures veulent donc partager cette connaissance auprès des collectivités qui, de par leur large éventail de domaines d'action, ne peuvent être spécialistes de tous les domaines.

*“ On se rend compte que [les élus] méconnaissent les problématiques auxquelles ils répondent ! Ils sont gestionnaires, ils sont élus comme nous, mais nous on a la force de connaître les gens qui nous ont élus. ils ne peuvent pas connaître aussi bien notre secteur, on est beaucoup plus pointus ! L'objectif c'est donc d'arriver à avoir le même niveau de connaissance et de conscience de la problématique de notre population, de leur faire connaître au plus près parce qu'ils peuvent trancher ou décider de manière injuste s'ils ne connaissent pas les réalités ”*

#### Les structures se considèrent porteuses d'une capacité de mobilisation et de participation des habitants et usagers.

La forme associative, coopérative ou mutualiste permet selon les acteurs une implication citoyenne dans la gestion des structures et donc une responsabilisation des usagers par rapport au service ou à l'activité. Les structures sont alors vues comme un lieu de formation collective :

*“ Quand un service est repris par une collectivité, il y a des municipalités qui laissent la place aux usagers mais ils ne viennent pas ! Ça a bien du mal à fonctionner, les usagers ne viennent pas alors qu'ils venaient quand c'était l'association, parce qu'ils avaient envie que le service perdure ! ”*

*“ Pour moi il y a l'esprit d'éducation populaire, de participation de tous que n'ont pas les collectivités locales. On est dans des structures qui ont le courage que leurs usagers soient leur propre patron, soient dans le CA... C'est un challenge humain, on apprend à travailler ensemble... ”*



### **Les structures se sentent en capacité de réactivité, d'innovation pour répondre aux enjeux locaux.**

Les structures notent une souplesse et une capacité de mobilisation rapide et d'imagination de nouvelles formes et façons de gérer des besoins et des problématiques. Cette capacité d'innovation place souvent ces structures comme pépinières de nouveaux projets qui sont ensuite repris par le secteur public :

*“ Les communes seraient totalement incapables de faire vivre tout ça sans les associations. Il suffit de regarder tout ce qui a pu se concevoir sur le plan social : une commune ou une collectivité n'a jamais fait que reprendre ce qui est venu du terrain, et c'est là la démarche ! Le fait que ça soit des gens du terrain, qui reconnaissent le besoin, qui vont commencer à faire tourner quelque chose, la collectivité va pouvoir aider mais ne peut pas avoir l'initiative parce que l'initiative serait plaquée du haut, mais ça fonctionne jamais comme ça. ”*

Ces différentes ressources sont donc appuyées par les structures comme éléments de spécificité qui constituent une richesse de l'ESS et un potentiel important pour les collectivités.

## **UNE UTILITÉ DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE RECONNUE DE MANIÈRE INÉGALE PAR LES COLLECTIVITÉS**

Ces attentes de reconnaissance des organisations de l'ESS doivent être mises en écho avec la manière dont les collectivités perçoivent ce rôle et cette utilité de l'ESS sur leur territoire.

### **1. L'identification de différentes formes de plus-value**

Interrogées sur l'utilité des organisations de l'ESS et leur complémentarité avec l'action publique, les collectivités repèrent différents aspects de plus-value qui font écho aux attentes des structures en termes de reconnaissance.

#### **L'ESS est un outil pour travailler auprès de tous les publics.**

Nombreuses sont les collectivités qui considèrent que la présence de structures de l'ESS leur permet de se mettre au service de différents pans de la population et ainsi remplir une de leurs missions qui est de s'adresser à tous les publics :

*“ On est dans le rôle des collectivités de s'adresser à tous les publics, y compris à ceux qui sont plus en difficulté. On est pas forcément là-dedans avec une logique de rentabilité, mais c'est important aussi de se sociabiliser un ensemble de personnes. C'est notre rôle commun. ”*

#### **Les organisations d'ESS permettent la concrétisation d'un ensemble de missions publiques et d'animations.**

Des collectivités sont aussi explicites sur le fait que les structures de leur territoire leur permettent de donner vie à un ensemble de missions publiques. Différents élus appuient le fait que les structures de l'ESS sont les porteuses

de projets et de dynamiques qui ne verraient pas le jour si elles devaient reposer sur les seules collectivités.

*“ Elles font ce que nous on ne peut pas faire autrement, il ne faut pas l'oublier. [...] Nous collectivités on n'aurait pas les moyens de faire tout ce qu'elles font parce qu'on a pas les relations humaines, la capacité de mobilisation qu'ont les associations. ”*

*“ A la mairie on essaie parfois de monter des projets, parfois ça ne croche pas parce qu'on n'a pas d'acteurs locaux engagés dans ce projet et les élus locaux ont autre chose à faire que de s'occuper de ça. Tant que les municipalités sont les seuls ordonnateurs de ces affaires-là on rate souvent un public, différent, avec une autre ouverture. ”*

### **2. Une vision de l'utilité et du potentiel de l'ESS qui reste aléatoire et parcellaire**

Les deux éléments précédents soulignent que les collectivités repèrent deux fonctions principales à l'ESS : rares sont les interlocuteurs ne reconnaissant aucune utilité à ce secteur. Cependant différents éléments montrent que cette vision du rôle de l'ESS sur un territoire reste plutôt aléatoire.

#### **La perception de l'utilité de l'ESS est graduée en fonction de la vision du secteur par les élus.**

Les entretiens montrent en effet que la perception du rôle de l'ESS est fortement corrélée à la vision que les élus se font du secteur, de ses domaines d'action ainsi qu'à leur connaissance du mode de fonctionnement des organisations. On peut schématiser ainsi l'échelle d'importance accordée à différents éléments d'utilité, du plus évoqué au moins évoqué :

- la réduction de la fracture sociale, l'intérêt pour les populations défavorisées
- la solidarité, le partage, le lien social
- l'animation locale
- la création d'emploi, l'économie de proximité
- la valorisation des savoir-faire, la formation collective, l'inculcation de valeurs
- la démocratie locale, la participation des habitants

Cette graduation de l'utilité confirme certains aspects soulignés précédemment, notamment la prédominance d'une vision sociale de l'ESS et la difficulté à la considérer comme moteur de l'économie et de l'emploi. Les deux derniers aspects sont évoqués simplement par quelques personnes pour qui l'utilité de l'ESS réside dans sa capacité à constituer des lieux de prise de responsabilité, de formation, d'accès à la parole et à l'action :

*“ Quand on a un service qui permet de renforcer les compétences de la population, leurs savoir-faire, savoir-être, là c'est un territoire qui est gagnant parce que la formation de l'humain, la capacité des hommes qui l'habitent à mon avis aujourd'hui c'est ce qui fait la principale force des territoires. ”*

Le fait que ces deux derniers aspects soient peu soulignés montre notamment que si les collectivités visualisent bien l'utilité d'un service concret (une crèche, un centre de loisirs, une activité de service à la personne, ...) la perception

de « l'arrière-plan » de l'ESS en termes de vie associative/coopérative/mutualiste, de participation, de formation des habitants, de gestion collective est plus difficilement palpable. Cela implique notamment une difficulté des collectivités à saisir la spécificité du rôle et de la présence d'une structure de l'ESS par rapport à des entreprises classiques pouvant réaliser la même activité.

**Les collectivités identifient un ensemble d'enjeux pour leur territoire mais l'ESS n'est pas identifiée comme un potentiel de réponse.**

L'échange avec les collectivités montre que celles-ci sont sensibles à un ensemble d'enjeux qui sont pour eux des points prioritaires de leur travail :

→ la préoccupation croissante pour les questions de proximité et de relocalisation économique, de soutien à de petites unités économiques :

*“ Avec les questions d'énergie qui se posent on se rend compte qu'on sera bien contents plus tard d'avoir une agriculture de proximité ”*

*“ Je préfère qu'il y ait plein de petites entreprises qu'une grosse car le jour où il y a un problème, ça fait des dégâts sur toutes les familles et c'est la mort de la commune ”*

→ le développement d'une économie pérenne et durable par rapport à l'économie touristique :

*“ L'étude économique se met en place pour voir comment faire venir une économie pas simplement de tourisme. [...] On en est aux balbutiements sur quel type d'entreprise on fait venir... On sait qu'on aimerait faire venir des entreprises qui apportent autre chose que simplement du travail saisonnier. Ça sera beaucoup dans les services aussi, et forcément souvent le côté social ! ”*

→ D'autres enjeux sont évoqués en filigrane dans l'ensemble des entretiens :

l'accueil et le maintien d'une nouvelle population notamment jeune, les inégalités sociales importantes, la crise économique qui se vit aujourd'hui et qui indique la nécessité d'évolutions économiques...

Nombreuses sont les collectivités qui considèrent ces enjeux comme étant au cœur de leurs missions, mais l'ESS n'apparaît pas forcément comme un potentiel de réponse à ces enjeux.

**Le manque de visibilité des collectivités sur la plus-value et le potentiel de l'ESS est associée à un manque de communication.**

Pratiquement toutes les collectivités rencontrées complètent leur vision sur l'utilité et le rôle de l'ESS en soulignant un manque de communication du secteur de l'ESS sur sa réelle plus-value, son rôle sur un territoire.

*“ C'est à ceux qui en font partie de se mobiliser pour se faire connaître, il faut qu'ils soient capables de valoriser l'exception qu'ils revendiquent... ”*

*“ Je me bats avec les assos sur la manière dont elles-mêmes valorisent leur travail. Elles sont incapables de faire ça [...]. Je crois qu'il y a un travail de valorisation important à faire, elles doivent*

*apprendre à valoriser leur grande indispensabilité. ”*

*“ Ce qu'il faut valoriser c'est en quoi [la structure] apporte un plus au territoire. 'Ça n'existait pas chez nous et nous l'avons créé'. Il faut cerner la réussite, montrer d'où c'est parti et ce que ça créé. ”*

Ces différents éléments montrent donc que les collectivités connaissent et reconnaissent l'ESS et son rôle sur un territoire de manière aléatoire, plus ou moins approfondie selon leur propre sensibilité et connaissance du secteur. Il faut aussi noter que si les collectivités ont parfois des difficultés à percevoir et à reconnaître toute l'utilité et la plus-value de l'ESS sur un territoire, certaines interrogent aussi la réciprocité de cette reconnaissance et pointent parfois une méconnaissance des acteurs de l'ESS sur les actions menées par une collectivité, voire des jugements négatifs en permanence :

*“ parfois des acteurs semblent oublier de temps en temps que les élus peuvent aussi avoir des idées... ”*

**DES DIFFICULTÉS À ÉTABLIR DES RELATIONS DE COMPLÉMENTARITÉ ET DE COOPÉRATION**

Ce décalage d'attentes des uns et des autres en termes de reconnaissance et de rôle semble donc provoquer des difficultés à travailler ensemble sur un territoire dans un rapport de coopération. Ces difficultés se manifestent à travers différents aspects.

**1. Une restriction de la relation ESS/collectivités aux aspects financiers**

Les difficultés à vivre une relation de complémentarité et de coopération se manifestent notamment par la forme de la relation quotidienne entre ESS et collectivités.

**La focalisation de la relation sur les enjeux financiers est constatée et regrettée par l'ensemble des structures et collectivités.**

C'est en effet un point sur lequel les deux types d'acteurs se font fortement écho :

*“ Nous ça nous embête vraiment d'aller toujours frapper à la porte pour discuter de sous. On a envie aussi d'un réel partenariat. Ça doit les fatiguer qu'on frappe à leur porte pour demander des sous et à juste titre je peux comprendre. ”*

*“ C'est agaçant, trop c'est trop, on est là que comme des financiers. Pour moi ça ne doit pas être ça l'ESS, ça doit être des projets sur des territoires, on se dit ensemble qu'on en a besoin, on créé et la collectivité apporte ce qu'elle peut pour aider à créer. [...] Mais il y a quand même beaucoup de relation financière je trouve. ”*

*“ Des discussions sur le fond du rôle de l'association, ce qu'on attend d'eux, ça arrive 2 ou 3 fois par an... Prendre le temps pour se redire pourquoi ils existent, comment on voit leur mission... On est quand même le nez dans le guidon. On est beaucoup dans*

*l'utile, le financier... C'est quand même très souvent ce qui déclenche la rencontre."*

### **Les décalages de rythmes et de calendrier nuisent au dépassement de cette relation financière.**

Certaines collectivités et structures soulignent que ces décalages de rythme peuvent rapidement produire un décrochage autour de la gestion d'un projet et ce malgré la volonté initiale de travailler ensemble.

*"C'est un projet intéressant, qu'on a pu porter ensemble, mais qui à mon sens parfois devient agaçant parce que ce n'est plus que l'association qui porte, les élus n'existent plus, on est plus que des financeurs... On a sans doute raté des marches. [...] Je pense que ça va sans doute trop vite et c'est vrai nous aussi on est débordés donc tout ça se fait sans nous..."*

*"Dans la phase d'émergence d'un projet et de réflexion, les relations sont souvent intéressantes car ce sont deux mondes intéressés l'un par l'autre [...]. Mais ça devient très vite des rapports d'argent dans l'action. A un moment donné, il y en a à nouveau un qui fait et l'autre qui finance."*

### **Les collectivités soulignent que les structures ne font pas toujours l'effort de dépasser cette relation financière.**

Le constat de beaucoup de collectivités est en effet que certaines structures peinent à se donner les moyens d'entretenir une relation avec les élus en dehors des questions et échéances de financement :

*"Ils viennent nous voir au moment du financement et à la demande de rallonge ! Entre les deux ma foi ils se passent très bien de nous... Là où c'est important c'est donc régulièrement de faire le point et de proposer... C'est sûrement important que les gens fassent l'effort de prendre un rendez-vous avec nous les élus, juste pour dire 'on vient vous voir, on a rien à vous demander mais on en est là'."*

### **Les structures constatent que les collectivités n'ouvrent pas les espaces de dialogue nécessaires pour dépasser ce rapport financier.**

Les responsabilités des uns et des autres semblent donc se faire écho : si certaines structures admettent leur difficulté à prendre le temps de construire d'autres rapports avec les collectivités, elles appuient aussi sur un manque d'espaces permettant de construire des échanges différents :

*"Les outils de décentralisation ne sont pas assez exploités. Du coup on en revient à l' élu qu'on vient voir comme un banquier avec qui on a une relation unique une fois par an... Les associations doivent participer plus globalement à la vie locale, quand il y a des opportunités de bosser avec les élus il faut qu'on y aille un peu plus, mais les élus il faut qu'ils arrêtent de cloisonner leurs portes."*

*"Des fois on nous reproche de travailler seuls mais en même temps, on ne met pas en place les instances qui nous permettent de travailler ensemble ! Et quand on propose un travail commun, on nous dit en gros 'laissez votre projet et puis on vous donnera quelque chose'... alors que ce n'est pas que financier... !"*

Ces constats font directement écho à une deuxième difficulté : celle de trouver les lieux et les espaces pour se rencontrer et échanger.

## **2. Un manque de temps de rencontre et d'échange**

### **Différents lieux et temps de rencontre sont identifiés mais semblent insuffisants.**

Les lieux les plus fréquemment cités sont :

- les assemblées générales, C.A et manifestations organisées par des structures de l'ESS
- les organismes communaux tels que les C.C.A.S<sup>1</sup>, les O.M.S<sup>2</sup>...
- les dispositifs de consultation obligatoires : réunions publiques, instances demandant la représentation des usagers et professionnels...
- le dispositif Leader au niveau du Pays, reconnu par beaucoup de structures et de collectivités comme l'un des seuls réels lieux de rencontre et d'échanges :

*"Je trouve que la meilleure structure d'échange ça va être Leader. C'est là où on peut vraiment échanger avec le monde associatif. C'est au moins une structure où il est possible de se rencontrer... C'est un programme qui aide à la fois les assos, les collectivités, donc c'est vrai que c'est là bas qu'on va débattre de projets, on est au courant de tout ce qui se passe sur le territoire."*

Cependant il s'avère que ces lieux semblent insuffisants ou du moins insuffisamment investis puisque le constat global reste celui d'un réel manque. Chacun souligne la nécessité de construire une réelle communication dans les deux sens et de trouver les espaces de rencontre et d'échange nécessaires notamment pour dépasser cette relation financière qui crée une asymétrie entre ESS et collectivités.

*"Il manque de lieux de rencontres identifiées. C'est vraiment un manque."*

*"Non, ça n'existe pas. Moi j'aimerais bien, c'est une volonté politique de ma part, créer quelque chose, un collectif où les assos pourraient travailler ensemble, servir de médiation entre les élus et les besoins de la population associative."*

*"Il me semble qu'il y a un mode de fonctionnement avec des commissions entre élus et des commissions citoyens/élus... Effectivement il y a aussi des réunions publiques, dont on est pas forcément informés, après c'est à nous de nous tenir informés aussi, je reporte pas toute la faute sur eux !"*

### **Le manque de lieux d'échange interroge collectivités et structures sur les pratiques et la culture de la concertation au niveau local.**

En effet beaucoup de structures mais aussi de collectivités soulignent que le manque de lieux d'échange et de rencontres ne doit pas être éclairé pas uniquement par le facteur du manque temps mais aussi par la question des pratiques de concertation des collectivités.

→ **Du côté des collectivités**, beaucoup d'interlocuteurs constatent effectivement une tendance à fonctionner entre élus, une difficulté à acquérir un réflexe de la concertation, même s'ils considèrent cela comme important :

*"Les élus ont l'habitude de fonctionner ensemble, ils n'ont pas trop envie que les associations viennent les embêter. [...] Je pen-*

*se que c'est un tort parce que je suis pour qu'on ait la vision des citoyens pour faire fonctionner nos projets politiques. [...] ça permet d'avoir des échanges, de pas tourner en rond."*

La concertation avec des structures organisées de l'ESS semble donc peu présente et ce pour différentes raisons :

- la crainte de la lenteur, des possibilités d'opposition, des difficultés à gérer la concertation qui font que le réflexe est plutôt de construire le projet en amont puis consulter ensuite :

*" Les réunions de préparation ont lieu en plus petit nombre puis le rendu va être public, plus large, avec un avis dans la presse... [...] Pour l'instant on n'est pas assez loin dans le projet. Après on rencontrera plus de personnes, on continuera à échanger avec les gens intéressés. Mais on peut pas non plus aller trop trop vite, faut pas se tromper."*

- des difficultés à identifier les structures existantes et à savoir qui solliciter sur quel sujet.

*Ainsi les pratiques de concertation sont davantage tournées :*

- vers des formes classiques de consultation, du type réunion publique, plutôt à destination des citoyens individuels que de structures organisées. La posture vis à vis de ces structures est davantage d'insister sur le fait que la porte des collectivités est ouverte et que celles-ci sont prêtes à recevoir qui veut venir échanger :

*" On a toujours fait des réunions publiques, sur l'aménagement de bourg, de quartier, l'assainissement, on présentait les projets aux gens !"*

*" Le Maire est vraiment là, la Mairie n'est pas un endroit fermé, toute association ou projet peut demander un rendez-vous..."*

- vers des sujets et des questions propres au secteur associatif plus que sur des questions plus larges :

*" Il ya des temps forts comme le planning d'utilisation des salles, les aides via les subventions..." / " on a travaillé avec eux plusieurs fois, on les a concertés pour des problèmes particuliers... par exemple on a refait le système de subventions."*

→ **Du côté des structures** le constat est celui d'un cloisonnement des collectivités et d'une difficulté à dialoguer et à se faire entendre. Cette impression s'illustre notamment via l'impression de la prédominance de relations vécues comme hiérarchiques, formalisées, et les doutes sur la réelle prise en compte de la parole :

*" Je trouve que c'est un rapport de hiérarchie qui est très dur à supporter en fait, moi j'ai vraiment du mal"*

*" Même si des ébauches de lieux d'échange existent, on a encore la sensation de pas être écoutés et d'être le 'branquignole' quand on prend la parole.. Quand tu fais une remarque et que tout le monde te regarde de travers, du coup tu ne prends plus la parole parce que tu sais qu'on va te regarder avec des yeux comme ça..."*

*" C'est vrai qu'on a été conviés à quelques réunions, pour une*

*enquête qui a coûté très cher, pour faire un état des lieux, et après finalement la décision arrive plutôt d'en haut que de ce qui a émané de ces réunions. Je sais pas si on tient réellement compte du terrain."*

### 3. Des enjeux de pouvoir et de légitimité

Ces différents constats quant à la difficulté d'établir une relation de coopération et de concertation soulignent un enjeu particulier qui complexifie la situation : celui de la légitimité des structures de l'ESS à participer et à construire avec les collectivités.

#### **Différentes remarques des collectivités montrent une volonté d'asseoir leur légitimité.**

Cette volonté d'affirmer la légitimité des collectivités s'appuie globalement sur le constat que le pouvoir de décision appartient aux élus, mais aussi sur le sentiment de certains élus que des structures tentent parfois de s'octroyer une légitimité qui dépasse les limites de leur rôle.

*" Les décideurs c'est toujours les politiques parce qu'il faut bien des décideurs. Le problème c'est que si on travaille à trop c'est la foire d'empoigne, on arrive pas à prendre de décisions."*

*" Le statut d' élu ne peut pas être confondu avec quelqu'un d'une association, je dis qu'au niveau consultatif c'est très bien parce qu'on a tous à attendre les uns et des autres, mais qu'après les élus ont le pouvoir décisionnel et on y coupera pas !"*

*" Certains voudraient à toute force pratiquement être présents à toutes les réunions enfin... être acteurs des réunions politiques, ben non ! Ces réunions ce sont des élus !"*

*" Non seulement on a des idées mais on a une légitimité parce que la légitimité des assos elle est quelque fois autoproclamée ! [...] Parfois dans les conversations j'entends, ça m'a fait hurler, [...] que le monde associatif est souvent beaucoup plus généreux, beaucoup plus impliqué, beaucoup plus engagé ! Nous les élus on s'est engagés et en plus on a un mandat de la majorité de nos concitoyens, il ne faut pas oublier ça quand même."*

#### **La place accordée à l'ESS sur les territoires et dans la concertation fait écho à des enjeux de pouvoir.**

Les questions de légitimité semblent en effet corrélées à un enjeu de maîtrise et de partage du pouvoir. Certaines collectivités considèrent les efforts de concertation et de travail avec d'autres structures comme un outil de partage du pouvoir :

*" Il faut perdre du pouvoir : les élus ont déjà beaucoup de pouvoir, ils ont le pouvoir financier c'est déjà pas mal... il faut que le pouvoir soit partagé, sinon il n'y a pas de démocratie. Donc il faut des gens différents dans la gestion du pouvoir et l'ESS apporte une autre vision dans la gestion du pouvoir local et du pouvoir économique. C'est pas de l'auto-contrôle mais un garde-fou. [...] On peut vite devenir très bête quand on travaille tout seul, parce qu'on a toujours tendance à se référer à sa propre histoire pour agir, et il faut pouvoir sortir de ça et donc être à l'écoute. Il vaut mieux donc qu'il puisse y avoir des gens qui puissent faire des choses en dehors de ce que toi tu contrôles."*

Cependant la perception majoritaire est plutôt celle d'une difficulté d'un ensemble d'élus à s'efforcer de perdre cette marge de manœuvre. Certains sont conscients de cette difficulté et disent la crainte des collectivités de partager, de mettre en jeu leur marge de pouvoir.

*“ Il y a une méfiance de la part du pouvoir politique, par rapport à la structuration sociale de l'association et de son fonctionnement démocratique, représentatif, j'allais dire « contre-pouvoir ». Je pense donc qu'il y a une méfiance du pouvoir actuel. [...] Elle se comprend, c'est assez logique, c'est vrai que c'est un contre-pouvoir... ”*

#### 4. Des difficultés pondérées selon l'échelle de collectivité et la dimension des projets

La volonté de construire une relation de coopération entre ESS et collectivités rencontrent donc différents écueils. Les lieux de rencontre et d'échange n'existent pas ou peu, la relation et le dialogue semblent se vivre avec difficulté étant donné des enjeux de hiérarchie, de pouvoir, de légitimité. Pour autant il faut tempérer ces difficultés car elles varient en fonction de différents facteurs.

##### **Selon l'échelle de la collectivité concernée.**

→ Au niveau de petites ou moyennes communes, collectivités et structures constatent communément une possibilité d'établir de réelles relations de travail en commun, des échanges réguliers au quotidien. Cette possibilité est facilitée par l'identification claire d'un interlocuteur au niveau de la collectivité, cet interlocuteur connaissant généralement bien le secteur associatif.

*“ Je trouve que c'est plus au niveau communal qu'on peut plus avoir un interlocuteur avec qui discuter, qui va t'expliquer où t'adresser. La Mairie finance de moins en moins mais c'est un endroit où tu peux discuter. ”*

→ A partir du niveau d'une commune importante, de l'intercommunalité ou du département, le constat des structures est que la relation se fait avec plus de distances, devient rapidement plus technique, plus formalisée et beaucoup plus discontinue. Les interlocuteurs se multiplient, l'étiquette et la posture de l' élu se fait plus forte et la prise de contact semble relever d'un véritable « marathon » :

*“ On a jamais de rapport simple, on ne les voit jamais en civil quoi. On ne boit jamais un verre avec eux... à se taper sur l'épaule, à se libérer, à se parler franchement ! C'est pas détendu et je pense qu'il y a vraiment une méconnaissance. ”*

*“ La cible est différente selon les collectivités. Il faut savoir identifier celui qui pensera à nous. Il y a besoin d'un long moment de connaissance de l'institution pour ça. ”*

*“ Il faut faire du harcèlement téléphonique pour avoir une bonne personne et un rendez-vous. On a l'impression que c'est jamais le moment. Sachant que quand on appelle on tombe d'abord sur le standard, qui nous dit que 'Untel est au téléphone, je lui laisse un message pour qu'il vous rappelle', et il ne rappelle jamais ! ”*

##### **Selon le type de structure ou de projet concerné.**

→ Dans le cas du petit tissu associatif local (culture, sports, loisirs ) les collectivités considèrent plutôt que ce type de structures ne recherche pas forcément à sortir de son activité pour jouer un rôle plus important auprès de la collectivité. Ce sont alors certains élus en charge de la vie associative qui se confèrent un rôle de structuration, de montée en puissance de ce tissu associatif afin de valoriser sa place et son rôle :

*“ Quelques fois les assos restreignent leur champ d'action à leur simple pratique. Une asso qui fait une activité artistique va défendre son activité et oublier - ou en tous cas ne pas valoriser - sa mission éducative, la manière dont elle participe à une politique éducative, la façon dont elle va permettre l'intégration de nouveaux habitants... ”*

*“ On met en lien tel club avec telle asso, toutes les assos sont du coup amenées à se rencontrer, à s'entendre et mieux se connaître. Et ça pour nous en tant que municipalité c'était dur, c'était long, c'est déjà une victoire, et c'est pas gagné de manière définitive, c'est un combat permanent, parce que j'ai l'impression que la tendance naturelle c'est quand même le repli sur soi et l'absence d'ouverture. ”*

→ A mesure que les projets et structures prennent de l'ampleur, se positionnent sur des aspects plus innovants, plus larges sur le territoire voire plus « revendicateurs politiquement », le constat est inverse : ce sont les structures qui cherchent une place auprès des collectivités, une possibilité de dialogue et d'échange, et ces mêmes collectivités qui adoptent une posture de recul et de crainte vis à vis de cette attente des structures.

##### **Selon la présence ou non d'un ou de plusieurs élus sensibles à l'ESS.**

Ces élus représentent une porte d'entrée pour les structures sans laquelle il leur semblerait difficile de trouver une place :

*“ On a la chance d'avoir un premier adjoint très ouvert à nos problématiques, c'est un gros appui qu'on a actuellement dans la commune et donc dans la Communauté de Communes. ”*

*“ On a besoin d'élus qui sont convaincus par notre façon de travailler, parce qu'on ne sait pas vers qui nous orienter pour que ça avance. ”*

## Synthèse de la Partie 1 sur la reconnaissance et la place de l'ESS auprès des collectivités

Les structures de l'ESS semblent en attente de reconnaissance de leur rôle et de leur place, et de leurs compétences. Elles identifient différentes spécificités dans leurs missions, dans leurs compétences, qui semblent leur permettre de jouer un rôle complémentaire des collectivités sur le territoire.

Lorsque l'on observe ces attentes des structures en miroir avec la vision des collectivités sur la plus-value de l'ESS, il apparaît que les élus identifient bien une utilité qui correspond dans une certaine mesure aux spécificités avancées par les structures, mais que la vision de cette utilité reste parcellaire et dépend fortement de la connaissance et de la perception du secteur par les élus. Ainsi des éléments d'utilité de l'ESS sont identifiés assez clairement, d'autres sont beaucoup moins mis en valeur. Cela montre que la plus-value de l'ESS reste imprécise et les collectivités soulignent que ce manque de précision est notamment lié à des failles dans la communication.

Ce décalage d'attentes et de recherche de complémentarité se traduit par un ensemble de difficultés à établir des relations de coopération et de complémentarité entre ESS et collectivités sur un même territoire. On a pu voir que ces deux types d'acteurs regrettent la prédominance de la relation financière, mais que beaucoup d'obstacles subsistent et freinent la possibilité de dépasser cette relation, notamment le manque de lieux d'échanges et de pratiques de concertation. Ainsi la question de la coopération ESS/collectivités vient interroger la marge d'action, de parole et donc de pouvoir et de légitimité que chaque type d'acteur reconnaît et accorde à l'autre.

Pour autant des tentatives d'amélioration de la coopération se dégagent des entretiens via des initiatives s'appuyant sur la volonté de se reconnaître et de se laisser une place constructive dans l'action : en impliquant les collectivités dans les structures par d'autres biais que la voie des subventions (pla-

ces dans les C.A, invitations à visiter les structures, à intervenir en réunion, rôle d'accompagnement ou de fourniture d'activité...), en mettant en place des temps d'échange informels visant à mieux se connaître, en collaborant en amont de projets... La possibilité d'une bonne relation semble dépendre fortement de la capacité personnelle des uns et des autres à être entreprenant, ouvert et disposé à connaître, reconnaître et donner une place.

“ Une collectivité met en place au nom de l'intérêt général un projet de territoire. Pour donner corps à ce projet, quels sont les acteurs sur son territoire et les valeurs partagées par ces acteurs ? Comment on s'articule pour que ça marche ? Si la collectivité n'a pas intégré aujourd'hui que les structures d'ESS répondent à la demande des citoyens et du territoire, c'est qu'on a loupé l'accroche. [...] C'est la collectivité qui, du fait qu'elle soit justement le lien entre le public et le privé, peut incarner, mobiliser, soutenir par différents biais... Si les collectivités pouvaient réellement s'approprier ce que peuvent leur apporter des outils comme les structures de l'ESS, si vraiment elles avaient conscience de ces potentiels là... Moi je sais que la collectivité c'est mon premier allié, que mon projet a une vocation politique, citoyenne, on le sait, c'est notre premier partenaire. Ce qui manque maintenant c'est l'autre côté ”

### ENJEUX

Construire une reconnaissance mutuelle pour aller vers une réelle complémentarité sur la scène publique

- Comment rendre visible, mesurable, l'utilité des structures de l'ESS sur un territoire pour être identifiable et reconnu en tant que partenaire existant ou potentiel ?
- Comment passer d'une relation décideur-financeur/proposant-exécutant à une relation de collaboration et de complémentarité dans l'action ?
- Comment ouvrir les espaces de rencontre et de dialogue nécessaires ?

# la confiance entre Économie Sociale et Solidaire et collectivités

La première partie du document illustre les difficultés rencontrées par les collectivités et l'ESS pour se reconnaître et se ménager une place sur la scène publique afin d'agir en complémentarité. Si le premier niveau de constats se situe sur la reconnaissance, un deuxième niveau se situe sur la question de la confiance. En effet cet élément de confiance réciproque semble nécessaire pour pouvoir agir conjointement: or différents aspects montrent que cette confiance entre ESS et collectivités n'est pas un fait établi.

## LA CONFIANCE DES COLLECTIVITÉS À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE : UN MANQUE D'OBJECTIVITÉ

Un premier constat est établi conjointement par les collectivités et l'ESS concernant la confiance attribuée à l'ESS : cette confiance semble attribuée ou non selon des critères qui relèvent plus de la subjectivité et des habitudes que de critères plus objectifs.

### 1. Une confiance attribuée selon différents critères jugés subjectifs

Plusieurs structures et collectivités identifient le fait que la confiance des collectivités peut être attribuée à des structures de manière totale, non remise en cause ou ré-actualisée, selon différents aspects.

#### Selon les habitudes, l'histoire de la collectivité.

*“ Ici historiquement beaucoup de choses sont délégués à [X] dans le service à la personne. C'est l'Histoire ça, depuis 50 ans ! C'est presque culturel. C'est pas la peine d'aller contre ça ! ”*

*“ Il y a un poids de l'histoire oui. Certaines structures sont les premières dans leur domaine, donc il y a un poids historique fort parce qu'au début il n'y avait qu'eux. ”*

*“ C'est très compliqué de donner une subvention et de la justifier. Il y a aussi de l'histoire, on peut pas le nier, par exemple pour le foot, c'est l'histoire qui est là aussi ! Même s'ils ont autant de gamins qu'un autre club, le poids de l'histoire pèse en leur faveur ! Donc il y a des critères totalement subjectifs quoi ! ”*

**Selon les relations inter personnelles, les affinités et proximités** entre représentants de collectivités et de structures, d'autant plus quand la collectivité est petite, que les personnes se connaissent bien et que certaines personnes sont à la fois élus et responsables associatifs :

*“ Pour une partie des associations ici je les ai soit créées, soit j'y ai été administrateur ! ”*

*“ Il y a un privilège aussi parce qu'on retrouve beaucoup d'élus dans certaines structures, qui de fait ont un poids énorme qu'elles ne devraient pas avoir par rapport à d'autres... ”*

#### Selon l'image du porteur de projet ou responsable de la structure, ses antécédents, sa réputation.

*“ Dans ce projet il y a quelqu'un que je connais, je connais son sérieux. C'était pas des farfelus, des utopistes ! Sur un certain nombre de choses il faut analyser la capacité des gens, je crois que ceux qui ont déjà fait leurs preuves eux-mêmes ont l'air plus crédibles. Et puis il y a des choses qui ne se disent pas, c'est aussi qu'on sent les gens ou pas et c'est difficile de dire pourquoi. ”*

*“ Je sais que les élus ont pu être convaincus sur le projet X parce que le porteur de projet on le connaît, on sait à qui on a à faire, on sait que c'est pas un hurluberlu. [...] Nous ce qu'on essaie de repérer c'est qui est derrière, qui soutient, est-ce que ces gens là ont une habitude, une crédibilité un savoir faire... ”*

La confiance peut donc avoir un caractère subjectif, relevant du ressenti, et privilégier totalement un acteur ou une structure sur cette base. Face à cela des structures constatent au contraire la difficulté d'établir des relations de confiance stables, durables avec les collectivités. Certaines structures repèrent en effet que dans certains cas la confiance s'attribue de manière parcellaire : une collectivité peut ouvrir la porte à une structure sur un aspect ou un projet qui l'intéresse et la refermer immédiatement sur un autre sujet. Ceci contribue à donner l'impression aux structures que cette confiance est fragile, éphémère et qu'elles doivent perpétuellement la reconstruire :

*“ On a eu des liens sur la mise en place d'un événement, ça les intéressait beaucoup donc on a eu les portes grandes ouvertes, et là elles se sont refermées. On a essayé sur d'autres projets mais bon... ”*

### 2. Des tentatives conjointes d'objectiver la confiance

Face à ces constats, des structures et collectivités tentent de travailler dans le sens d'une objectivation de cette confiance.

**Des structures tentent de sortir de ces relations d'habitude**, de tradition, d'histoire, en provoquant absolument des rencontres régulières et officialisées avec la collectivité, même si les élus de la collectivité et de la structures se connaissent et sont proches.

*“ On a mis en place une formation pour les bénévoles autour du financement de projet : comment on présente un projet, même auprès de la Mairie où on connaît déjà du monde... Parce que rien n'est dû, il faut entrer ça dans un projet précis, un contexte ”*

Un certain nombre de structures reconnaissent donc qu'il est nécessaire de casser certains effets de routine et d'habitude, et que cela passe notamment par une meilleure formation des responsables associatifs.

**Certains élus tentent de trouver des outils pour se départir des habitudes institutionnelles et des connivences inter personnelles.**

Ce travail d'objectivation passe notamment par la définition des critères de soutien :

*“ A un moment donné on a travaillé sur la question des critères des subventions. Jusque là ça c'était encore le fait du Prince quelque part... et ça l'est encore beaucoup. On avait la volonté de clarifier ça donc l'idée était de mettre les associations ensemble pour définir les critères sur des valeurs que nous on dicte et sur lesquelles il n'y a pas de négociation possible. ”*

Cependant certaines collectivités regrettent de manquer d'outils et de critères notamment économiques pour juger et se forger un avis sur les projets naissants. Ce manque d'outils les empêche de pouvoir porter un regard sur les projets et leur viabilité :

*“ Le problème de l' élu à mon avis c'est la maîtrise des savoir-faire : il est dans la compétence financière mais dans l'incompétence économique. Moi je suis incapable de dire si tel projet est viable ou non. Techniquement je ne maîtrise pas, commercialement non plus [...] donc il faudrait peut-être conseiller les élus sur l'accompagnement des projets ESS. À quel moment un élu doit dire non ? Si on avait un outil capable de nous dire 'quand vous avez en face de vous un projet ESS, voilà les points sur lesquels vous devez porter votre regard, les indicateurs qui permettent de dire si le projet est pertinent ou pas'. ”*

**CONFIANCE ET PRISE DE RISQUE**

Un autre élément intervient dans la manière dont se font confiance l'ESS et les collectivités, notamment autour de nouveaux projets : celui d'un manque de prise de risque à deux niveaux.

**1. Un manque de prise de risque des collectivités sur l'innovation et l'expérimentation**

Les structures et porteurs de projets en ESS repèrent un manque de prise de risque des collectivités sur les projets naissants, une frilosité des collectivités sur l'expérimentation, le droit à l'erreur, l'engagement sur des projets innovants. Cela n'engage pas les structures à faire confiance aux collectivités qui leur paraissent en recul, en retrait :

*“ On ne partira pas sur certains projets si on n'est pas soutenus par les collectivités parce que ce sont des projets politiques que l'on porte mais qui doivent aussi être soutenus par les collectivités en place. Pour nous c'est primordial, il faut qu'elles s'approprient ces projets-là, on estime que c'est leur rôle. Mais tu sens que pour eux c'est vu comme une prise de risque. ”*

*“ Si plus personne ne projette, n'investit, si tout le monde attend, on avancera pas... A un moment donné le problème c'est que si on a peur on prend pas de risque, et il se passe plus rien. Or à un moment donné la confiance, qui l'injecte dans le territoire, c'est les politiques publiques. Si elles ne sont pas en capacité de définir quelque chose avec l'appui de la société civile, on va se regarder comme ça pendant longtemps. La situation actuelle*

*elle souffre de ça : pas de confiance, pas de vision, on dit qu'on fait et le lendemain on fait plus... ”*

Ce manque de prise de risque est vécu comme paradoxal par certaines structures car elles tentent d'associer les collectivités le plus en amont possible sans succès et se voient parfois ensuite reprocher de fonctionner seules :

*“ A un moment donné tu sens une frilosité énorme donc tu te dis tant pis, on va faire sans eux ! Donc on nous pousse presque à nous organiser entre nous alors qu'on pourrait faire les choses ensemble... Donc à un moment le fossé se creuse, ça se cloisonne parce qu'on voit que les collectivités ne s'investissent pas, sont frileuses, donc nous ça nous pousse à nous organiser de façon autonome et eux s'investissent encore moins... ! ”*

**2. Un manque de prise de risque des structures sur les aspects financiers**

La question de la prise de risque est renvoyée en miroir aux structures par les collectivités. Celles-ci reprochent un manque de prise de risque au niveau financier des structures et porteurs de projets de l'ESS. Ce manque d'engagement financier favorise une posture de retrait de leur part car il ne leur permet pas d'avoir une réelle confiance dans les projets :

*“ La seule chose qui peut nous convaincre aujourd'hui c'est que l'individu mette des billes. Or le porteur de projet ESS a souvent les poches vides et demande à la collectivité de prendre le risque pour lui. C'est comme ça que c'est perçu ! Donc les élus attendent que les porteurs se débrouillent un peu. [...] C'est trop facile d'avoir des idées sans prendre de risques. ”*

*“ On en fait des assistés... C'est facile, je crée mon asso, j'ai pas de sous, je valorise mon idée et je vais demander à la collectivité de me payer ! [...] C'est pas vrai pour tout le monde mais je le ressens parfois : ça leur fait plaisir, ils y vont mais n'ont pas réfléchi au financier et demandent aux autres de payer pour eux. C'est facile d'avoir des idées et de vouloir les mettre en œuvre quand c'est les autres qui paient. ”*

On perçoit donc ici un autre type de paradoxe soulevé par les collectivités qui est l'impression que les porteurs de projets et structures ont beaucoup de bonnes idées mais les font financer par les collectivités.

**CONFIANCE ET CRÉDIBILITÉ DU SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

La question du manque de prise de risque financier souligné par les collectivités renvoie à un obstacle plus large à la confiance en l'ESS. Cet obstacle est constitué de tous les doutes et craintes des collectivités sur la crédibilité générale du secteur. Cette crédibilité est mise en doute sur différents aspects et elle impacte notamment la manière dont les collectivités s'autorisent à confier des activités en gestion à des structures de l'ESS.



### 1. Bénévolat et professionnalisme

Le premier élément de doute exprimé par les collectivités porte sur le professionnalisme du secteur de l'ESS. Les collectivités perçoivent que ce secteur est encore beaucoup porté par des forces vives bénévoles : si le bénévolat est souligné par tous comme un élément important, il inquiète les collectivités sur la capacité réelle de structures à porter des projets importants sur le long terme d'autant plus dans un environnement politique, juridique, administratif qui se complexifie et demande une professionnalisation pour dépasser « l'à-peu-près » :

*“ Il y a quand même un manque de professionnalisme, parce qu'on part quand même sur du bénévolat, de la bonne volonté. Il n'y a aucun problème et bien sûr il en faut, c'est juste qu'il n'y a pas assez de formation derrière pour monter en compétence. ”*

*“ Je trouve scandaleux qu'on demande à des bénévoles de faire un travail de secrétariat-comptabilité important, j'en passe et des meilleures, qui n'est plus un travail de bénévole mais de professionnels. Certains pensent que le travail est mieux fait par des bénévoles que par des pros ! Moi je ne peux pas admettre ça. ”*

Cela a un impact sur la manière dont les collectivités pensent le milieu associatif capable ou non de porter et de gérer un service pour la collectivité (aide à la personne, structures d'enfance-jeunesse...) :

*“ Il faut se dire que c'est basé sur le bénévolat et que ça a aussi ses limites. Structurellement si on veut que ça dure il faut avoir une assise pertinente. La législation évolue, elle est de plus en plus contraignante, les compétences évoluent... Donc c'est beaucoup mieux structuré avec une collectivité, et puis ça permet d'avoir du personnel professionnel, je suis désolée mais c'est aussi une garantie de qualité du service. ”*

### 2. Mixité des ressources et assise financière

Le deuxième niveau de crainte porte sur le fait que les structures de l'ESS doivent souvent s'appuyer pour partie sur des financements publics. Cela renvoie aux collectivités une impression d'instabilité financière, de risques sur la pérennité et de doutes sur la capacité des structures à s'appuyer sur un modèle économique sinon autonome, du moins solide :

*“ La problématique c'est s'ils savent ou non s'autogérer ; si on commence à financer avec de l'argent public le financement va forcément se pérenniser parce qu'on voit rarement une structure devenir autonome et arrêter de demander de l'argent... ”*

*“ On se bat souvent entre nous [élus], sur la confiance qu'on a dans ce type de structures, avec le fait que l'asso de toute façon c'est jamais fini, ils reviendront nous voir parce qu'ils peuvent demander à tout moment, leur crédibilité économique n'est pas assurée... ”*

De la même manière cela a un impact sur la confiance attribuée à ce secteur et sa capacité à gérer un service pour la collectivité :

*“ Une association pour moi c'est moins sécurisant. Il y a des histoires d'argent, donc c'est moins pérenne si vous voulez. Ça risque de ne plus marcher à un moment, il y a besoin d'un minimum de ressources garanties. La collectivité va apporter cette ressource pérenne et sécuriser le service. ”*

### 3. Conviction citoyenne et pertinence des projets

Un autre niveau de crainte se dessine du côté des collectivités : l'impression que les structures et porteurs de projets en ESS sont fortement poussés par des convictions citoyennes, militantes, qui conduit à un certain empressement de personnes parfois « trop convaincues » par des objectifs à but environnemental, social, politique. Cela inspire à certaines collectivités un doute sur la pertinence réelle des projets : répondent-ils réellement à un besoin, s'appuient-ils sur une analyse globale des enjeux ou sont-ils le fruit de la conviction philosophique ou politique d'un petit groupe de personnes ? Ceci alimente donc un doute sur l'intérêt réel de ces projets et donc de la pertinence du soutien public.

*“ Je suis pas sûre qu'en environnement, il y ait toujours assez de pragmatisme. Il faut absolument le faire, c'est bien, ça fait bien de faire de l'environnement, mais pour qui, pour quoi, comment ? On a l'impression que c'est du tout cuit, ficelé... [...] Il y a parfois un enfermement dans les idées. ”*

*“ Ce que renvoient certains élus c'est que certains porteurs viennent un peu en terrain conquis, ils savent déjà tout, peuvent tout faire.. et les élus ont donc l'impression qu'ils ne comprendraient pas qu'on ne les finance pas tant leur projet est bon, et ça ça les énerve au plus haut point. ”*

*“ Des fois ça m'agace, j'ai l'impression qu'on se sert un peu de cet esprit social et solidaire pour faire valoir sa philosophie et demander des sous. ”*

Ces craintes alimentent la suspicion sur un secteur qui donne parfois l'impression de s'auto-entretenir, de se développer plus pour la bonne conscience et l'emploi de ses porteurs que pour les supposés causes ou bénéficiaires :

*“ Est ce que cette notion de social et solidaire ce n'est pas aussi quelque chose qui.. qui s'entretient, dont certains vivent, sans avoir réellement le résultat économique et utile derrière ? ”*

*“ Quelqu'un disait en parlant d'une autre personne qu'elle a « ses pauvres » : c'est un peu ça parfois, on a presque l'impression qu'il lui faut cette population-là pour que la personne elle-même existe. ”*

## UNE DOUBLE POSTURE QUI ENGENDRE UNE MÉFIANCE MUTUELLE

Un dernier élément semble venir altérer la confiance que s'accordent mutuellement structures et collectivités : la double posture occupée par chacun de ces deux types d'acteur.

## 1. Deux types de postures pour chaque acteur

### ESS : une posture entre financement public et rôle de « poil à gratter »

- Les structures portent des activités et des services d'intérêt collectif et sont souvent financées pour cela : ce rôle leur confère une place importante dans l'opérationnalisation d'un ensemble de services et d'activités, ce qui peut générer des conflits avec les collectivités qui comprennent le caractère indispensable du service rendu tout en redoutant parfois cette perte de contrôle.

- Elles souhaitent d'un autre côté conserver et exercer un rôle de formation citoyenne, d'organisation et de représentation de la société civile et donc éventuellement d'opposition, de « poil à gratter » vis à vis des collectivités. Cela pose un ensemble de questions aux structures quant à leur indépendance et leur instrumentalisation :

*« Il faut trouver le bon équilibre : on est là pour défendre les adhérents et vraiment pas pour embêter, c'est pour le bien des gens qu'on représente, et en même temps on sait qu'en agissant là dessus on peut avoir le revers de la médaille et avoir une incidence sur les services justement ! La pression est claire, elle est financière ! »*

*« Si demander des sous c'est devoir se taire, il vaut mieux arrêter les négociations .C'est de bonne guerre mais il faut être vigilant : la logique des collectivités est de faire en sorte que les gens aillent dans leur direction et que ceux qu'ils financent ne soient pas trop revendicatifs... »*

### Collectivités : entre droit de regard et risque d'ingérence

Cette double posture des collectivités se joue sur le même registre que celle des structures :

- Les collectivités sont financeuses d'une activité ou d'un service et demandent donc un regard ou un rôle dans l'orientation de ces activités.

- D'un autre côté elles se savent extérieures à la structure et s'interrogent sur les enjeux de l'ingérence, de la prise ou de la perte de contrôle.

Les collectivités se questionnent donc sur le même registre d'enjeu et notamment dans le cas de la gestion de services publics délégués à des structures :

*« Oui il y a des services gérés par des assos, forcément. Mais elles sont vraiment indépendantes ! Nous on fait que donner des subventions, prêter des locaux... mais c'est délicat. Elles ont peur parce qu'à partir du moment où c'est une collectivité qui donne de l'argent elle a un droit d'ingérence qui fait peur. Vice versa des collectivités se disent 'si on paie on veut qu'il y ait ça dans le programme, ça comme animation '... »*

*« C'est pas mal quand même qu'il y ait une certaine autonomie par rapport à la collectivité, après à partir du moment où une association est demandeuse de locaux, de subventions, obligatoirement on va avoir un droit de regard ! Et en même temps il faut faire attention aux problèmes de gestion de fait et donc leur laisser une autonomie. »*

Les questions qui se posent pour les structures et les collectivités interrogent donc un délicat équilibre entre autonomie et complémentarité, entre indépendance des structures

et participation des collectivités. Cela engendre une méfiance mutuelle entre deux types d'acteurs qui peuvent douter des intentions de l'autre, des éventuelles tentatives de prise de contrôle ou de libertés trop importantes d'un côté comme de l'autre.

## 2. La gestion de cette double posture au quotidien

Si cette ambiguïté de posture génère des interrogations, on remarque qu'elle peut être très bien ou très mal vécue au quotidien et ce en grande partie en fonction de la position et de la clarté des intentions du représentant de la structure et de la collectivité.

### Les collectivités soulignent que l'équilibre se trouve ou non en fonction du positionnement du responsable de la structure ou du projet.

*« C'est très difficile parce qu'on peut avoir vis à vis de deux associations exactement le même discours et avoir en face des personnalités qui ne réagissent pas de la même façon par rapport à nous. Il y en a avec qui ça va très bien fonctionner parce qu'on est sur la même longueur d'ondes et d'autres qui diront ben non, c'est de notre ressort... donc il faut peut être poser les choses, des conventionnements... »*

*« Ça dépend sur qui on tombe à la tête des associations, si c'est quelqu'un qui veut faire sa propre politique alors que c'est quand même une mission de la commune, là je pense que quand même ça doit être décidé par la collectivité. »*

### Certaines structures travaillent cette ouverture et soulignent la besoin de définir le rôle de chacun.

*« J'ai pas le sentiment de vivre quelque chose comme de la récupération, c'est un partenariat. Il faut que chacun y trouve son compte, c'est gagnant-gagnant. Les élus ont des contraintes, nous on en a d'autres, ils peuvent nous aider sur certaines choses, nous on peut leur apporter une vitrine, à partir du moment où ça ne dérape pas de façon outrageuse, moi ça me pose pas de question majeure. »*

*« On le craindrait pas s'il y avait un représentant [des collectivités au CA] ! On n'est pas contre un œil posé sur le fonctionnement. Il faut que dans les statuts les choses soient claires. Ce représentant ne va avoir son mot à dire que par rapport à l'utilisation de fond qu'il va donner, mais aucun mot à dire sur l'orientation et l'aspect pédagogique donc le bureau doit être suffisamment solide et clair. A partir du moment où il y a ingérence sur le projet de l'asso, ça ne peut plus fonctionner. »*

On perçoit donc que la manière dont va se gérer cette double posture dépend fortement de l'état d'esprit des uns et des autres. Beaucoup de structures ne sont pas contre une participation des collectivités car cela répond souvent pour elles à l'enjeu d'implication des collectivités dans leur projet, mais structures comme collectivités appuient sur la nécessité de poser officiellement le cadre de la place et de la participation de chacun pour éviter les ambiguïtés.

## Synthèse de la partie 2 sur la confiance entre ESS et collectivités

Cette partie a permis d'identifier différents éléments qui amènent à fragiliser la confiance entre collectivités et ESS : le manque de prise de risque, la double posture des deux types d'acteurs sont des éléments qui contribuent à créer des situations dans lesquelles la tendance n'est pas à l'engagement mutuel mais plutôt au recul, à la méfiance.

De même un ensemble de doutes s'expriment de la part des collectivités sur l'ESS : ces doutes reposent sur des spécificités de l'ESS (bénévolat, mixité des ressources, projets collectifs de citoyens) qui sont globalement perçues plutôt comme des faiblesses que comme des atouts. Il ne s'agit pour autant pas de généraliser ce positionnement : plusieurs collectivités soulignent au contraire que ces spécificités sont une richesse pour peu qu'on les soutienne et qu'on les accompagne, et indiquent préférer faire confiance autant que possible au secteur associatif notamment dans la gestion des services et activités au niveau d'une collectivité :

“ J'ai longtemps été de l'autre côté de la barrière et j'ai trouvé des gens plus pros dans les assos que dans les municipalités sur certains secteurs parfois ! [...] Je pense que certaines associations sont plus performantes qu'un service municipal, parce qu'extérieures aux collectivités, extérieures au pouvoir de décision, donc plus aptes à se concentrer sur l'aspect pédagogique plus que sur ce qu'apporte le pouvoir du pédagogique. [...] Des collectivités ne croient pas à l'associatif et ne souhaitent pas se coltiner les problèmes que ça peut poser : problèmes de relations, de mauvaise gestion... Mais je pense qu'on perd au niveau de l'apprentissage de savoir faire chez les bénévoles sur la gestion, la communication... Moi je suis fervent convaincu qu'on est dix fois plus efficace dans une association bien soutenue, qu'on est bien plus en lien avec les populations. ”

### ENJEUX

Objectiver la confiance, passer d'une posture de recul à une posture d'engagement réciproque

- Quels outils pour baser la confiance sur des critères objectifs et partagés ?
- Comment permettre l'engagement financier et le droit à l'expérimentation ?
- Comment renforcer les particularités de l'ESS pour en faire des atouts vecteurs de confiance et non des faiblesses vecteurs de méfiance ?
- Comment fonctionner pour ménager indépendance des structures et participation des collectivités et faciliter l'engagement de chacun ?

Comment coopérer entre ESS et collectivités sur un même territoire ? Les deux premières parties de l'analyse soulignent deux niveaux de constats qui semblent constituer des freins à cette coopération et donc des enjeux auxquels apporter de nouvelles réponses : la reconnaissance de la complémentarité et de la place à accorder à chacun sur la scène publique, mais aussi la confiance nécessaire à établir entre les deux types d'acteurs pour favoriser cette coopération.

Au cours des entretiens s'est dessiné un troisième niveau de difficulté qui semble altérer cette possibilité de coopération : celui d'un ensemble de représentations des uns sur les autres, entretenue par le constat d'un manque de connaissance et de communication apparaissant en filigrane de tous les entretiens. Ces représentations sont fortement ancrées dans les esprits et engendrent une impression de compatibilité difficile sur certains aspects.

## DES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION SUR LES PRIORITÉS ET LES ENJEUX D'UN TERRITOIRE

Le premier niveau d'écarts de représentations se joue sur la manière dont structures et collectivités conçoivent les priorités sur un territoire et sur la manière dont elles pensent que l'autre acteur les conçoit.

### 1. Le regard des structures : des difficultés de compréhension des choix et des lignes politiques

Beaucoup de structures ont le sentiment que leur difficulté à entrer dans des relations constructives avec les collectivités vient d'une divergence dans la manière de se représenter les enjeux et les priorités dans le développement du territoire.

#### Les structures expriment une difficulté à comprendre les priorités que se fixent les collectivités.

Globalement les structures ont l'impression d'avoir peu de prises et de compréhension sur la manière dont les collectivités orientent leurs choix. Cela se traduit sur un sentiment d'opacité sur les lignes politiques :

*“ Nous on se demande souvent : mais qu'est ce qu'ils veulent ? Est ce qu'ils croient vraiment à nos projets ? Pourquoi un jour ils disent 'oui c'est très bien votre action sur la commune'... et de l'autre côté ils font des actions complètement différentes ? Donc la question c'est y a t-il une ligne et comment ils fonctionnent ? ”*

*“ Quel est leur intérêt ? L'emploi, l'activité économique, l'orgueil de la collectivité ? Je sais pas, j'en sais rien ! Si leur priorité c'est l'emploi, ça veut dire qu'ils diront oui à tout type de projet qui emploiera, même si c'est pas cohérent ? J'en sais rien ! ”*

*“ Pour moi c'est encore beaucoup dans la gestion. On a besoin de positionnements plus clairs. ”*

#### Les structures ressentent une divergence dans la manière de concevoir le développement.

Si les lignes politiques leur paraissent floues, l'impression qui s'en dégage pour les structures est que les enjeux des collectivités se jouent ailleurs que sur les domaines d'action de l'ESS et que la vision du développement est différente :

*“ On voit bien qu'il y a quelques fois des communes qui ne veulent pas de nous parce qu'elles ont des projets autres, qu'elles sont dans des logiques de développement différent, elles ont l'idée que ça va faire fuir le touriste, parlons franc. Ce sont des communes qui disent : 'notre axe de développement c'est la résidence secondaire, c'est le tourisme'... En gros allez voir ailleurs ! ”*

*“ Le problème c'est la vision du développement. Pour certains élus ce qu'on fait c'est pas du développement économique, c'est même pas du développement tout court. C'est quoi le développement économique, c'est faire des zones d'activités ? Si tu n'es pas une SARL de base, du secteur marchand pur, qui fait du bénéfice, tu n'es pas dans le développement. Quand tu expliques à des élus que tu fais du développement durable il y en a qui resteront hermétiques. ”*

#### Cette impression de divergence des priorités se traduit pour les structures à travers une incompréhension des choix de budgets des collectivités.

Pour les structures ces choix soulignent directement ces divergences de priorités :

*“ C'est rien ce qu'on demande, et puis ça créé du petit emploi, de la petite économie... Mais ça bloque. Alors qu'il faut regarder à côté de ça le phénomène du rond-point : le truc qui coûte une fortune, qui sert pas à grand chose, et qui fait marcher des entreprises qui bien souvent ne sont pas très locales... ”*

*“ Les budgets sont travaillés indépendamment des habitants et des structures, c'est vécu comme une injustice. Il y a des notions de valeur pas du tout légitimées, même pas explicités, on aimerait comprendre pourquoi on met tant d'argent là et pas là. [...] On nous dit il n'y a pas d'argent mais c'est trop facile, c'est une question de priorité, de choix. ”*

### 2. Le regard des collectivités sur la gestion et le partage des priorités

#### Des élus font le constat de difficultés à s'extraire d'objectifs qualifiés de « classiques », « gestionnaires ».

Ce constat est souligné d'autant plus au niveau d'EPCI parfois jeunes. Cela s'illustre notamment dans la manière dont les collectivités construisent leurs politiques de développement économique : l'emploi et l'installation d'entreprises et d'activités sont des problématiques vues dans leur globalité et l'ESS n'est pas perçue comme une priorité ou un axe particulier à travailler mais plutôt comme une possibilité comme une autre.

*“ Aujourd'hui les priorités ne sont pas là, on a plus des priori-*

*tés économiques traditionnelles et structurelles... On a eu des projets de ZA traditionnelles qui ont mobilisé le personnel, le temps, l'argent et aujourd'hui on est encore plus mobilisés sur le remplissage de ces zones, aussi avec un retour économique attendu ! Une collectivité quelle qu'elle soit a besoin de retomber sur ses pieds au niveau économique, on en est aussi là. ”*

**La sensibilité des collectivités à l'ESS et à ses initiatives et priorités semble peu présente.**

De nombreux interlocuteurs interrogés sur la manière dont l'ESS et ses domaines d'actions sont pris en compte dans leur collectivité soulignent que la sensibilité est faible. Ils appuient sur les habitudes et lenteurs institutionnelles qui freinent parfois la possibilité de se lancer sur des projets et des priorités plus innovantes notamment autour de la coopération avec l'ESS :

*“ Ce n'est pas assez pour le moment. C'est des petits aiguillons, des frémissements qui nous poussent à réfléchir d'une autre façon... On y est sensibles, on est interpellés, mais on voit bien qu'on est encore pris dans un mode de fonctionnement qui fait qu'on n'accorde pas toute la place qu'elles devraient avoir [aux initiatives de l'ESS]. On est tellement pris par nos problèmes du quotidien, on continue de fonctionner comme on a toujours fonctionné ! On a du mal à sortir de ça malgré ces petits coups de coude, on est pris dans un carcan y compris politique. ”*

**Les élus s'interrogent sur la capacité des structures à mesurer l'ensemble des contraintes et des enjeux qui pèsent sur une collectivité.**

En effet, si les collectivités reconnaissent une difficulté à s'extraire d'objectifs « classiques » et à prendre en compte les enjeux soulevés par l'ESS, elles soulignent aussi que la focalisation des organisations d'ESS sur un domaine ou une priorité particulière les empêche parfois d'avoir une vision globale et de mieux comprendre les arbitrages et choix des collectivités :

*“ Ce qui est difficile [pour l'ESS] c'est le fait de ne pouvoir suivre un projet que sous un angle. Nous on a des contraintes techniques, financières, politiques parfois. [...] Il y a parfois beaucoup de « jusqu'au boutisme » de la part de certaines personnes qui ne veulent rien entendre, qui sont à fond sur un angle mais qui négligent les autres aspects du problème ! Il y a une sorte de prisme, un angle de vue qui empêche de voir globalement. ”*

**DES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION SUR LES MODES DE FONCTIONNEMENT**

Les écarts de représentation se jouent aussi à un autre niveau : celui des modes de fonctionnement des structures et des collectivités. Les deux types d'acteurs perçoivent parfois différentes manières de procéder, de travailler.

**1. Entre transversalité de l'ESS et sectorisation des collectivités**

Le premier écart repéré se situe sur l'échelle à laquelle sont gérés les projets et les politiques.

**Les structures de l'ESS considèrent travailler dans une dimension de transversalité.**

Cette transversalité est exprimée par les structures :

- dans les thématiques de travail : les structures d'ESS peuvent développer des projets remplissant des fonctions sociales, économiques, environnementales, éducatives, culturelles...
- sur les territoires : les structures d'ESS peuvent développer des projets qui transcendent certaines frontières de collectivités en dépassant les frontières de la commune par exemple .

Face à cela les collectivités sont perçues comme fonctionnant encore dans des logiques de sectorisation, de verticalité : les politiques et compétences paraissent cloisonnées, découpées par secteurs précis au sein d'une même collectivité et entre collectivités. Cette impression de décalage entre transversalité et sectorisation semble poser problème dans le sens où les structures peinent à faire reconnaître leurs projets dans la globalité de leurs aspects et surtout à trouver l'échelle pertinente à laquelle avoir un échange et un interlocuteur public :

*“ Nos projets par définition ils touchent à tout, ce sont des projets de territoire.... donc on se fait balloter de commission en commission. ”*

*“ Officiellement on est une association uniquement sur une commune, par contre dans la réalité il y a beaucoup de gens extérieurs qui en profitent, c'est donc une asso au fonctionnement complètement intercommunal. Mais on a jamais réussi à impliquer les autres communes. ”*

*“ La Communauté de Communes est l'échelon le plus petit qui paraît le plus pertinent pour le soutien des structures qui défendent un projet de territoire en lien avec le projet politique, sauf que les lignes budgétaires ne sont pas construites : la réponse c'est 'on ne finance pas les assos'. ”*

**Les collectivités soulignent aussi cet enjeu de la transversalité et de l'échelle de gestion de l'ESS.**

Les collectivités ont conscience d'une transversalité thématique de l'ESS qui rend difficile l'appropriation et le traitement de ces projets :

*“ L'ESS ne constitue pas une seule entité, il n'y a pas une entité qui s'appelle développement social et solidaire, ça n'existe pas ! [...] En tant que collectivité on peut pas dire 'on fait du culturel, du sport, de l'économie et du social et solidaire ! Ça a un caractère horizontal, c'est partout ! ”*

Ces collectivités s'interrogent de la même manière sur l'échelle pertinente de traitement des projets de l'ESS :

*“ Les services d'accompagnement pour les associations on les retrouve à l'échelles de villes où il y a des regroupements, des fédérations... Mais à l'échelle intercommunale ou d'un canton il n'y a rien du tout, c'est chacun pour soi, chaque élu de la vie associative se débrouille avec ses associations. Il n'y a pas une politique globale de la vie associative. Je pense que le territoire communal est restreint et un peu étriqué ! Il y a besoin d'une politique plus coordonnée, plus ouverte sur un territoire plus large. ”*

*“ C'est une question de niveau. Pour moi le lien local à l'échelle de la commune est essentiel. Maintenant effectivement pour*

*des structures qui elles sont hors territoire, qui donnent plus de rayonnement, qui ont besoin de plus de moyens, l'échelle intercommunale est intéressante. ”*

Beaucoup de collectivités se montrent donc sensibles à l'enjeu de l'intercommunalité pour la gestion des structures d'ESS. Si elles soulignent que cette échelle peut être plus adéquate, elles notent aussi qu'elle peut rendre les débats plus compliqués :

*“ Une intercommunalité c'est conséquent, les échanges sont différents. Les modes de fonctionnement ne sont pas tous les mêmes, on a pas la même vision des choses. Et pourtant l'économie solidaire elle devrait déjà se jouer à ce niveau là ! ”*

*“ Je pense qu'au niveau des communes on est trop petits, au niveau de la Communauté de communes ça se fera mais il faut du temps pour intégrer tout ça. Il faut avoir l'esprit communautaire et on ne l'a pas encore partout. On est tentés toujours de tirer l'eau à son moulin au lieu de faire des projets collectifs, d'utilité pour le territoire... ”*

## 2. Des écarts de représentation sur les méthodes de travail

C'est au niveau de la manière dont les méthodes de travail sont conçues par les uns et les autres que semblent se former le plus de représentations.

### Des représentations se jouent sur la manière dont l'ESS perçoit les méthodes d'action et de gestion des projets par les collectivités.

Là où les structures disent travailler dans des registres de la qualité, du processus, de la participation, de la responsabilisation de l'usager, elles perçoivent que les collectivités se basent davantage sur des principes de coût, de quantité, de rapidité, de gestion, de simplification pour l'usager.

*“ On a toujours des automatismes de tous les côtés, donc c'est du boulot à long terme pour faire comprendre les choses. Les représentations sont différentes. Par exemple les élus restent sur des automatismes de « majorité » : il faut que ça touche un maximum de personnes. Face à ça, notre travail plutôt sur la qualité est toujours à ré-expliciter. ”*

*“ Par exemple sur le tarif aux usagers : il y a des communes qui défendent du tout-cuit, prépayé, pré mâché, et des assos qui défendent plutôt une autre vision : un engagement, une responsabilité, une conscience du travail fourni et du service rendu. Ça ça peut passer par un paiement, même minime, de l'usager, alors que les collectivités préfèrent parfois la gratuité. ”*

Certaines structures se représentent aussi le fait que les attendus ne sont pas forcément les mêmes en termes de résultats :

*“ Quand on crée dans le public il faut que ce soit magnifique, que ça se voie... il y a derrière des élections. Donc on commence par aller voir dans d'autres pays pour choisir comment faire, on prend l'avion... Alors que nous on réfléchit sur l'aspect pédagogique pour voir quels sont les besoins, et on met la première pierre en partant de ces besoins ! C'est pas la même démarche. ”*

*“ Les collectivités sont de plus en plus douées sur ce qui est visible : infrastructures, routes... Il y a un côté maîtrise du visible mais fuite de l'invisible : tout le travail d'éducation populaire, de création d'activité... Ils sont encore beaucoup sur le quantitatif au lieu du qualitatif. C'est plus facile de financer un bâtiment visible physiquement que de financer des choses qui se voient moins... ”*

### Les manières de concevoir divergent aussi sur la façon dont les initiatives doivent être gérées et coordonnées sur un territoire.

Là où l'ESS se positionne dans des représentations portées davantage sur l'initiative citoyenne, l'émergence, la spontanéité, les collectivités sont vues à travers une structuration descendante, une volonté de stabilisation, de maîtrise des projets face à cette spontanéité qui peut parfois éveiller des craintes :

*“ Attention à ne pas créer des usines à gaz et faire qu'on lance des projets... Il faut que ça soit bien réfléchi, bien structuré. [...] On a souvent plein de petits bouts de plein de choses qui commencent, mais il faut éviter de s'éparpiller, de multiplier les porteurs de projets, que ça soit pas juste 'il y a du potentiel et on créé un truc sur chacun des territoires comme ça vient'. ”*

## 3. Contractualisation ESS/collectivités : des outils et politiques peu adaptés

Ces multiples écarts d'objectifs, de méthodes et de fonctionnement perçus par les uns et les autres semblent se cristalliser notamment sur la question des outils de contractualisation entre les collectivités et les structures de l'ESS.

### Les structures constatent un manque d'adéquation entre les outils de contractualisation et les spécificités de l'ESS.

Les appels à projets et marchés publics sont les dispositifs qui interpellent le plus les structures qui s'interrogent sur l'adaptation de ces dispositifs aux modalités de travail et spécificités de l'ESS :

*“ On a fonctionné pendant des années sur un système : les associations repéraient les besoins sur le territoire, les remontaient et ensuite montaient les projets ! Maintenant on va vers un fonctionnement qui nous éloigne du terrain, avec des institutions qui vont nous dire 'nous avons constaté tel besoin à tel endroit, mettez-vous en concurrence les uns les autres pour y répondre'. On sent bien une logique économique de l'appel à projet qui est un appel à concurrence qui ne dit pas son nom ! C'est un peu antinomique comme position : 'Vous êtes partenaires mais battez vous entre vous'. ”*

*“ C'est dur de valoriser un coût plus élevé. 60% de ton offre est en concurrence directe avec des gens moins chers. Il faut donc réussir à valoriser ce que l'on produit en plus. Mais tu fais valoir quoi si le maître d'ouvrage n'a pas lui-même dans son cahier des charges intégré des choses qui peuvent bonifier ton offre ? [...] Je ne sais pas comment il faut faire pour que nos structures puissent avoir un positionnement équitable par rapport aux structures classiques. Ou alors ça veut bien dire qu'on considère que ces structures de l'ESS ne sont pas des structures classiques, auquel cas soit les marchés sont réservés, soit ils sont pondérés de telle sorte qu'on prenne intégralement en compte les spécificités. Mais on pourra pas être toujours sur les deux tableaux. ”*

### Les collectivités soulignent les différentes contraintes qui freinent l'adaptation de ces outils.

D'une part concernant les marchés publics et l'insertion de clauses spécifiques destinées à favoriser les structures de l'ESS, tous les interlocuteurs soulignent qu'il existe des possibilités mais que ces pratiques ne font pas encore partie des habitudes et que le manque de formation est important :

*“ Il y a quand même quelques possibilités dans les choix des entreprises. Lorsqu'il y a des marchés c'est pas facile, c'est pas encore rentré dans les mœurs. Je crois qu'il y a une méconnaissance et puis c'est pas forcément la priorité des gens. Il y a tellement de choses à faire, faut déjà y penser et on a pas le réflexe... En plus on est pas formés à ça. ”*

D'autre part c'est la contrainte du coût qui est soulignée. Les collectivités notent qu'à service égal elles peuvent difficilement choisir un coût plus élevé :

*“ Malgré tout il faut quand même que le service soit bon. On peut le faire une fois en se disant bon allez... mais si c'est trois fois plus cher et pas meilleur, on va dire ça suffit quoi ! Si c'est plus cher et qu'il y a une plus-value d'accord, mais si c'est le même service sans plus-value alors là... ”*

*“ C'est délicat, ça a un nom très précis dans le code des marchés publics, ça s'appelle du favoritisme et la sanction c'est 'vous êtes déchu de votre mandat d'élus'. Les structures ne comprennent pas toujours ça... Mais si elles le remportent au prix qu'elles font, on risque d'être dénoncé par le citoyen lambda ! ”*

Ceci souligne bien le fait que si le coût pose question c'est qu'il subsiste une difficulté à identifier une réelle plus-value qui permette de justifier un choix. Ainsi les collectivités se sentent parfois mal à l'aise à l'idée de favoriser une entreprise de l'ESS plus chère vis à vis d'une autre entreprise locale car la perception de la plus-value autre que sur la qualité du produit lui-même est difficilement mesurable pour elles.

## ENJEUX

Faire converger les priorités et modes de fonctionnement

- Comment échanger entre ESS et collectivités sur les représentations des priorités et enjeux pour un territoire ?
- Comment mieux se comprendre et mieux prendre en compte les particularités des uns et des autres pour établir des méthodes et outils de coopération adaptées ?
- Comment intégrer l'ESS dans les politiques territoriales ?

## Synthèse de la partie 3 sur les écarts de représentation

Cette partie a permis d'éclairer sous un autre angle les difficultés de relations et de coopération entre structures de l'ESS et collectivités. En effet un ensemble de représentations, d'écarts de conception pouvaient compliquer le rapport entre ces deux acteurs. Ces écarts de représentation se jouent à deux niveaux :

- un manque de compréhension et des divergences de conception des objectifs et priorités pour un territoire entre collectivités et ESS
- un manque d'adéquation entre les méthodes de travail et d'action

L'ensemble de ces représentations renvoie implicitement à la question de la capacité de ces deux types d'acteurs à travailler ensemble au vu de ces écarts de conceptions. Si ces écarts relèvent pour beaucoup de la représentation et de la méconnaissance, ils semblent former des obstacles importants à une collaboration ESS/collectivités et notamment à une prise en compte et une intégration réelle de l'ESS dans les politiques et dispositifs publics.

## DES PISTES

### Pour avancer ensemble...

#### RENDRE VISIBLE ET VALORISER L'ESS

Elaborer des panoramas de l'ESS à l'échelle locale pour donner une visibilité concrète sur les structures, leurs objectifs et leurs missions ?

Construire des outils pour visualiser les missions et les impacts économiques, sociaux, environnementaux des structures de l'ESS sur un territoire (cartographie interactive, nouveaux indicateurs d'impacts des projets...)?

Organiser des événementiels et actions de sensibilisation pour rendre concrètement visibles les structures de l'ESS sur un territoire : annuaires locaux, campagne d'affichage... ?

#### RENFORCER LES COMPÉTENCES DES STRUCTURES DE L'ESS

Encourager le décloisonnement et la mutualisation entre structures de l'ESS au niveau local ?

Identifier les besoins et développer les propositions de formation ?

Développer des fonds locaux d'aide à l'expérimentation en ESS alimentés par différents types d'acteurs pour renforcer les capacités financières et le développement de nouveaux projets ?

Des modules de formation conjoints collectivités/structures de l'ESS ?

#### CONSTRUIRE DES POLITIQUES ET DES DISPOSITIFS LOCAUX D'ACCOMPAGNEMENT À L'ESS

Désigner un élu relais de l'ESS à chaque échelle de collectivité ?

Diffuser et faire connaître des contenus et dispositifs concrets de politiques publiques de l'ESS à différents niveaux de collectivités ?

Constituer des groupes de travail locaux ESS/collectivités pour réfléchir et se former à l'adaptation des outils de contractualisation (marchés publics, appels d'offre) aux spécificités de l'ESS ?

Travailler sur les possibilités de coopérations entre les collectivités et l'Économie Sociale et Solidaire implique une étape de compréhension des relations existantes, des obstacles et représentations qui font écueil à la coopération. Cette analyse pointe différents niveaux d'enjeux : inter connaissance, reconnaissance et confiance mutuelle, partage de priorités et de conceptions... Si les divergences sont présentes, elles doivent non pas freiner les possibilités de coopération mais servir d'appui pour réfléchir à des pistes de solutions et d'innovations autour de ces différents aspects.

En voici quelques unes, à débattre, à approfondir sur les territoires, au niveau régional...

#### MIEUX SE CONNAÎTRE, PARTAGER DES PROJETS ET DES REGARDS SUR LE TERRITOIRE

Créer un outil de communication et d'échange d'informations commun à l'ESS et aux collectivités au niveau local : site internet... ?

Investir et développer les temps d'échange existants et développer un réflexe d'ouverture ponctuelle des temps de travail propres à chacun (C.A de structures, commissions de collectivités...)?

Constituer des groupes locaux rassemblant des acteurs des collectivités et de l'ESS dans une perspective de rencontres ponctuelles pour échanger sur les projets en cours, les enjeux et actualités du territoire ?

Découvrir des projets innovants, des solutions et méthodes de coopération concrète ESS/collectivités sur des projets de territoire : organiser des journées de l'innovation sociale, des voyages d'étude communs... ?

## POUR ALLER PLUS LOIN sur l'Économie Sociale et Solidaire

### E2S, Pôle de développement de l'Économie Sociale et Solidaire du Pays de Vannes

E2S est une association dont le rôle est de promouvoir, structurer et développer l'ESS sur le Pays de Vannes.

Comme les autres pôles se développant sur les Pays bretons, elle rassemble les acteurs associatifs, coopératifs, mutualistes, se reconnaissant dans les valeurs de l'ESS et souhaitant

participer à son développement en favorisant la coopération, la mutualisation et l'accompagnement de projets.

**Maison de la Famille**  
47, rue Ferdinand le Dressay  
56000 Vannes  
Tél. 02 97 47 48 09  
e2s.vannes@gmail.com

### Chambre Régionale de l'Économie Sociale de Bretagne (C.R.E.S.) [www.ess-bretagne.org](http://www.ess-bretagne.org)

La CRES rassemble en Bretagne les acteurs qui se reconnaissent dans les valeurs de l'Économie Sociale et Solidaire et qui se regroupent pour en développer le projet.

6 cours des Alliés  
35000 Rennes  
Tél. 02 99 85 89 52  
Fax. 02 99 85 89 59

Ses missions :

- Connaître et reconnaître la réalité de l'E.S.S. en Bretagne  
*Observatoire Régional de l'Économie Sociale et Solidaire en Bretagne*  
[www.oress-bretagne.fr](http://www.oress-bretagne.fr)
- Structurer les acteurs de l'E.S.S. dans des territoires de proximité  
*Réseau des pôles de développement de l'économie sociale et solidaire*
- Construire les compétences des bénévoles de l'E.S.S.
- Accompagner le développement des entreprises de l'E.S.S.  
*Animation du DLA/C2RA*  
[bretagne.c2ra.org](http://bretagne.c2ra.org)
- Soutenir la création d'activité de l'E.S.S.
- Soutenir le développement de secteurs d'activité
- Faire connaître l'E.S.S., son projet, ses valeurs