



LES RENCONTRES TERRITORIALES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

LES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

12 MAI 2016 – PARIS

Synthèse

Par Abdourahmane NDIAYE,
Docteur en économie,
Chercheur associé, UMR PASSAGES

CO-ORGANISATEUR :



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

Conférence d'ouverture :

Qu'est-ce que le modèle économique de l'ESS au sens de la loi du 31-07-2014 ?

Intervenants : Hervé Defalvard (Maitre de conférences, Université Paris-Est Marne-la-Vallée), Christiane Bouchart (Présidente du RTES), Christelle Leyre (Déléguée générale du Labo de l'ESS)

Hervé Defalvard, Maitre de conférences, Université Paris-Est Marne-la-Vallée :

L'ESS comme enjeu de développement des communs

1-/ La loi ESS : entreprendre, produire et consommer « autrement »

L'ESS est une appellation récente. Historiquement, l'économie sociale est née en France en 1834 avec la création de la coopérative des bijoutiers en doré¹. L'économie sociale est alors un ensemble de familles séparées qui n'entretiennent pas de relations entre elles.

1. Les associations sociales et médico-sociales ;
2. Les mutuelles d'assurance santé ;
3. Les grandes coopératives agricoles et agroalimentaires.

La renaissance de l'économie sociale se fera durant les années 1970 par l'unification des différentes familles qui la composent. Ce mouvement unitaire marque à la fois une réaction à la montée du néolibéralisme et une volonté d'afficher une plus grande visibilité. L'économie solidaire est apparue au début des années 1980 pour répondre aux nouveaux besoins sociaux face à la crise de l'État-providence. Pourtant, l'unification progresse à travers des querelles entre l'économie sociale et l'économie solidaire, notamment sur le projet politique de l'ESS à partir de la fin des années 1980. Ces querelles intestines alimentent la progression de l'ESS durant les décennies 1990 et 2000.

L'un des points forts de la loi de l'ESS est la volonté politique d'affirmer en son article 1 un autre modèle économique comme levier de l'unité. La loi propose un dépassement des statuts (structuration horizontale) de l'ESS pour une visée refondatrice d'un autre mode d'entreprendre. Cet autre mode d'entreprendre se construit à partir des 3 caractéristiques suivantes :

1. Une entreprise d'utilité sociale, ayant un but autre que le seul partage des bénéfices.
2. Une gouvernance démocratique et participative.
3. Une lucrativité limitée, avec des règles de limitation de la redistribution des excédents dégagés.

2-/ L'ESS : enjeu de développement des communs

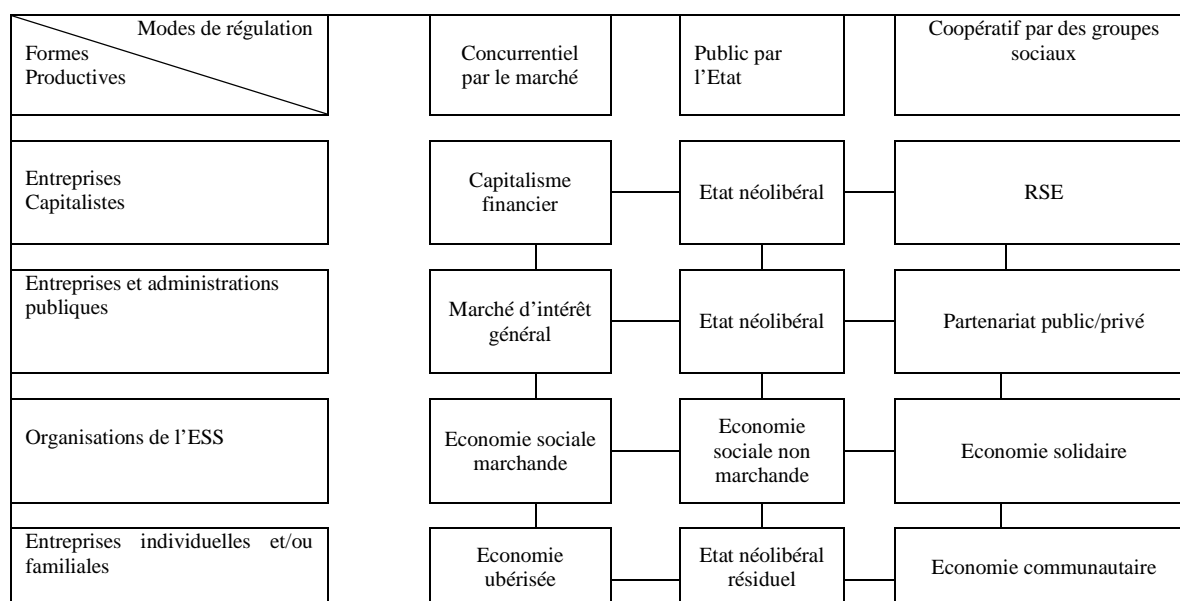
Cet autre mode d'entreprendre serait un levier d'un mode de développement économique alternatif au modèle néolibéral dans les territoires. Puisqu'il existe plusieurs façons de nommer, de caractériser l'ESS, l'hypothèse formulée ici est de considérer l'économie sociale et solidaire comme un commun, comme un enjeu de développement des communs. Selon le programme scientifique de l'économie collaborative, les communs sont définis comme des organisations ayant trois caractéristiques :

1. Produire une ressource mise en commun.
2. Attachée à des droits d'accès universalisés mais à des conditions locales.
3. À travers une gouvernance collective.

Les communs existent depuis longtemps, notamment historiquement sous la forme des pâturages par exemple. Plus récemment, ils prennent par exemple la forme des logiciels libres. Les communs constituent une manière d'envisager l'économie et peuvent porter sur l'emploi ou la santé. En quoi l'ESS en tant que commun peut-elle être une alternative au modèle néolibéral dans une approche macro institutionnaliste ? L'approche institutionnaliste définit l'économie comme un système de production, d'échange et de consommation, selon trois modes de régulation : concurrentiel, public et coopératif (Cf. Schéma).

¹ Voir Gérard Vindt, 2014, « 1834, la naissance de l'économie sociale et solidaire », Alternatives économiques n° 334, avril 2014, p. 80-81.

Schéma. Le système de l'économie politique néolibérale



Source : Auteur

L'économie politique néolibérale est caractérisée par l'existence d'un bloc dominant qui est le capitalisme financier. Il privilégie un mode de financement des entreprises abondé par les marchés financiers depuis le début des années 1980. Ce mode de financement a entre autres comme objectif de rentabiliser les capitaux privés. Alors que les modes de financement des entreprises de l'ESS sont totalement limités et différents de ceux des entreprises privées capitalistes, les appels d'offres des marchés publics mettent en concurrence ces deux types d'entreprises. L'alternative centrale consiste à se demander, comment concevoir la transformation du capitalisme financier ? Il faut rappeler qu'il existe plusieurs types de capitalismes : financier en France et coopératif en Allemagne. Comment le capitalisme allemand a-t-il été transformé ? Comment peut-on passer d'un capitalisme financier à un capitalisme coopératif ? Le modèle coopératif n'est historiquement porté ni par les entreprises privées, ni par les groupes syndicaux mais bien par les groupes sociaux des territoires qui constituent un bloc. Ce capitalisme coopératif peut s'envisager sous l'angle des Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Apparus à la fin des années 2000, les PTCE se mobilisent pour des missions d'utilité publique notamment pour l'accès à l'emploi au travers des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), pour la santé en sécurisant les circuits médicamenteux et contribuant ainsi à assurer les droits de protection sociale. Dans le cadre de l'accès à l'emploi (qui est un commun), on peut citer l'exemple du PTCE Pôle Sud créé en 2007 sous l'initiative de la CRESS Rhône-Alpes et du Groupe Archer. Il regroupe 23 organisations ayant une mission de service public pour l'emploi, emploie 400 salariés à équivalent temps plein, en association avec plus de 150 entreprises du territoire regroupées au sein de deux associations Entreprises Romans Bourg péage (ERB) et Romans cuir et accueille plus de 1000 personnes éloignées de l'emploi chaque année. Comment s'appuyer sur les groupes sociaux de territoires pour opérer des transformations sociales de nos économies ? Quelles alliances entre collectivités territoriales et acteurs de l'ESS dans une perspective de transformation sociale ?

Un autre exemple de droit qui est un commun serait un droit d'entreprise. Nous mobilisons ici deux droits : celui du travail et celui des sociétés qui en produiraient un troisième, qui est celui des entreprises. Ce peut être compris comme relevant de la philosophie des communs. L'exemple de l'entreprise FicoCipa de Bruyères dans les Vosges est illustratif de ce propos. A la suite d'un rachat de ce sous-traitant automobile, l'entreprise est mise en liquidation sous l'effet de la mobilité du capital. Les salariés de l'entreprise ont publié alors une annonce dans le journal Les Échos (en version numérique le 28/04/2016 et en version papier le 2/05/2016), à la recherche d'un « Repreneur Industriel Ambitieux ». Les salariés sont politiquement accompagnés par le maire de Bruyères dans leur démarche. Ainsi, les salariés font valoir leur droit d'usage à l'encontre du droit de propriété absolu et préfigurent d'une gouvernance de territoire de l'entreprise qui devient un commun. Si l'usage est plus pertinent que la propriété, alors il faudra procéder à une contractualisation avec les autres parties prenantes dont les collectivités locales. Cette vision d'un droit de l'entreprise donne toute sa place au territoire et à l'ESS, toute sa place au développement endogène.

Mais développer des communs ne signifie pas protectionnisme, les communs introduisent TOUTES les parties prenantes dans la gouvernance de l'entreprise. Puisque le droit d'usage appartient aux parties prenantes.

Ainsi, l'ESS est un mode de développement qui peut être endogène, ce qui renvoie à l'intérêt général, aux droits qui eux-mêmes font référence à la dimension politique. La dimension endogène est un levier d'émergence du développement territorial. Elle peut être un activateur des dynamiques des circuits courts pour le développement local. L'exemple du maire de Bristol qui préside la monnaie locale complémentaire en est une illustration éloquent.

Christelle Layre, Le Labo de l'ESS :

Les acteurs de l'ESS dans le développement des territoires

Le Labo de l'ESS est un Think Tank créé en 2010 sur la base d'une réflexion collective dans le but de sortir de la crise par une révision profonde des modes de production et de consommation. Pour réaliser cette ambition, le Labo de l'ESS fournit au quotidien un travail d'identification, d'analyse et de valorisation des initiatives territoriales menées par des acteurs de l'ESS ou en partenariat avec eux. Outre les réflexions au sein des groupes de travail thématiques, des actions et des productions ont été mises en place et partagées avec l'ensemble des acteurs concernés, dont les collectivités territoriales et le RTES. En se référant à la loi de l'ESS, qui la définit comme un laboratoire d'innovations, d'initiatives citoyennes dont l'objectif est de réinventer d'autres manières de faire l'économie, le Labo de l'ESS cherche à rendre plus visibles ces initiatives sur l'ensemble du territoire national en s'appuyant sur un réseau d'acteurs et d'entrepreneurs. Le Labo de l'ESS part des dynamiques citoyennes réellement existantes, par une démarche méthodologique coopérative, ouverte et participative, en procédant par : repérage, accompagnement et soutien du citoyen dans sa volonté d'améliorer la qualité du vivre ensemble.

Le Labo de l'ESS cherche à valoriser ces formes de coopération par la mutualisation des ressources. Pour ce faire, il a défini des thématiques de recherche prioritaires structurantes et fédératrices. Cinq grands thèmes ont été dégagés de l'analyse des dynamiques territoriales :

1. Les Pôles Territoriaux de Coopération Économique (PTCE) : sur ce volet, il joue le rôle à la fois d'animation des dynamiques économiques territorialisées et de décloisonnement entre ESS et économie conventionnelle.
2. Les Circuits courts économiques et solidaires (CCES) : l'approche consiste à envisager les CCES comme levier de développement durable qui organise une autre agriculture qui permet une meilleure alimentation et des solidarités avec les acteurs de proximité, mobilisés dans la durée. La création et l'entretien de synergies en circuits courts puisent leur légitimité de l'existence de filières de production valorisant les ressources du territoire. D'où l'élaboration d'une charte, du montage des groupes de travail et leur animation. L'évaluation des circuits courts permet de mesurer leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux.
3. Du point de vue de son modèle économique, les CCES produisent de l'innovation sociale en hybridant les ressources (privées, publiques et gratuites) et en favorisant une gouvernance démocratique et participative. Dans le schéma des CCES, les collectivités territoriales ont un rôle de premier plan dans la structuration et le portage politique. Le Labo de l'ESS cherche à contribuer à relier les dynamiques des petits porteurs de projets (associations, collectifs de citoyens, etc.), des territoires avec les acteurs financiers traditionnels et les plateformes de financement collaboratif et solidaire pour améliorer l'accompagnement et les capacités de financement des petits porteurs de projets. Cette mise en synergie passe également par les réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises tels que les CIGALES, l'ADIE, etc. Les outils financiers solidaires peuvent permettre de travailler au rapprochement de l'économie collaborative, de l'économie circulaire et de l'ESS au travers des CCES. Le rapprochement de l'ESS avec l'économie collaborative doit s'opérer de manière prudente, puisque certaines entreprises collaboratives et notamment les plus emblématiques sont très éloignées des valeurs de l'ESS (Airbnb par exemple). Le problème du financement des petits projets d'utilité sociale pose avec force la question de la collecte de l'épargne dans les territoires. Comment irriguer l'épargne des ménages et des entreprises vers les plateformes de financement collaboratif et solidaire ?
4. La nécessaire articulation avec les politiques publiques aux niveaux européen, national et local, notamment sur la question de la transition énergétique et du changement d'échelle. La transition énergétique représente un enjeu de société majeur qui ne peut être uniquement abordé sous un angle technique (impasse écologique) et économique (épuisement des ressources naturelles). Si

elle n'intègre pas le volet de transformation socioéconomique et ne s'attaque pas aux causes structurelles du réchauffement climatique, elle se heurtera aux mêmes impasses que le modèle de développement qui l'y a conduit. Le changement d'échelle viendra des territoires. En respect de la théorie du milieu innovateur de Philippe Aydalot, le territoire est compris comme un ensemble de relations fonctionnelles (d'échanges et de production), hiérarchiques (position dominante) et sociales (cohésion, confiance réciproque, coopération, appartenance). Ces territoires sécrètent l'innovation notamment sociale. À tous les échelons territoriaux il existe des leviers permettant aux collectivités locales de soutenir l'ESS. Elles ont donc un rôle majeur à jouer, tout en veillant au développement de toutes les synergies nécessaires à la construction des actions, notamment au niveau des outils financiers. La participation citoyenne dans la transition énergétique repose sur une série de leviers : un modèle décentralisé qui permet une maîtrise par les territoires de la production d'énergie, complémentaire des systèmes hautement capitalistiques. Il redonne du pouvoir d'agir aux citoyens, qui deviennent acteurs et plus seulement consommateurs, donnant corps à une certaine démocratie économique ; toutes les initiatives montrent une bien meilleure acceptabilité par les riverains des nouvelles installations d'Énergies renouvelables (EnR), ceux-ci en étant acteurs ; une réelle sensibilisation à la sobriété et aux économies d'énergie se traduit par une réduction des consommations ; le modèle permet de lever de l'épargne locale et de mobiliser sur des projets locaux, forme de circuit court de financement et de gestion de l'épargne ; par l'investissement des habitants, dans un lien fort avec les collectivités locales, il suscite de nouvelles formes de cohésion sociale territoriale, orientées vers l'intérêt général ; cette logique d'intérêt général, prévalant sur la recherche de lucrativité, assure enfin une meilleure stabilité des entreprises concernées, moins soumises à la volatilité des capitaux.

5. Les nouvelles formes d'emploi². Les notions d'emploi, de travail ou d'activité sont aujourd'hui bouleversées par les transformations économiques, sociales et politiques à l'œuvre. Cela amène à réfléchir au modèle de référence pour le faire évoluer tout en ayant à l'esprit le maintien de la protection sociale, socle du contrat social français. L'érosion de l'emploi dans les bassins d'activités est devenue une tendance de fond avec ses conséquences sociales majeures. Nouvelles technologies, compétition internationale, financiarisation intensive ou nouvelles économies, ces tendances de fond affectent l'emploi (volume, structure et évolution) tel qu'il était connu jusqu'à présent. Dans leur ensemble, les pays de l'OCDE souffrent actuellement d'une érosion tendancielle de l'emploi et la France est particulièrement contre performante dans sa zone. Sa croissance faible affecte sa capacité à créer des emplois, tandis que sa démographie la contraint à en créer davantage. Dans ce contexte d'attentes fortes, les exigences des travailleurs ou des nouveaux demandeurs d'emploi, en particulier les jeunes, évoluent vers un désir d'ouverture, d'autonomie, d'innovation, une quête de sens dans leur activité professionnelle, ... mais non au prix de l'insécurité ou de la précarité. Dans le même temps, les formes d'emploi évoluent sensiblement avec une remise en question du contrat de travail salarial et une montée en puissance du travail indépendant, de l'auto-entrepreneuriat ou encore de l'emploi partagé. Parallèlement, de nombreuses innovations sociales sont à l'œuvre, principalement au niveau local et permettent d'envisager le maintien ou la création d'emploi par des approches nouvelles, voire transgressives.

Pour conclure, l'accent est mis sur la nécessité de mesurer l'impact économique de ces initiatives pour les territoires. Bien que des études apportent des éléments qualitatifs essentiels, la question de la mesure quantitative reste une préoccupation prioritaire. Car, des éléments quantitatifs seraient de nature à mieux convaincre ou rassurer les acteurs liés à l'ESS. Il faut construire une méthode, identifier des critères et élaborer des indicateurs communs de mesure d'impact. Accessibles aux utilisateurs de l'ESS, ils sont lisibles pour les autres acteurs, notamment bancaires. Un nouveau groupe de travail est déjà constitué sur ce sujet.

² Voir Abdourahmane Ndiaye et Nathalie Ferreira, 2013, « Le travail et l'utopie. Analyse du travail dans les théories de Sismondi, Fourier, Proudhon, Marx, Engels, Godin et Lafargue » in Braconnier P., Caire G. (dir.). *L'économie sociale et solidaire et le travail*, p. 193-214. Et d'une manière générale l'ensemble des contributions du livre « L'économie sociale et solidaire et le travail » dirigé par Patrice Braconnier et Gilles Caire aux éditions L'Harmattan, résultat des Rencontres interuniversitaires de l'économie sociale et solidaire de 2011.

Christiane Bouchart, Présidente RTES :

Pourquoi les collectivités territoriales ont elles intérêt à soutenir le développement du modèle économique de l'ESS ?

C'est dans le contexte politique local, notamment avec les municipales de 2001 et les régionales de 2004, que de nombreux élu-e-s en charge d'une délégation à l'économie solidaire, ont pensé nécessaire d'ouvrir et d'animer un espace de coopération, de coordination et de partage d'expériences au plan national. La libération et la mise en valeur des potentiels locaux d'initiatives sont désormais la signification première du paradigme de l'économie des proximités. Les compromis institutionnels territoriaux peuvent être étudiés à la fois en termes de gouvernance et de régulation. C'est dans ce contexte paradigmatique émergent que de nombreux élu-e-s locaux ont cherché et cherchent encore à engager leur territoire dans une démarche de développement durable et de démocratie participative, qui mobilise les ressources locales et met en avant les dimensions sociale et humaine de l'économie. Il s'agit notamment pour eux de lutter contre toutes les discriminations et de placer la personne au cœur de l'activité économique.

Cette volonté s'est traduite par la création du Réseau des collectivités Territoriales pour l'Économie Solidaire (RTES). Le RTES a remplacé le Réseau des Communes pour l'Économie Solidaire, créé quelques années auparavant dans le cadre de la démarche d'impulsion de pôles d'économie solidaire. Le RTES se propose d'être un lieu de rencontre des collectivités engagées dans une démarche d'économie sociale et solidaire, autour d'une conviction : l'économie sociale et solidaire est une économie en capacité d'apporter des réponses aux besoins économiques, sociaux et environnementaux des territoires. Deux grandes orientations structurent sa démarche.

1. Vers un développement durable par une économie au service :
 - o de l'humain et du lien social, les initiatives de l'économie solidaire ne recherchent pas le profit mais privilégient l'utilité sociale. En ce sens, elles interrogent la définition même de la notion de richesse ;
 - o des solidarités entre individus d'un territoire, entre territoires (au niveau local, national ou international), entre activités et avec les générations futures ;
 - o d'un développement qui favorise la coopération et l'action citoyenne ;
 - o de la qualité de la vie pour tous et la préservation des ressources naturelles.
2. Un développement des territoires fondé sur :
 - o le partenariat au niveau local (élus – État – acteurs socioéconomiques) ;
 - o la participation citoyenne (entreprendre ensemble) et les pratiques démocratiques ;
 - o l'hybridation des ressources (publiques, privées et non monétaires) ;
 - o la mise en réseau des expériences locales, nationales et internationales.

Les politiques publiques qui impactent les valeurs de l'ESS sont récentes. Alors que l'ESS a une histoire ancienne et que ses valeurs restent toujours d'une grande pertinence, son intégration dans les politiques publiques ne date que des années 2000 pour insuffler des logiques de développement territorial durable et solidaire. Aujourd'hui c'est bien sa place et son rôle qu'il est nécessaire de développer pour que l'ESS puisse envisager un changement d'échelle pour infléchir les structures de la croissance productiviste et inégalitaire. Ainsi, l'intervention sera structurée autour de cinq éléments de réponse à la problématique suivante : « pourquoi les collectivités territoriales ont elles intérêt à soutenir le développement du modèle économique de l'ESS ? »

1. Pour soutenir la création d'emplois, d'activités économiques et d'entreprises de proximité autour des valeurs de l'ESS et au bénéfice durable des territoires et sur un mode inclusif. L'activation des SIAE se justifie par les innovations sociales apportées par les acteurs de l'ESS pour accompagner les chômeurs les plus éloignés d'un emploi. Ces dynamiques s'adosent sur des entreprises ancrées territorialement qui créent des emplois non délocalisables.
2. Pour répondre aux besoins des habitants et des territoires non satisfaits, de manière inédite et innovante. Dans un contexte de réduction de moyens budgétaires, les collectivités ont la possibilité de prendre des parts dans une SCIC pour créer des activités d'utilité sociale, notamment mettre en place une crèche dans un quartier Politique de la Ville insuffisamment équipé. La participation des Collectivités territoriales au capital est fixée au minimum de 50 % du capital de la SCIC par la loi de l'ESS.
3. Pour favoriser et valoriser l'innovation sur les territoires. En effet une des capacités de l'ESS est de défricher et d'expérimenter de nouvelles formes de gouvernance. Elle a été pionnière sur le recyclage, la relocalisation de l'agriculture qui recrée des liens entre producteurs et

consommateurs, l'alimentation urbaine de proximité, la transition énergétique, etc. Des travaux sont en cours pour donner à voir la traçabilité de l'épargne territoriale et les outils de la finance citoyenne afin de pouvoir évaluer ce qui revient au territoire. La possibilité pour les territoires de « battre monnaie », au travers des monnaies locales complémentaires qui constituent des écosystèmes financiers. Ces écosystèmes financiers mobilisent les citoyens, les Chambres de commerce et d'industrie (CCI), les banques, les artisans et commerçants qui sont des parties prenantes directement concernées. Les monnaies locales complémentaires contribuent aussi à relocaliser l'économie et à développer du lien social. Un des enseignements majeurs tirés des écosystèmes financiers est qu'il ne faut pas opposer les modes d'administration économique (modèles économiques). Au contraire, il faut plutôt les rapprocher et développer des synergies au profit des territoires et de leurs habitants.

4. Pour assurer une cohésion sociale au sein des territoires en croisant les enjeux des politiques publiques avec les dynamiques de l'ESS, qu'elles soient économiques, culturelles, d'aménagement du territoire, de la politique de la Ville et d'insertion.
5. Pour développer un mode de gouvernance territoriale passant par la co-construction, notamment entre différents niveaux de collectivités. De nouvelles formes d'entreprendre appellent de nouveaux partenariats et alliances entre collectivités et acteurs de l'ESS. Qu'il s'agisse de l'élaboration des *Schémas de promotion des achats publics responsables* (montant supérieur à 100 millions €HT), ou des stratégies régionales de développement de l'ESS, intégrées dans les SRDEII, l'association de toutes les parties prenantes permet de remettre du sens dans les activités économiques.

La loi de l'ESS, qui a redéfini le modèle économique de l'ESS, offre un nouveau cadre et de nouveaux outils de contractualisation entre collectivités territoriales et organisations de l'ESS au profit d'un développement économique soutenable et solidaire des territoires. Elle réaffirme les solidarités de territoires, de nouvelles dynamiques d'insertion et une gouvernance territoriale innovante qui nourrit l'élaboration d'une stratégie régionale de développement économique. Dans ce schéma, les PTCE qui regroupent des entreprises privées, des collectivités territoriales, des universités, des centres de recherche et des entreprises de l'économie sociale et solidaire, jouent un rôle de premier plan.

1^{er} Focus :

Acteurs publics, Économie sociale et solidaire et subventions

Les modes de relations entre acteurs publics et entreprises de l'ESS sont complexes et très codifiés. D'une part, les politiques publiques territoriales sont contraintes par une diminution de leurs budgets de fonctionnement. Ce rationnement des fonds publics a comme conséquence de transformer les modes de relations entre les acteurs publics et ceux de l'ESS. D'autre part, la loi de l'ESS a redéfini les modes de relations et de contractualisation entre acteurs publics et organisations de l'ESS au profit de l'économie territoriale de proximité. Comment les acteurs publics des territoires contractualisent-ils avec ceux de l'ESS ? Les modes de partenariat et de contractualisation entre acteurs de l'ESS et collectivités sont divers (subvention, convention pluriannuelle d'objectifs, appel à projet, recueil d'initiatives, marché public, délégation de service public) mais ne sont pas équivalents. Quels sont les avantages et les contraintes de la subvention ? À quelles conditions une subvention est-elle compatible avec la réglementation européenne ? Le recours à un marché public apporte-t-il plus de garantie juridique ? Les modes de relations entre collectivités territoriales et acteurs de l'ESS, peuvent être approchés au travers de trois logiques qui ne prétendent pas à l'exhaustivité :

1. Les conventions de subventionnement qui constituent le mode le plus utilisé par les acteurs publics dans leurs partenariats avec les entreprises de l'ESS. Ce type de contractualisation soulève la question du droit de regard des acteurs publics. Ce type crée une relation inégalitaire dans laquelle l'acteur public qui finance l'acteur ESS le soumet à certaines conditions.
2. Les marchés publics sont matérialisés par des appels d'offres. Ce second type peut être analysé comme une mise en concurrence des acteurs de l'ESS. Cette forme de contractualisation, qui introduit la concurrence, viole certaines des valeurs fondamentales de l'ESS, à savoir la solidarité et l'entraide. Peut-on alors approcher les marchés publics différemment ? Peut-on envisager en amont le montage de consortiums des organisations de l'ESS pour éviter d'entrer en concurrence ?
3. La co-construction, type qui prend de plus en plus d'ampleur, consiste à confier la mission de service d'intérêt général (SIG) ou de service d'intérêt économique général (SIEG) aux acteurs de l'ESS.

Anne Laure Federici, Déléguée générale du RTES :

Enjeux et mise en lumière des singularités du modèle économique de l'ESS

Le modèle économique des entreprises de l'ESS est un sujet complexe. Cette complexité s'explique par les spécificités de l'ESS et les singularités des modes de contractualisation entre entreprises de l'ESS et collectivités territoriales. Sont retracés ici les grandes lignes de ces enjeux et certains points techniques sur les relations entre acteurs publics et ceux de l'ESS.

1. Un principe d'hybridation des ressources impulsé par les acteurs de l'ESS en partenariat avec les acteurs publics. L'hybridation comprend des ressources financières marchandes, produit de l'activité économique, les ressources publiques, aides sous formes de subvention aux organisations de l'ESS pour des missions d'intérêt général et les ressources gratuites, non financières et/ou non monétaires qui constituent l'apport des bénévoles en termes d'activités dans les structures de l'ESS. Les spécificités des entreprises de l'ESS expliquent en grande partie les singularités des modes de relations entre acteurs de l'ESS et acteurs publics.
2. Le cadre général européen soulève des inquiétudes légitimes, parce qu'il opère à partir du principe selon lequel : « le statut juridique de l'organisation ne préjuge pas de la nature de son activité économique ». Par conséquent, toute structure ayant une activité économique est considérée comme une entreprise, sans distinction de statuts juridiques. Ce postulat peut entrer en conflit avec les coutumes françaises en ce qui concerne les spécificités accordées au statut associatif et au non lucratif. D'ailleurs, au regard de ce principe, la commission européenne interdit les aides publiques aux entreprises et notamment celles de l'ESS.
3. Une avancée considérable a été notée en France avec la loi ESS. En effet, elle introduit une définition légale de la subvention. Auparavant, le fait que les collectivités considéraient la subvention comme beaucoup moins sécurisée juridiquement que les marchés publics, était perçu comme un frein à la subvention. Depuis la circulaire de septembre 2015, les relations

Collectivités locales/Acteurs de l'ESS ont été redéfinies dans le sens d'une plus grande sécurisation, d'un renforcement et du développement du financement associatif sous forme subventionnelle.

4. Le cadre de la Loi NOTRe a réaffirmé l'attribution aux régions de la compétence développement économique. Or, bien que les régions aient l'obligation de co-construire une politique ESS dans leurs schémas de développement économique, les structures de l'ESS ne font pas que du développement économique. Elles n'ont pas qu'une simple vocation économique. La complexité des activités de l'ESS exige la prise en compte de sa dimension sociale, au travers de la cohésion sociale et du vivre ensemble. La prise en compte de cette complexité reste encore à construire. Cela d'autant qu'il n'est pas toujours aisé de bien distinguer ce qui relève de l'activité économique marchande et non marchande. Autrement dit, ce qui doit être subventionné de ce qui ne l'est pas.

Pierre Chambe, Expert auprès du CGET et développeur économique auprès d'un EPIC :
L'ESS : approche européenne *versus* approche française. Quels enseignements en tirer ?

Il faut d'emblée reconnaître l'ambivalence, et même la conflictualité entre les légitimités politiques française et européenne. S'il existe aujourd'hui une émulation en France sur les sujets de l'ESS, le droit européen en matière d'entrepreneuriat est libéral et favorise une concurrence libre et non faussée. Il cherche à limiter ou à neutraliser les interventions de l'État qui constituent des entraves au fonctionnement des mécanismes des marchés. Pour les institutions européennes, le marché est vu de manière très expansive. Et, elles ne croient pas au fait qu'une grande partie des domaines d'intervention des entreprises de l'ESS (culture, logement, santé, emploi) soit hors marché. Le droit européen est contraignant et complexe. Mais aussi complexe soit-il, le droit européen n'empêche pas l'action dans le cadre de l'ESS. La législation européenne laisse une marge de manœuvre aux dynamiques territoriales de l'ESS même si son angle est différent et parfois potentiellement conflictuel avec la doctrine française. De ce point de vue, les deux légitimités, loin d'être concurrentielles, sont plutôt cumulatives et conciliables. Au niveau national, les droits d'aides d'État constituent le principal levier d'action pour les acteurs de l'ESS. Quand faut-il appliquer le droit européen des aides d'État, sachant que les types de contractualisation au niveau national (convention de subventionnement, commande publique ou co-construction) peuvent être cumulés avec le droit européen des aides d'État ? Pour répondre à cette question, 5 critères ont été mobilisés.

1. La subvention qui s'applique lorsque le financement est d'origine publique.
2. L'aide doit être sélective, c'est-à-dire ne pas profiter à l'ensemble des acteurs ou des territoires. La sélectivité peut être sectorielle et/ou géographique. Si l'aide n'est pas sélective, alors elle devient discrétionnaire et sort du cadre du périmètre défini.
3. L'entreprise est définie comme toute entité, compte non tenu de son statut, de son mode de financement ou de sa finalité lucrative, qui exerce une activité économique. C'est toute activité qui offre des biens et services sur un marché donné. Les institutions européennes considèrent un faisceau d'indices pour déterminer si une organisation est une entreprise. C'est par un ensemble de formalités, de procédures et de règles juridiques et économiques (droit public économique) accompagnées d'une approche pragmatique qui interroge les fondements économiques que les institutions européennes identifient les organisations comme des entreprises. C'est donc une identification au cas par cas.
4. La potentielle distorsion de concurrence entre les États membres qui affecte les échanges commerciaux.
5. La libre concurrence.

Toutefois, malgré l'existence des contraintes et de la complexité, l'action locale n'est pas compromise par les institutions européennes, fut-elle strictement encadrée. Puisque, les aides d'État ne concernent finalement pas beaucoup de domaines d'intervention de l'ESS. En effet, la majeure partie des opérations de l'ESS sont localement ancrées et l'existence de la commande publique n'entraîne pas nécessairement de distorsion entre États membres.

La réglementation européenne des aides d'État ne s'applique en général à l'ESS que sous deux formes :

1. Les aides minimis d'un faible niveau, inférieur à 200 000 € sur trois exercices.
2. Les SIEG, présence d'activités de service d'intérêt économique général. Ces aides sont plus strictes que les aides minimis. Le formalisme dont on doit faire face s'explique par la visée de l'intérêt général et de la volonté de suivre la traçabilité de l'utilisation des ressources publiques.

L'approche des institutions européennes considère qu'à l'exception des fonctions régaliennes de l'État (justice, police, éducation nationale), il n'y a pas de domaines sanctuarisés. La réglementation européenne aussi complexe et contraignante soit-elle, n'empêche pas d'agir et ne compromet pas les aides d'État dans la co-construction des politiques publiques et de l'action publique entre collectivités territoriales et acteurs de l'ESS. Mais compte tenu du fait qu'il s'agit de contractualisation entre collectivités territoriales et acteurs de l'ESS et de construction de services touchant l'intérêt général, les institutions européennes entendent appliquer pleinement leurs responsabilités pour garantir une grande qualité de prestations. Tout en assumant son approche libérale, la Commission Européenne justifie sa position par la volonté de sécuriser l'utilisation de l'argent public. Implicitement, l'UE se positionne plutôt sur une logique d'économie sociale de marché par la défense du droit de la concurrence. Les activités ayant une dominante d'intérêt général et accessoirement des activités économiques marchandes peuvent entrer dans le périmètre des aides d'État, à condition que les activités économiques soient réalisées de manière exceptionnelle.

Clara Schmidt, Chargée de mission Métropole Européenne de Lille :

L'Appel à projets « Entreprendre autrement » avec la Métropole Européenne de Lille, un exemple de mise en œuvre sur un territoire

1-/ Présentation de la philosophie de l'appel à projets de la Métropole Européenne de Lille

L'appel à projets « Entreprendre autrement avec la Métropole Européenne de Lille » affiche la volonté de mettre en place un cadre pour le soutien à des initiatives économiques solidaires. Il ne s'agit pas d'un partenariat public privé (PPP) mais bien d'une contractualisation de cofinancement de projets solidaires ayant une plus-value sociale. Une enveloppe annuelle de 200 k € intégrant un cofinancement de la CDC et la participation du Conseil Régional Nord Pas de Calais – Picardie. La première édition, considérée comme une phase test et organisée durant le quadriennal 2011-2014, a financé et accompagné 47 projets pour une enveloppe de 630 k €

Le dispositif a été renouvelé pour la période 2015-2020. Pour l'année 2015, 14 projets ont été soutenus pour un montant global de 167 k €. Le dispositif se veut permanent et s'est fixé comme objectif de repérer des projets très innovants et socialement très utiles dont l'appartenance du porteur au champ de l'ESS (statuts et capital axiologique) est indiscutable. L'appel à projets a pour ambition l'exigence d'un modèle hybride, dont la viabilité économique et financière est avérée. La Métropole Européenne de Lille est particulièrement attentive aux thématiques transversales suivantes : l'Innovation sociale³, la Troisième révolution industrielle et la Politique de la ville. Les Coopératives d'activités et d'emplois (CAE) ne sont éligibles que si leurs activités sont non marchandes.

La Métropole Européenne de Lille exige les contreparties et contraintes suivantes :

1. Les aides sont d'un montant de 20 000 € ce dans la limite des 30 % du budget prévisionnel du projet. Le régime d'aide des minimis : *règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne aux aides de minimis publié au JOUE n° L32-1 du 24 décembre 2013* constitue le cadre du subventionnement.
2. Dans le cas d'une société de capitaux et/ou d'une entreprise commerciale de l'ESS, elles sont éligibles au cas où l'intervention est inférieure au montant du capital et des comptes courants d'associés.
3. Enfin, la Métropole Européenne de Lille exige une contrepartie d'emplois créés par le projet.

Par ailleurs, des conventions d'aides entre la Métropole Européenne de Lille et la structure soutenue sont signées et constituent le cadre de fonctionnement du partenariat.

La Métropole Européenne de Lille poursuit une logique de travail réticulaire par la mise en place de dynamiques partenariales dans une démarche d'accompagnement et de réorientation en cas de nécessité. Elle cherche à susciter des partenariats et à partager des projets. D'ailleurs, l'autorisation du Conseil Régional pour le soutien aux structures de l'ESS dans le cadre de l'appel à projets est toujours requise.

³ L'innovation sociale peut être définie par de « nouvelles façons de faire les choses » dans le but explicite de répondre à des besoins sociaux. On peut davantage préciser ses contours en la considérant l'innovation sociale comme « toute nouvelle approche, pratique, ou intervention ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou solutionner un problème social et ayant trouvé preneur au niveau des institutions, des organisations ou des communautés ». Les innovations sociales participent à un changement de paradigme de développement. Il s'agit d'explorer de nouvelles voies pour construire une nouvelle économie, qui privilégie l'être à l'avoir, multiplie les fonctionnalités des produits en favorisant une économie des droits d'usage plutôt qu'une économie des droits de propriété.

2-/ Les freins du dispositif

L'appel à projets est un levier activateur de projets solidaires, socialement innovants cherchant à répondre à des besoins sociaux mal ou insuffisamment couverts par l'offre existante. On peut le comprendre comme un instrument de politique publique locale qui, tout en visant l'intérêt général, constitue un activateur de développement territorial. Ce dispositif peut permettre un maillage du territoire dans une logique de développement local soutenable et solidaire. Il cherche à valoriser les ressources du territoire. Cependant, il présente quelques limites et freins.

1. La formule « appel à projets », est une mise en concurrence des acteurs de l'ESS, qui ne correspond pas au capital axiologique du modèle économique de l'ESS.
2. La sélection des lauréats de l'appel à projets et le suivi des règles exigent la convocation de l'expertise du service juridique. Plus que la sélection des lauréats, c'est le suivi de l'ensemble des aides des autres collectivités pour éviter la logique de surcompensation qui est onéreux en temps et en ressources humaines pour la collectivité territoriale.
3. La contradiction fondamentale entre la centralité de l'innovation sociale comme objectif et la formule de l'appel à projets qui irrigue un processus de mise en concurrence des acteurs de l'ESS. D'autant que l'innovation sociale qui se définit par rapport à son processus de gouvernance se caractérise, entre autres, par la participation et la coopération d'une diversité d'acteurs, par l'échange et la création de connaissances et d'expertises et par la participation des utilisateurs ou usagers. Elle mise sur la coopération comme opérateur de régulation de la « concurrence ».

2^{ème} Focus :

Responsabilité sociale des Collectivités Territoriales, Marchés publics et ESS

Gérard Brunaud, Président de l'Observatoire des Achats Responsables (ObsAR) :
Réglementation « marchés publics », RSE et clauses sociales

1-/ Les achats responsables : conceptualisation et enjeux

L'Observatoire des achats responsables (ObsAR), association loi 1901, est un Think Tank créé en 2010 pour améliorer les pratiques d'achats responsables des acteurs publics. Il s'inspire de la philosophie de l'ISO 26000 de l'Afnor qui constitue un de ses principaux partenaires. L'observatoire est composé de 45 membres dont 65 % d'acteurs privés et 35 % d'acteurs publics (et 90 % d'adhérents privés et 10 % publics). Il propose par une gouvernance équilibrée, un espace neutre d'échanges et de partage des bonnes pratiques de consommation responsable. Il cherche à simplifier les relations entre offreurs et demandeurs dans le respect des parties prenantes par un traitement équitable et responsable. L'ObsAR produit un baromètre annuel et une mesure de la maturité des acteurs publics (en tant qu'acheteurs responsables). Il offre un réseau riche de partenaires et des outils méthodologiques permettant aux collectivités territoriales d'améliorer la gouvernance de leur RSE au travers de leur consommation responsable. Les outils méthodologiques, les critères et les indicateurs permettent aux consommateurs publics, d'exercer leur souveraineté, de procéder à des pratiques de « boycott » et de consommation durable. L'ObsAR monte et anime des campagnes de labellisation des achats responsables.

Selon l'ObsAR, l'achat responsable peut être défini comme « Tout achat intégrant dans un esprit d'équilibre entre parties prenantes des exigences, spécifications et critères en faveur de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social et du développement économique. L'acheteur recherche l'efficacité, l'amélioration de la qualité des prestations et l'optimisation des coûts globaux (immédiats et différés) au sein d'une chaîne de valeur et en mesure l'impact. » Les achats responsables sont durables et solidaires. Selon l'UE, la commande publique est un levier de développement durable. Posée en principe par la directive européenne qui exhorte à des progrès sur les objectifs de responsabilité sociétale à savoir, un accès aux PME et des objectifs sociaux et environnementaux renforcés (dénommés « objectifs de politiques publiques »), elle est traduite rapidement dans les lois françaises. Dans son processus de transposition, la France a associé le législatif au réglementaire par l'ordonnance du 23/7/2015 et le décret du 25/3/2016 qui préfigurent le futur Code de la commande publique.

2-/ Des dispositions concrètes favorables aux PME, à l'ESS et aux SIAE

1. Plus forte incitation à l'allotissement ;
2. simplification des dossiers de candidature grâce à un « document unique de marché européen » (DUME) ;
3. limitation du chiffre d'affaires exigible du candidat au double du montant estimé du marché ;
4. élargissement des possibilités de recours à la négociation et aux marchés réservés (avec une difficulté de « choix » pour les acheteurs) ;
5. rejet obligatoire d'une offre « anormalement basse », ce qui permet de lutter contre le « dumping » social, sous réserve d'une demande de justification ;
6. création du « partenariat d'innovation », en distinguant phase de recherche-développement et option d'achat.

Afin de permettre aux PME de présenter plus facilement des offres concurrentielles, la France a vite transposé les mesures de simplification (décret « CIMAP » de septembre 2014). La plus spectaculaire est la mise en œuvre du principe « dites-le nous une seule fois », avec des difficultés technico administratives de compatibilité de systèmes d'information. Le principal dispositif, le DUME, dont l'efficacité sera liée à la dématérialisation, a été (péniblement) mis au point par la Commission européenne. Il prévoit une auto-déclaration sur l'honneur et le recours à une base de données renfermant les documents justificatifs (en France, ce sera par la simple utilisation du numéro SIRET pour le dépôt de candidature pour les marchés inférieurs à 134 000 € pour l'État ou 207 000 € pour les collectivités territoriales). Ces véritables simplifications, si elles facilitent l'accès des PME aux marchés publics, n'empêchent en rien les petites entreprises de se grouper pour faire des offres assez (ou plus) compétitives, y compris sur des marchés importants.

Deux avancées essentielles de la Directive européenne :

1. la possibilité d'introduire des considérations sociales dans l'objet de son marché (comme c'était déjà le cas des considérations environnementales) ;
2. le droit d'en faire un des critères d'attribution, donc de choix de l'offre considérée comme « le meilleur rapport qualité/prix » (fin de l'impossibilité d'utiliser seul l'art. 53-1 du CMP pour l'insertion dans le cadre de l'offre « économiquement la plus avantageuse »).

3-/ Les supports juridiques pour l'insertion : un vrai renforcement de l'intégration du développement durable dans la détermination du besoin

Principale avancée de la Directive : l'intégration des objectifs sociaux dans l'objet du marché (à équivalence avec les objectifs environnementaux déjà présents dans la Directive 2004).

Le décret crée l'adjonction, à côté des caractéristiques environnementales, des "caractéristiques sociales" aux spécifications techniques rédigées en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles dans l'objet du marché (art. 6 § 2).

Ordonnance (art. 38 § 1) : la clause sociale d'insertion peut être une condition d'exécution (alors que la Directive énonce qu'elle est un critère d'attribution ou une condition d'exécution).

Le décret intègre dans les critères d'attribution, donc de choix de la meilleure offre (art. 62), de ceux concernant "la diversité" et "la garantie de la rémunération équitable des producteurs" dans un paragraphe où on retrouve la plupart des éléments RSE, dont "les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté..." On peut donc faire une clause d'insertion « qualitative »...

Ordonnance : possibilité de marchés (ou lots) réservés

- soit au secteur adapté et protégé des personnes en situation de handicap (art. 36 § 1),
- soit au secteur de l'insertion par l'activité économique (art. 36 § 2),
- ou encore (sous condition de non répétition) à l'économie sociale et solidaire (art. 37).

Décret (art. 12) : quota minimum de 50 % de travailleurs handicapés ou en difficulté pour l'éligibilité des structures bénéficiaires de la réservation.

Il subsiste pourtant un problème d'adaptation à la taille du marché et aux capacités des structures bénéficiaires. Puisque la réalisation d'un « parcours d'insertion » n'est plus la première préoccupation des acheteurs, qui apportent une simple commande aux SIAE ou aux EA / ESAT... Mais sur quelle base ou quels critères feront-ils leur « réservation » ?

Décret (art. 28) : possibilité de marchés à procédure adaptée dont l'objet est l'insertion (sur la base de l'avis ministériel sur les contrats ayant pour objet les services sociaux et autres services spécifiques). La procédure est intéressante pour les chantiers d'insertion et les associations intermédiaires, notamment... Sans compter la hausse du niveau de mise en concurrence formalisée, l'allotissement qui est devenu le principe et la simplification des procédures de réponse aux appels d'offres : autant d'accès facilités à la commande publique pour les PME et structures de l'ESS, dont les SIAE. Et la consécration de la pratique du « sourcing », devenu « échanges préalables avec les opérateurs économiques » - art. 4 du décret est une incitation à trouver des opérateurs « plus près de chez soi ».

Absolue nécessité :

- de la formation des acheteurs publics à « l'acte économique » des achats et non plus seulement à la procédure juridique ;
- de la professionnalisation des acheteurs et de la reconnaissance du rôle stratégique de la fonction achats ;
- de se donner les moyens pour l'accompagnement des acheteurs par les « facilitateurs » de clauses sociales d'insertion.

D'où l'importance

- du financement des maisons de l'Emploi et des PLIE ;
- de la réalisation des schémas de promotion des achats responsables par les collectivités.

Il faut se donner les moyens d'une vraie « politique publique » d'achats responsables. Pour ce faire, deux contradictions doivent être résolues :

1. La persistance de la qualification de « *discriminatoire* », donnée à l'éventuelle préférence accordée aux fournisseurs locaux, là où l'ISO 26000 et la norme « achats responsables » préconisent, au moment de la détermination du besoin d'achat, d'évaluer l'impact de celui-ci sur l'écosystème territorial du donneur d'ordre en termes de développement local et d'emploi... La fameuse « concurrence libre et non faussée » des vieux accords de l'OMC reste encore, contre tout esprit de responsabilité sociétale bien assumée, la référence absolue dans le grand marché

intérieur européen. Il faut changer de cap et faire des achats publics responsables un levier de développement durable en valorisant les dynamiques des circuits courts.

2. Le principe intangible, selon lequel la politique générale de RSE de l'entreprise ne peut pas être prise en compte comme élément d'appréciation du « mieux-disant ». Ceci n'est possible que *via* les « conditions de production ou de commercialisation ». La norme ISO 26000 et les principes directeurs de l'OCDE sont ignorés par les mêmes États qui les ont votés ! Quelle cohérence par rapport aux référentiels ? Un défi non relevé par l'ordonnance ni le décret, au motif de l'engagement gouvernemental de « non sur-transposition », est-ce une occasion ratée ou un objectif encore à poursuivre ?

Laurence Herry, Chef de Projet, Délégation Générale à l'Emploi et à l'Insertion, Conseil Départemental du Val de Marne :

La mission d'Ingénierie Sociale et Professionnelle du Conseil Départemental du Val-de-Marne : une tentative de structuration du territoire

1-/ Les Objectifs du Conseil Départemental du Val-de-Marne

1. Favoriser l'embauche des publics éloignés de l'emploi : l'emploi et l'insertion professionnelle sont au cœur des actions prioritaires du Conseil Départemental du Val-de-Marne. Les publics visés sont en priorité les bénéficiaires du RSA ;
2. Utiliser les leviers de la commande publique pour maximiser les actions d'insertion en les internalisant au niveau des administrations publiques locales ;
3. Assurer un suivi efficace avec les entreprises pour aller vers l'emploi durable qui constitue l'objectif final.

2-/ La mission d'Ingénierie de la Délégation Générale à l'Emploi et à l'Insertion

1. La mise en œuvre des clauses d'insertion et le recours aux procédures d'insertion dans les marchés publics du Conseil Départemental du Val-de-Marne permet de faire valoir une expertise auprès des directions de Maîtrise d'Ouvrage Associée (MOA) ;
2. Impliquer en transversalité d'autres directions internes dans la démarche, notamment la Direction de l'Habitat autour d'une convention de financement avec les bailleurs, la Direction des services aux personnes âgées et aux personnes handicapées (DSPAPH) dans le cadre d'une construction d'EHPAD ;
3. La mise en œuvre de clauses d'insertion élargies aux acteurs du territoire, avec notamment les Aménageurs, la RIF (si pas de facilitateurs) ;
4. L'organisation d'un mode opératoire et l'animation d'un réseau des facilitateurs ;
5. La collaboration avec des acteurs économiques : entreprises, MOA (bailleurs sociaux, EHPAD public du Val-de-Marne, aménageurs...).

3-/ Un mode opératoire de la DGEI basé sur le partenariat et la transversalité

1. S'appuyer sur la mission d'ingénierie sociale en amont : identification des marchés, fixation des objectifs, diversification, appui de la Direction des Finances et Marchés ;
2. Proposer la DGEI comme interlocuteur unique aux entreprises ;
3. Travailler en coordination avec les acteurs de l'insertion et de l'emploi (PLIE, Facilitateurs, SIAE, ML, prestataires du PSDI, Pôle Emploi...) ;
4. Mettre en œuvre des dispositifs innovants ou des parcours d'insertion par l'emploi (exemple : classe TP) ;
5. Faciliter la collaboration avec tous les partenaires et notamment les SIAE pour connaître leur offre et leurs prestations.

Marie-Estelle Bourtayre et Laurent Tabouillot, Ville de Paris : Le schéma parisien de la commande publique responsable⁴

L'Objectif est de Concevoir l'espace public avec une nouvelle approche basée sur le développement durable pour répondre aux exigences du Grenelle de l'environnement.

Trois enjeux prioritaires sous-tendent trois axes prioritaires

1. Réaliser des économies budgétaires tout en conservant un espace public cohérent et qualitatif ;
2. Réaliser un développement social et solidaire avec et pour les Parisiens ;
3. Réaliser un développement environnemental pour améliorer la qualité de vie à Paris.

Deux leviers d'action majeurs : Un 1^{er} schéma parisien de la commande publique responsable et un nouveau code de la commande publique apportant plus de souplesse et de possibilités.

Le 16 février 2016, le Conseil de Paris a adopté à l'unanimité la mise en place d'un schéma de la commande publique responsable, initiative inédite pour une collectivité locale française. Paris est la quatrième ville au monde en termes de puissance économique et d'attractivité. La Ville réalise à elle seule 1,6 milliard d'euros d'achat public par an. La commande publique est donc un puissant levier d'action qui peut être mis au service de la transition écologique de l'économie et de la création d'emplois durables pour toutes et tous. La loi sur l'ESS crée et rend obligatoire l'adoption d'un schéma de la commande publique socialement et écologiquement responsable pour les collectivités effectuant au moins 100 millions d'euros d'achats par an.

La Ville de Paris vise, à travers son schéma de commande publique, à montrer son engagement en faveur du développement durable et des achats environnementaux et circulaires. Le schéma de la commande publique fait suite au groupement de commande transnational initié avec plusieurs autres villes européennes. Le schéma de la commande publique responsable a pour objectif de doubler le nombre de marchés comprenant des clauses d'insertion, pour atteindre 20 % des marchés de la ville en 2020, soit 600 marchés correspondant à 1 million d'heures d'insertion par an. Il veut donner une impulsion nouvelle à la stratégie d'achat responsable à l'œuvre depuis plusieurs années, tout en gardant une préoccupation constante de maîtrise des coûts et d'efficacité des procédures de commande publique. Par ailleurs, la Ville réfléchit à des clauses d'économie circulaire dans ses marchés pour prendre en compte les grands objectifs fixés dans le Livre blanc de l'économie circulaire du Grand Paris et le Pacte des collectivités du Grand Paris pour l'économie circulaire qui en est issu. Une attention toute particulière doit être portée aux matériaux utilisés par nos prestataires, puisque la municipalité plaide contre la vaisselle jetable, les plastiques non recyclés ou les produits à l'obsolescence programmée. Le schéma prévoit en effet de passer de l'économie de propriété à l'économie d'usage et du partage en favorisant les pratiques de réemploi et de recyclage (économie circulaire). Il permettra enfin d'intégrer les énergies de récupération dans les démarches d'achat de la Ville. Tout en donnant une impulsion supplémentaire à la transition écologique et économique du territoire, le schéma de la commande publique responsable doit être compris comme un levier de construction d'une ville plus solidaire, qui œuvre pour le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées et le choix d'une consommation exemplaire.

⁴ Cf. l'onglet suivant pour voir l'intégralité du texte du schéma parisien de la commande publique responsable : http://www.paris.fr/actualites/paris-adopte-un-schema-de-la-commande-publique-3376#le-schema-de-la-commande-publique-responsable_2

Bertrand Jehanno, Secrétariat Général des Affaires Européennes :

L'ESS et les SIEG dans le périmètre de l'Union européenne : quels enjeux pour les territoires ?

1-/ Les SIEG : Rappel de quelques notions

Le droit français ne connaît pas la notion de service d'intérêt économique général, mais celle de service public. Certaines activités sont caractérisées par le législateur d'activités d'intérêt général, ou encore d'intérêt public ou national mais il n'existe pas de définition légale générale de l'intérêt général, ni de définition légale du service public. La notion de service public n'est pas non plus définie en droit de l'Union européenne et peut désigner tantôt des services offerts au grand public, tantôt des services fournis par un organisme du secteur public, tantôt des services soumis à une obligation de service public dans l'intérêt général. C'est sur la dernière notion d'intérêt général que la construction européenne a forgé les concepts de service d'intérêt général et de service d'intérêt économique général. En renvoyant aux notions d'obligation de service public et de compensation de service public, le concept européen de SIEG intègre ainsi la notion française de service public (service public ou SIEG sont souvent utilisés alternativement, même s'ils ne se recoupent que partiellement) mais centrée sur les missions particulières d'intérêt général et non pas sur la nature publique du fournisseur. Les SIEG sont une catégorie de services d'intérêt général (SIG), notion plus large qui inclut les SIG non économiques autrement appelés les services non économiques d'intérêt général (SNEIG). Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État. L'obligation de service public est imposée au prestataire par mandat, sur la base d'un critère d'intérêt général garantissant la fourniture du service à des conditions lui permettant de remplir sa mission. On distingue aussi les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) qui peuvent couvrir à la fois des activités économiques et des activités non économiques.

2-/ Mise en perspective du « paquet Almunia »

Ce paquet Almunia n'a pas été une révolution des SIEG ; il constitue une mise à jour du « paquet Monti-Kroes » de 2005 à la lumière de la pratique de la Commission européenne et de la Cour de justice, avec également des nouveautés. Il n'en reste pas moins que le paquet Almunia mérite encore des efforts d'appropriation de la part de toutes les parties prenantes.

1. La communication sur la notion de SIEG : les autorités FR ne souhaitent pas qu'il y ait une liste de SIEG, qui aurait limité le champ d'application d'un concept pour lequel les Etats membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire ; le caractère non stabilisé des SIEG offre ainsi une marge d'interprétation et de manœuvre aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'ESS, qui peut certes parfois être ressentie comme une menace mais qui devrait être considérée comme une opportunité. A noter le caractère non définitif d'une qualification économique ou non économique : certaines activités non économiques peuvent devenir économiques et vice-versa tel que le stipule la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Si la qualification de SIEG relève des autorités publiques organisatrices (État et collectivités territoriales), la CJUE contrôle la présence de trois critères permettant de qualifier une activité de SIEG.
 - Les activités à caractère économique. Une activité économique est définie comme toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné, marché lui-même caractérisé par la confrontation d'une offre et d'une demande. L'un des critères déterminants pour qualifier une activité d'économique est l'existence d'une contrepartie économique qui procure un avantage quelconque au prestataire de service ou qui renforce sa position sur le marché. Seules échappent en réalité à cette qualification les activités liées à l'exercice de prérogatives de puissance publique ou certaines activités identifiées par la jurisprudence européenne comme ayant un caractère exclusivement social (prestations d'enseignement public ou activités de sécurité sociale fondées sur la solidarité dans certaines conditions).
 - Une activité confiée à une entreprise (au sens du droit européen, i.e. une entité, quel que soit son statut, qui exerce une activité économique ; une association au sens du droit français peut donc très bien relever de la notion d'entreprise) par un acte exprès de la puissance publique. La mission doit être confiée à une ou plusieurs entreprises par un ou plusieurs actes explicites

de la collectivité de nature législative, réglementaire ou conventionnelle. Cet acte est qualifié de mandat par la Commission européenne.

- Une activité d'intérêt général. Le caractère d'intérêt général du service en cause le distingue des autres activités économiques. Il est défini à titre principal par des obligations de service public découlant d'une mission particulière d'intérêt général. Les collectivités publiques disposent d'un large pouvoir d'appréciation de la nature d'intérêt général des activités en cause : le contrôle du juge se limite par conséquent à celui de l'erreur manifeste d'appréciation.
2. Le règlement de minimis spécifique aux SIEG (jusqu'à 500 000€ sur 3 exercices fiscaux) constitue une véritable avancée en termes de simplification, surtout lorsqu'on se souvient de sa 1^{ère} forme (valable pour le bénéfice de 10 000 habitants maximum).
 3. La décision d'exemption de notification prévoit une liste de secteurs dont la compatibilité per se avec le droit européen est présumée lorsque certaines conditions sont satisfaites, sans limitation de montants. Il s'agit par exemple de certains besoins sociaux essentiels (notamment accès et réinsertion sur le marché du travail, logement social, soins et inclusion sociale des groupes vulnérables). Elle prévoit par contre un seuil de 15 M € pour les autres SIEG. Parmi les conditions à respecter, mentionnons celle du mandat (à ne pas confondre avec le mandat au sens du droit civil français) qui doit comporter un certain nombre d'éléments (nature et durée des obligations de service public, entreprise et territoire concerné, mécanisme de compensation et de contrôle, etc.).
 4. L'encadrement des activités supérieures à 15 millions € Au-delà du seuil de 15 millions € par un an, une notification à la Commission européenne doit être effectuée. L'encadrement fournit les éléments que la notification doit veiller à comporter pour qu'une décision de compatibilité au regard du droit européen soit attendue. C'est le Secrétariat Général des affaires européennes qui doit procéder à cette notification. Par exemple, la sécurisation de l'octroi d'une subvention à une association exerçant une activité économique d'intérêt général peut être assurée en prenant quelques précautions simples :
 - Vérifier si l'association n'entre pas dans le champ du règlement de minimis de droit commun : les concours financiers versés sous forme de subventions à une association qui demeurent inférieurs à 200 000 € sur une période de trois exercices fiscaux ne sont pas qualifiés d'aides d'État et ne sont soumis à aucune exigence particulière en matière de réglementation des aides d'État ;
 - Alternativement, si l'association n'est pas dans le champ du règlement de minimis de droit commun, vérifier si l'association ne relève pas du règlement de minimis spécifique aux SIEG ;
 - Si l'association ne se trouve pas relever de ces deux cas, il convient ensuite de s'assurer que l'aide éventuellement octroyée à l'association ne dépasse pas un montant annuel de 15 millions € pour l'activité économique d'intérêt général ou qu'elle concerne les services qui répondent à des besoins sociaux concernant les soins de santé de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins, et l'inclusion sociale des groupes vulnérables. En dehors de ces cas ou au-delà de ce montant, une notification est à prévoir.

En conclusion, l'appropriation des SIEG ne se fait pas sans difficulté mais des progrès sont visibles et de toute façon nécessaires : la décision d'exemption de notification ainsi que l'encadrement prévoient une obligation d'un rapport à la Commission européenne tous les deux ans, élaboré à partir des contributions ministérielles et présenté par le Secrétaire Général des affaires européennes. En l'absence de définition arrêtée des SIEG, les collectivités territoriales ont toute la souveraineté de les interpréter au regard de leurs réalités singulières, tout en constatant les difficultés de conformité et de compatibilité avec le droit européen au regard des limites et obstacles existants. À cet égard, il faut constater que les contentieux du paquet Almunia démontrent une certaine souplesse et la volonté affichée de recherche d'un consensus, avec une Commission européenne qui ne cherche pas à freiner les dynamiques. Il n'existe donc aucun frein, c'est l'enseignement majeur qu'on peut tirer de la jurisprudence Almunia.

Jean Paul Chantrel, Éco-conseiller, Service énergie, réseaux et prospective, Direction de l'Environnement et des Services Publics Urbains, Métropole de Strasbourg :
L'éco-TLC, un SIEG pour la valorisation des déchets de l'Eurométropole de Strasbourg

Jean Paul Chantrel a tenu à préciser sa posture professionnelle à l'entame de son intervention : « je ne suis pas acteur de l'ESS mais ingénieur gestionnaire des déchets ! » Bien que dans le périmètre des SIEG, l'Eurométropole de Strasbourg introduit une innovation sociale par le champ qu'elle investit. Hors des sentiers battus du mainstream des SIG qui mettent la focale sur les services postaux, la fourniture d'énergie, la distribution et le traitement de l'eau, les services de communications électroniques et les services publics de transport, l'Eurométropole réinterroge les SIEG à partir de la gestion des déchets et une amorce de mise en place d'un circuit économique circulaire.

1-/ L'impact social du SIEG

La Communauté Urbaine de Strasbourg est devenue depuis le 1^{er} janvier 2015 l'Eurométropole de Strasbourg. En effet, la loi de réforme territoriale du 27 janvier 2014 prévoit que les grandes agglomérations passent du statut de Communauté urbaine à celui de Métropole. L'Eurométropole de Strasbourg couvre un territoire de 28 communes avec une population de 483 194 habitants. Elle a collecté 225 000 tonnes de déchets en 2014. La gestion innovante des déchets – collecte, traitement et valorisation – demande à la fois une volonté politique et des moyens humains, financiers, logistiques et institutionnels.

C'est ce défi que l'Eurométropole s'est lancé en mettant en place un SIEG qui, outre la collecte, le traitement et la valorisation des déchets, développe des outils pédagogiques de sensibilisation destinés à l'usager et cherche à réduire la production de déchets. La réduction des déchets à la source repose sur un principe très simple : « consommer moins et mieux pour préserver les ressources et diminuer notre impact sur l'environnement ». Le Programme Local de Prévention signé entre l'Eurométropole et l'ADEME en 2010 définit une série d'actions pour réduire d'ici à 2015 les déchets de 7 à 10 %. Ce qui représente une diminution de l'ordre de 17 000 tonnes par an sur le territoire de l'Eurométropole.

Alors que les acteurs de l'ESS sont encore perçus avec méfiance par certains élus locaux qui les voient par le filtre de la fibre sociale, la générosité, l'empathie, le militantisme et l'engagement mais pas la compétence technique avérée et le professionnalisme, la convention et les clauses sociales dans les marchés publics ont montré la plus-value budgétaire et sociale à la fois en termes de temps de travail généré, de valorisation des déchets d'économie budgétaire.

La valorisation des déchets qui passe par la convention avec Emmaüs et les clauses sociales des marchés a généré au total 516 785 heures de travail aux acteurs de l'ESS. Une analyse fine montre que les clauses sociales des marchés publics ne sont pas plus efficaces en termes d'insertion et de valorisation des déchets sur le territoire de l'Eurométropole. En effet, alors que la convention avec Emmaüs crée 186 300 heures travaillées, l'ensemble des clauses sociales des marchés publics n'ont dans le même temps produit que 330 485 heures. Ce qui représente en termes d'emplois à 40 emplois à équivalent temps plein (ETP). L'impact peut être analysé au travers de 2 volets.

- Le volet social des obligations de service public favorise une politique d'emploi au profit des personnes en situation d'exclusion. En employant près de 50 % de personnes en insertion avec accompagnement socioprofessionnel, en déployant une politique de recrutement social en faveur des catégories les plus touchées par le chômage, les discriminations et les exclusions, soit les moins de 25 ans, les travailleurs handicapés et les seniors (+ 50 ans). Il s'agit également d'employer 20 % des salariés de quartiers prioritaires, politique de la Ville, et de soutenir des actions de « lutte contre la précarité/aide à la subsistance ». Pour soutenir leur pouvoir d'achat, des conditions d'accès à des biens à faible prix pour les personnes en difficultés sont mises en place, et pour les plus précaires, des dons solidaires sont organisés. Par ailleurs le volet social développe des activités de structures porteuses d'une dimension sociale (distribution de vêtements et linge de maison aux démunis en ciblant les personnes orientées par les travailleurs sociaux), des engagements vestiaires permettant de transmettre aux partenaires les horaires et conditions d'accueil des particuliers souhaitant faire des dépôts, confier les surplus collectés au collecteur de la zone et transmettre un bilan annuel aux partenaires.
- Le volet environnemental des obligations de service public exige que les collecteurs disposent de capacités logistiques suffisantes (conteneurs, véhicules ...) et être en mesure de réaliser les

opérations de tri ou avoir un partenaire détenteur de l'agrément Eco-TLC. Enfin, il doit garantir un minimum de 80 % de réemploi et de valorisation sur la base du volume total annuel collecté.

2-/ La reconnaissance des opérateurs de l'ESS, un activateur de réussite dans la gestion des déchets de l'Eurométropole

Emmaüs, le Relais, Vetis, etc. sont des opérateurs qui viennent pallier l'absence d'un système public organisé de collecte et de traitement de certains déchets. L'activité de collecte, réemploi et recyclage des déchets, en favorisant l'insertion de publics en difficulté professionnelle, correspond à un SIEG.

Depuis la mise en place du SIEG, Emmaüs a réussi à valoriser les déchets et à vendre plus de 20 000 paires de chaussures d'occasions (à 3-4 € la paire). Il en a résulté pour la Collectivité, un allègement de charges budgétaires de gestion des déchets, la mise en place d'une politique de l'insertion, la création d'emplois à forte plus-value sociale et un accès à la consommation pour les plus démunis. Tous ces éléments concourent à alimenter le développement local et à renforcer la gouvernance territoriale par son processus maillant.

3-/ Le SIEG, un montage, une gouvernance et un financement socialement innovants

Le montage du SIEG s'est structuré autour de deux instances que sont le Comité technique et la Commission SIGE. La première instance est composée d'élus des communes de l'Eurométropole, des hauts administrateurs des communes de la métropole, un représentant de la CRESS, un expert représentation des opérateurs de la gestion innovante des déchets, le Centre communal d'action sociale (qui s'occupe des publics en difficulté et notamment qui sont éligibles en parcours d'insertion et/ou bénéficiaires du RSA, etc.) et des services techniques de l'Eurométropole. Le Comité technique prépare et analyse les dossiers, assure le suivi de leurs mises en œuvre et enfin procède à l'analyse des rapports d'activités. La seconde instance est la Commission SIEG. Elle se compose d'un président, d'une négociatrice et de trois élus communautaires. Ses attributions l'amènent à rendre des avis consultatifs au Conseil de l'Eurométropole, de participer aux négociations comme force de proposition et de présenter en conseil les propositions d'attribution aux opérateurs. Les deux instances se complètent au niveau du portage politique avec des élus municipaux dans le comité technique qui travaille avec les opérateurs sur le terrain et des élus communautaires dans la Commission SIEG qui attribuent les marchés. De fait, le SIEG constitue un instrument de développement territorial à l'échelle de l'Eurométropole de Strasbourg.

En 2010, au moment de la mise en place du SIEG, 1 300 tonnes de déchets étaient collectées soit moins de 3 kg/an/habitant qui généraient 40 emplois à ETP. Le gisement sur lequel porte l'activité est estimé à 5 000 tonnes à collecter soit 10 kg/an/habitant. Par conséquent, la gestion innovante des déchets bénéficie d'un fort potentiel de développement avec une capacité de création de 154 emplois ETP sur le territoire.

Le secteur d'activités de la collecte des déchets est historiquement animé d'un certain nombre de freins. Tout d'abord, une forte concurrence entre les collecteurs qui mène parfois à des conflits ouverts. Les tensions entre les collecteurs sur le territoire se mesurent à l'aune des emplacements sauvages, des dégradations et du vandalisme des conteneurs. La multiplication des interlocuteurs (propriétaires fonciers publics et privés, collecteurs) tendait à rendre le service peu lisible pour les habitants. Une incompréhension légitime s'installait chez les habitants qui investissaient les valeurs du don, donc de gratuité en allant déposer leurs effets usagés dans les conteneurs, espérant rendre service à des précaires, alors que les collecteurs les commercialisaient. Ce qui pouvait, pour les habitants, aboutir au sentiment de contribuer à une sorte de social washing. Compte tenu de la concurrence et de la volatilité du marché, certains acteurs n'arrivaient pas à consolider leur activité économique. Ce qui se traduisait par une plus grande vulnérabilité des acteurs porteurs des initiatives de collecte sociale et partenariale sur le territoire. Ce diagnostic pointe des besoins d'encadrement juridique de l'activité pour préserver les plus-values sociales et générer des synergies entre les acteurs. Il a permis de mettre en œuvre une gouvernance pacifique, inclusive et partagée.

La gouvernance initiée par le SIEG a permis une organisation, un maillage et une structuration des acteurs du territoire. Suite à l'appel à projets lancé par la Métropole, voici l'occupation du territoire par les collecteurs. Alors que les voitures électriques, symbole de la mobilité propre (« zéro coût pour l'environnement » !), privilégient les grands groupes (comme Bolloré par exemple), le choix qui a été fait pour la collecte des déchets est celui des acteurs de proximité et des partenariats locaux.

En tant que service public, le SIEG bénéficie d'un autofinancement original. Le collecteur bénéficie de la gratuité de l'occupation du domaine public, il fournit les bornes d'apports volontaires et a l'obligation de service public environnemental. Les collecteurs revendent de la matière à des centres de tri, des magasins

de fripes et autres. L'Éco-TLC, quant à elle soutient les centres de tri en les rémunérant à 60 €/tonne triée. La communication est assurée par la collectivité à raison 0,1 €/hab/an.

En conclusion, on peut noter la volonté des responsables politiques d'élargir les domaines de recyclage des déchets. La phase exploratoire consacrée au secteur des textiles, linges et chaussures étant concluante, la Métropole va procéder à une diversification des secteurs de valorisation des déchets, notamment dans le numérique (TIC), le matériel informatique, la téléphonie. Puisque l'accélération de l'obsolescence programmée génère des préoccupations et des coûts exorbitants pour la collectivité. À ce propos, la Métropole a commandé une étude en cours de réalisation à ENVIE et Humanis pour évaluer les gisements de déchets du secteur privé et des particuliers. D'ailleurs, le renouvellement du matériel informatique de la Métropole permet de déclasser 500 ordinateurs par an pour les confier à Humanis. Enfin, une dernière piste consiste à explorer pour essaimage du modèle le Bric-à-Brac d'Emmaüs qui collecte et valorise les déchets occasionnels des ménages.

Si le mode recrutement des opérateurs se fait aujourd'hui par appel à projets, l'orientation retenue pour les nouveaux secteurs va vers le conventionnement direct qui répond à la critique de mise en concurrence des acteurs de l'ESS. Le SIEG est ainsi perçu comme un moyen de sortir de l'économie linéaire pour entrer dans une économie circulaire. Il est aussi un outil de valorisation des acteurs du territoire, d'une meilleure connaissance des opérateurs du territoire et la sécrétion d'une plus-value économique et sociale.

Conférence de clôture :

L'Économie sociale et solidaire comme levier de développement des territoires au service de l'intérêt général

Dounia Besson, Adjointe au Maire de Lyon en charge de l'économie sociale et solidaire et du développement durable, Conseillère du quatrième arrondissement, Ancienne vice-présidente au Grand Lyon en charge de l'insertion, de l'emploi et de l'ESS, Vice-Présidente du RTES :

Introduction : La gouvernance d'une consommation durable et responsable dans le Grand Lyon à partir des actions de territoire

La Métropole de Lyon est une collectivité territoriale créée le 1^{er} janvier 2015. Elle rassemble 59 communes et 1,3 million d'habitants. Au quotidien, elle agit pour favoriser l'innovation et renforcer le dynamisme économique, développer un territoire plus solidaire et équilibré et améliorer la qualité de vie pour tous les habitants.

Ayant la compétence ESS mais pas à proprement parler celle en matière d'insertion, le Grand Lyon a mis à profit sa politique de la ville pour approfondir son engagement en faveur d'une métropole solidaire. La politique de la ville consiste à concentrer et à articuler des moyens sur des sites prioritaires de la collectivité. Les actions menées concernent aussi bien l'habitat, que les espaces publics, le développement économique et les commerces, l'accompagnement social, les transports en commun ou la voirie. Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) devenus Contrats de Ville, depuis la loi du 21 février 2014 de « programmation pour la ville et la cohésion urbaine » dite loi Lamy, organisent la politique de la ville dans 63 quartiers répartis sur 25 communes de la Métropole de Lyon. Ils combinent des actions visant à améliorer l'accès à l'éducation et à l'emploi pour les publics les plus en difficulté, à promouvoir l'accès aux droits et le vivre ensemble à toutes les échelles. Les Contrats de ville sont mis en place dans le but d'améliorer le cadre de vie. En combinant les politiques publiques de l'ESS et la politique de la ville, le Grand Lyon a su mettre en place un cadre de développement local tout en transversalité, de manière à favoriser de l'innovation sociale. Parti du levier du commerce équitable, de sa politique ESS et de ses partenariats avec la CRESS mis en place en 2001, la collectivité cherche les voies et moyens pour vulgariser sa politique de consommation responsable, considérée comme un vecteur de la transition énergétique vers une société résiliente et durable. C'est dans ce cadre que le label « Lyon, ville équitable et durable » a été initiée.

Le label « Lyon, ville équitable et durable » est une initiative unique en France, s'inscrivant dans une histoire locale, dynamique de l'économie sociale et solidaire. Créé en 2010, ce label marque la volonté de la ville de Lyon d'identifier les entreprises, commerces, artisans, lieux et événements qui répondent de manière pragmatique aux enjeux du développement durable à travers une offre de consommation responsable. La montée en puissance des préoccupations éthiques, sociales ou écologiques, est l'une des tendances marquantes de la dernière décennie. Mais la consommation responsable n'en est qu'à ses débuts. Très souvent encore, si les intentions d'achats consommateurs sont importantes, les parts de marché des offres alternatives restent faibles. Ce label a donc pour but de démocratiser la consommation responsable. Avec lui la Ville de Lyon souhaite donner de la visibilité à l'offre locale de produits et services responsables, et encourager le développement d'entreprises sur des secteurs d'activités écoresponsables pour un développement durable des territoires.

Les « actions de territoire » développées par la collectivité territoriale en partenariat avec les acteurs du territoire se traduisent par des coopérations qui impactent leur organisation et leur structuration. Lorsque l'on évoque les parties prenantes du territoire, seuls les collectivités et les acteurs semblent visés. Il semble fécond d'intégrer dans cette approche les agents techniques et administratifs des collectivités locales qui constituent un maillon essentiel du dispositif. En effet, les dynamiques des territoires reposent sur un triptyque : élus ; acteurs ; techniciens. L'intégration des techniciens permet de faire émerger un écosystème territorial qui initie et pilote des coopérations. Cet écosystème soulève un enjeu important de changement d'échelle des dynamiques de l'ESS. Cette intégration des techniciens passe par leur information, sensibilisation et formation aux enjeux d'un développement résilient des territoires.

Jean-Louis Cabrespines, Président du Conseil national des CRES (CNCRES) :
La place des CRES dans le développement territorial

1-/ Poids de l'ESS dans les territoires

L'économie sociale et solidaire représente 10,5 % de l'emploi français, 13,9 % de l'emploi privé, 2,37 millions de salariés et 221 325 établissements au sein des territoires. Sa contribution au PIB est de 6 % à 7 %. Nombre de spécialistes (Philippe Kaminski, Philippe Frémeaux, Viviane Tchernonog pour ne citer que ceux-là) sont formels sur le poids de l'ESS dans le PIB qui oscille entre 5 et 6 %. Mais ce PIB ne prend en compte que les activités marchandes et non marchandes dont la production est assurée par des personnes rémunérées à cette fin. Il ne valorise donc pas l'activité domestique, l'entraide de voisinage (sociabilité) et les activités bénévoles, qui concourent pourtant de manière essentielle à la qualité et au cadre de vie. Une logique qui conduit à sous-estimer de manière très significative l'apport de l'ESS, pour plusieurs raisons. D'abord parce que l'ESS poursuit d'autres buts que la recherche du profit, et que nombre de ses organisations parviennent à mobiliser de nombreux bénévoles, notamment dans les associations. De même, la gouvernance de nombreuses fondations, coopératives et mutuelles repose en grande partie sur le bénévolat. Ensuite, parce qu'une partie du produit de l'ESS est assimilée au secteur public et voit donc sa production estimée selon les méthodes de la production publique, c'est-à-dire, valorisée à son coût de production. Cette une confusion entre les moyens (coût de la production) et la fin (rentabilité ou profit dégagé par la mise sur le marché de la production) relève d'une certaine conception schizophrène de la comptabilité nationale. Puisque « tout ce qui compte n'est pas compté, alors qu'une partie de ce qui est compté est fort nuisible ! ». La convention de mesure de la comptabilité nationale ne permet donc pas de capter les effets des dynamiques de l'ESS ni sur les bénéficiaires ciblés, ni sur la collectivité. Elle ne tient pas compte de la diversité des valeurs d'usage de cette économie. Dans son enquête sur le paysage associatif français, Viviane Tchernonog du Centre d'économie de la Sorbonne, montre que les bénévoles seraient estimés en 2013 à 15 à 16 millions. Ils fournissent un travail considérable qui reste invisible pour les loupes de la comptabilité nationale. Outre l'impensé du bénévolat dans la mesure de la contribution de l'ESS dans le PIB, la question plus fondamentale qui se pose est la mesure de l'utilité sociale, la contribution de l'ESS à la qualité de la vie. Au-delà de la seule dimension « utilitariste » qui consiste à postuler pour une éligibilité aux exonérations fiscales et/ou sociales, l'utilité sociale doit être mesurée de sorte à mettre en valeur les communs produits par les acteurs de l'ESS, en termes de bien-être, de réinsertion, de soins et de *care*. Limiter l'évaluation de l'apport de l'ESS au seul cadre de la comptabilité nationale en vigueur, c'est rester sourd aux critiques fondées formulées à l'égard du PIB et à la multiplication de l'émergence d'indicateurs qui cherchent à mesurer non pas la croissance mais ses effets positifs (et négatifs) sur les individus et la société quand on sait que la croissance produit en plus des fortes inégalités, des effets externes négatifs dont la correction est supportée par la collectivité (lire à ce sujet l'ouvrage stimulant de Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi, 2009, *Vers de nouveaux systèmes de mesure*, Odile Jacob).

ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE, LES CHIFFRES CLÉS

	Associations	Coopératives	Mutuelles	Fondations	Ensemble de l'ESS	Part de l'ESS / ensemble de l'économie
Entreprises	153 746	8 510	813	474	163 543	7,0 %
Établissements	185 378	26 460	8 062	1 425	221 325	9,5 %
Nombre de salariés	1 849 717	309 062	133 960	77 562	2 370 301	10,5 %
Nombre de salariés ETP	1 539 657	290 052	119 319	69 760	2 018 788	9,9 %
Rémunérations brutes versées (en milliards d'euros)	42,8	11,5	4,7	2,2	61,2	8,5 %

Source : Observatoire national de l'ESS - CNCRES, d'après Insee Clap 2013

	Etablissements		Nombre salariés		Nombre ETP	
	nombre	pourcentage	nombre	pourcentage	nombre	pourcentage
ASSOCIATIONS	185 378	83,76	1 849 717	78,04	1 539 657	76,27
COOPERATIVES	26 460	11,96	309 062	13,04	290 052	14,37
MUTUELLES	8 062	3,64	133 960	5,65	119 319	5,91
FONDATIONS	1 425	0,64	77 562	3,27	69 760	3,46
TOTAL	221 325	100,00	2 370 301	100,00	2 018 788	100,00

2-/ Les CRESS face aux lois de l'ESS et NOTRe

D'emblée, il est question des lourdeurs administratives et des rigidités de pilotage qui escortent le cadre de préparation de la loi de l'ESS, pour montrer la difficulté d'introduire des amendements. Concernant la loi de l'ESS, ce sont les articles 6, 7 et 8 qui attirent particulièrement l'attention.

1. L'article 6 sur les CRESS réaffirme l'idée d'une CRESS par région en 2017. Cela signifie que les CRESS au nombre 26 sur tout le territoire national devront fusionner. Les 22 CRESS de la métropole doivent se recomposer en 13 nouvelles ayant des aires d'influence beaucoup plus grandes. Dans les territoires d'Outremer, les CRESS passent de 4 à 5 avec la création de celle de Mayotte. Selon les configurations des nouvelles régions, certaines fusions risquent d'« accoucher dans la douleur ».
2. L'article 7 stipule que : « La région élabore en concertation avec la CRESS ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'ESS, une stratégie régionale de l'ESS (SRESS) et peut contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'ESS sur le territoire régional ». Cet article de la loi de l'ESS est en conflit avec le Projet de loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Puisque selon celle-ci, la stratégie régionale de l'ESS est une composante du Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII). Alors que la loi NOTRe inscrit la partie ESS dans le SRDEII, l'article 7 de la loi ESS n'est pas abrogé. Cette situation de conflictualité va probablement alimenter des interprétations défavorables de la part de certains exécutifs qui ne reconnaissent pas forcément une spécificité à l'ESS.
3. Selon l'article 8, la région et le Préfet organisent tous les 2 ans une conférence régionale de l'ESS, à laquelle participent notamment les membres de la CRESS, les réseaux locaux d'acteurs de l'ESS, les représentants des collectivités territoriales concernées, ainsi que les partenaires sociaux concernés. Lors de cette conférence régionale de l'ESS sont débattus les orientations, les moyens et les résultats des politiques publiques locales de développement de l'ESS. Ces débats donnent lieu à la formulation de propositions pour le développement de politiques publiques territoriales de l'ESS. Est également présentée l'évaluation de la délivrance de l'agrément « Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS).
4. Les difficultés en cours et à venir :
 - o La position de certains exécutifs régionaux par rapport aux conférences et aux SRESS ne semble pas favorable à l'ESS ;
 - o L'absence de l'ESS dans les Contrats Plans État-Régions ;
 - o Alors que les compétences des départements dans certains domaines ont historiquement facilité le rapprochement avec les acteurs de l'ESS, la loi NOTRe rend obligatoire l'accord de la région pour les partenariats entre départements et acteurs de l'ESS.
 - o Le risque de remise en cause des actions en cours.

3-/ La place des CRESS dans le regroupement des acteurs

Le cadre d'intervention des CRESS est prévu dans une convention tripartite (État, Conseil Régional, CRESS) qui peut être ouverte à d'autres collectivités après accord entre l'Etat et le Conseil Régional.

Les missions confiées par la loi :

1. La tenue des listes des entreprises qui entraîne la possibilité d'ester en justice pour le respect des obligations faites dans l'article 1 de la loi ;
2. La représentation auprès des pouvoirs publics des intérêts de l'économie sociale et solidaire ;
3. L'appui à la création, au développement et au maintien des entreprises ;
4. L'appui à la formation des dirigeants et des salariés des entreprises ;
5. La contribution à la collecte, à l'exploitation et à la mise à disposition des données économiques et sociales relatives aux entreprises de l'économie sociale et solidaire ;
6. L'information des entreprises sur la dimension européenne de l'économie sociale et solidaire et l'appui à l'établissement de liens avec les entreprises du secteur établies dans les autres États membres de l'Union européenne ;
7. Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le développement et l'animation de la coopération internationale des collectivités concernées en matière d'économie sociale et solidaire.

Les CRESS acteurs du développement local en accompagnement de politiques publiques au travers de : la GPEC territoriale, le soutien aux PTCE, l'aide à l'organisation de manifestations, l'interface avec les

entreprises de l'ESS et la rédaction de notes d'information (livret loi ESS, livret sur ESUS) ou de documents d'aide à la décision (cartographies, analyse des acteurs de l'ESS sur un territoire, ...). Par ailleurs, les CRESS portent des dispositifs tels que les DLA régionaux, les conventions emplois d'avenir, les pôles de développement de l'ESS.

Pour conclure, le CNCRES exprime vivement son souhait de voir l'ESS figurer dans les CPER. Les autorités publiques régionales et nationales doivent respecter l'ESS en tant que partenaire (partie prenante) des politiques publiques locales mais pas en tant que courroie de transmission. Par voie de conséquence, une clarification quant au rôle des observatoires dans les dynamiques des territoires et au cadre d'intervention des CRESS doit être faite.

Claude Grivel, Président de l'Union nationale des acteurs et structures du développement local (UNADEL) :

Peut-on se passer des capacités, compétences et expertises des habitants dans leurs territoires et leurs vies ?

L'UNADEL a été créée en 1992, de la fusion du réseau des acteurs du développement local (ANDLP) et de la fédération des Pays de France. La spécificité de l'UNADEL est qu'elle est un groupement d'acteurs du développement local participatif qui travaille dans les territoires avec les acteurs de l'ESS. Actuellement, l'UNADEL intervient dans un contexte où l'injonction participative est érigée en nouvelle norme de gouvernance au service du développement durable. Les acteurs des territoires sont interpellés pour accompagner les nouveaux dispositifs participatifs. D'autant que les démarches participatives sont désormais devenues un levier incontournable pour les acteurs impliqués dans la gouvernance territoriale durable. Et les (re)mises en ordre qu'elles suscitent restent des processus complexes. Le contrat social lié à la durabilité enjoint à réintégrer des références aux valeurs de la citoyenneté et à de nouvelles solidarités territoriales, économiques, sociales et environnementales. L'objectif serait aussi de retisser des liens, des sociabilités, de développer durablement le tissu social et les identités locales. C'est dans ce contexte que la question suivante est soulevée : « Peut-on se passer des capacités, compétences et expertises des habitants dans leurs territoires et leurs vies ? »

1. Tout d'abord, une mise en garde contre une professionnalisation fondée exclusivement sur la technicisation et l'ingénierie des compétences, qui mettrait à distance les valeurs de solidarité et du vivre ensemble pour ne s'intéresser qu'au développement économique. La professionnalisation introduit un second risque qui est celui de la spécialisation (sorte d'organisation scientifique du travail) des acteurs et son corollaire, l'émiettement de l'accompagnement. Les mobilisations doivent se construire sur les valeurs et non sur les techniques pour pouvoir donner du sens au territoire.
2. Ensuite, les acteurs du développement local participatif doivent arriver à faciliter l'émergence des projets de territoire.
3. Enfin, ils doivent assumer une fonction de contre pouvoir mais aussi de décloisonnement et d'animation du territoire.

Par essence, le développement local doit adopter une démarche ascendante qui prend sa source des aspirations des habitants. Contrairement aux « inventeurs du bio » (Blablacar, Darty, Envie, etc.) qui ont trouvé des solutions, les acteurs du développement local s'inscrivent dans des processus au long cours pour valoriser les dynamiques habitantes.

Laurent Fraisse, Socioéconomiste rattaché au laboratoire LISE :

Éléments de synthèse : Les acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire et les Collectivités Locales au service de l'intérêt général

Quelle relation entre politique de l'ESS et collectivités territoriales ? Pour être au service de l'intérêt général, les acteurs de l'ESS et les élu-e-s des collectivités locales doivent travailler à construire une légitimité dans les processus d'accompagnement et de financement. Pour ce faire, il convient d'explorer des entrées sectorielles. Elles répondent à des préoccupations exprimées par les collectivités territoriales au travers des appels à projets ou des marchés publics. Les acteurs de l'ESS détiennent une compétence avérée (voir le SIEG de gestion des déchets de l'Eurométropole de Strasbourg). C'est une compétence de développement économique par des approches sociales et solidaires. Les actions portées sont légitimes et produisent une utilité sociale et territoriale. Elles contribuent à rendre l'économie des territoires à la fois plus solidaires et plus durables. Les activités économiques de l'ESS sont compétitives, car bénéficiant

d'une connaissance en profondeur des territoires, fruit d'un ancrage fort. Ces entrées sectorielles dans les politiques publiques sont certes porteuses de plus-value économique et sociale. Cependant, il faut garder à l'esprit que les logiques à l'œuvre sont territoriales (territorialisées) et par conséquent complexes. Pour faire face à la complexité des modèles territoriaux, il faut aussi développer des entrées construites en transversalité entre les acteurs de l'ESS. Cela passe par une identité visible, spécifique et reconnue. L'approche transversale permet à la fois de répondre à la complexité et de ne pas désertier les solidarités pour le seul développement économique. Non pas parce que le développement économique n'est pas un objectif noble mais parce que les objectifs du développement économique tels qu'ils sont formulés centralisent fortement la régulation du marché et produisent des inégalités, discriminations et exclusions. Stratégiquement, les deux entrées sectorielles et transversales doivent être menées successivement. En effet, si la transversalité est faite d'emblée, elle peut introduire le risque d'invisibilisation. Parce que l'ESS serait partout mais sans reconnaissance. Cette approche graduelle permet de mobiliser des ressources politiques, administratives, logistiques et des financements *via* les politiques publiques. L'ESS doit savoir agir sur le jeu politique en démontrant dans les instances de représentation sa légitimité en termes d'habitat, d'alimentation, de garde des enfants, de recyclage des déchets, d'entretien des espaces verts, de développement durable, etc. L'ESS doit rechercher une reconnaissance dans le droit commun. La transversalité est ici entendue comme la capacité de l'ESS à agir sur les régulations économiques des acteurs et des politiques publiques. Le défi est d'importance quand on sait que les orientations des politiques publiques vers les dispositifs d'appui et de financement du développement économique, des clusters d'innovation, des pôles de compétitivité, de l'agroalimentaire disqualifient les acteurs de l'ESS. Dans la transversalité, l'ESS peut trouver une place dans les SRDEII. D'autant qu'il y a de l'ESS dans les agendas 21 locaux, le plan local de l'habitat, le schéma de recyclage et de valorisation des déchets, la consommation responsable et les circuits courts alimentaires de proximité. L'espoir vient de l'engouement de certaines des dernières innovations de l'ESS telles que les PTCE qui sont développés en partenariat avec les collectivités territoriales et les entreprises privées ou les circuits courts économiques et solidaires qui impulsent une gouvernance alimentaire dans les territoires. Pour conclure, il est préconisé d'approfondir la réflexion sur les stratégies qui permettraient à l'ESS de peser sur les politiques de subvention. S'il existe des critères de mesure de l'utilité sociale avec un cadre évaluatif de la plus-value sociale, l'absence d'outils d'évaluation de l'impact de l'ESS dans sa globalité ne permet pas de dépasser les limites de la mesure de la contribution de l'ESS dans le PIB, qui manifestement est beaucoup plus riche.

