



Bilan et prospective des politiques locales de l'économie sociale et solidaire

Synthèse

Laurent Fraisse en collaboration avec Jean-Louis Laville et Marie-Catherine Henry -
Février 2023

Table des matières

Introduction.....	2
Partie 1 – 20 ans de politiques locales de l'ESS - Une mise en perspective des apports du RTES	2
1980/1990 : Des politiques de l'ESS sans les collectivités locales ?.....	3
2001-2008 : Mise à l'agenda et co-construction des politiques locales de l'ESS	3
Les apports du RTES	4
2008-2014 : Diversification, consolidation et élargissement.....	5
Les apports du RTES	5
2014-2022 : Institutionnalisation et résilience.....	6
Les apports du RTES	6
Limites et les défis	7
Partie 2 - Quels scénarios pour les politiques locales de l'économie sociale et solidaire ?.....	8
Introduction.....	8
Scénario A – Consolidation et diffusion d'une politique locale de la reconnaissance par des instruments spécifiques de soutien à l'ESS	8
Scénario B – Décloisonner les politiques locales de l'ESS : transversalité, co-construction et coopération	9
Scénario C – Transformer l'action publique locale pour faire de l'ESS un levier d'une régulation de l'économie plurielle et d'une autre conception de la richesse des territoires.	11



Institut pour
la recherche



Fondation d'entreprise
AG2R LA MONDIALE



Introduction

Cette recherche-action porte sur le « Bilan et prospective des politiques locales de l'économie sociale et solidaire. » Elle a été coconstruite entre le RTES et Cose Comune en partenariat avec la Fondation du Crédit Coopératif, la Fondation AG2R La Mondiale et l'Institut de la Caisse des Dépôts pour la recherche.

Rappel des objectifs

Les objectifs de cette recherche-action étaient les suivants : établir un **bilan des politiques locales** de l'ESS ; construire des **scénarios partagés** face aux mutations et faire une **publication collective**. Les deux premières phases de la recherche-action se sont déroulées entre septembre 2021 et septembre 2022. La phase de diffusion et publication est en cours en 2023.

Méthodes et déroulement

La phase 1 a consisté en une **mise en perspective historique des apports du RTES**. Quatre périodes ont été présentées et discutées avec les élus RTES et acteurs de l'ESS lors d'un atelier organisé par le RTES au **Forum national de l'économie sociale et solidaire à Niort** en octobre 2021. La phase 2 a consisté en la construction d'une **vision prospective partagée** entre élus et techniciens du RTES. Pour cela, **6 entretiens préalables** ont été conduits avec des élus, d'anciennetés, de sensibilités politiques et de collectivités locales diverses. **4 mutations de société ont été ensuite soumises à la discussion** lors d'un **webinaire en février 2022** : les fractures et solidarités territoriales ; les modalités d'interventions publiques dans l'économie ; le renouvellement de la démocratie, les nouvelles formes d'engagements et les transformations de l'action collective ; les mutations du travail et de l'emploi (intégrant les transitions numériques et digitales). Sur la base de ces échanges, **3 scénarios d'évolution des politiques locales de l'ESS** ont été élaborés et présentés à l'occasion des **20 ans du RTES à Strasbourg en mai 2022**. Enfin, la **conférence plénière des 21ème Rencontres du RIUESS** à Sciences Po Bordeaux en juin 2022 portait sur « Vingt ans de politiques locales de l'ESS, bilan et perspective pour quelles transitions ? ».

Partie 1 – 20 ans de politiques locales de l'ESS - Une mise en perspective des apports du RTES

Le bilan propose une **mise en perspective historique des apports du RTES**. Pour cela, nous avons croisé l'évolution des contextes sociopolitique (portage politique, cycle électoraux, Loi sur l'ESS, etc.) et socio-économique (crise économique, évolutions des compétences et dotations des collectivités locales), les évolutions des politiques locales de l'ESS et enfin la littérature traitant de l'ESS et du développement local.

Quatre périodes ont été distinguées :

- 1980/1990 : Des politiques de l'ESS sans les collectivités locales ?
- 2001-2008 : Mise à l'agenda et co-construction des politiques locales de l'ESS ;
- 2008-2014 : Diversification, consolidation et élargissement ;
- 2014-2022 : Institutionnalisation et résilience.

1980/1990 : Des politiques de l'ESS sans les collectivités locales ?

Le **renouveau de l'économie sociale** du début des années 1980 à la fin des années 1990 a d'abord été un **processus national, statutaire et sectoriel**. Sa **reconnaissance institutionnelle** est avant tout passée **par l'Etat** dans un pays qui n'avait pas encore connu la décentralisation. De la création de la Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale en 1981 au Secrétariat d'Etat à l'Economie Solidaire en 2000, la mise à l'agenda, le cadrage des enjeux et les instruments d'une politique publique ont été construits sans participation active des collectivités locales. Si ces dernières vont rapidement s'appuyer sur les initiatives locales et les associations pour mettre en place ou renforcer leurs politiques, **l'entrée était avant tout sectorielle laissant peu de place à une politique dédiée à l'ESS**.

Pourtant, il y a une **concomitance d'idées, de valeurs et de pratiques entre le renouveau de l'économie sociale et solidaire et l'intérêt pour le développement local** depuis les années 1970. Institutionnellement, elle s'est matérialisée brièvement dans les attributions du Secrétariat d'Etat à l'Economie sociale de Jean Gatel en 1984. Mais les tentatives de rapprochement par le haut entre économie sociale et développement local ne se sont pas traduites pas l'engagement des collectivités locales vers un soutien ciblé et durable.

Cette absence de traduction institutionnelle ne doit pas masquer des **dynamiques territoriales nouvelles**. A côté de l'institutionnalisation de l'économie sociale, **l'insertion par l'activité économique (IAE), les entreprises alternatives, les initiatives locales, les services de proximité** participaient à un renouveau des acteurs et des pratiques à partir notamment des politiques de l'emploi et de l'insertion ou du développement social urbain. Si l'IAE a rapidement fait l'objet de politiques locales, **les notions d'économie sociale ou d'économie solidaire ont eu du mal à faire sens politiquement pour les élus locaux**. Les premières délégations à l'économie sociale ou solidaire sont repérables dès 1995 dans certaines municipalités comme à Rennes ou Pantin. Pourtant, construire une politique dédiée n'allait pas de soi.

2001-2008 : Mise à l'agenda et co-construction des politiques locales de l'ESS

Les consultations régionales de l'ESS en 1999 et les premiers contrats Etat-régions sous l'impulsion du Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire en 2001 amorcent un mouvement de **territorialisation des politiques publiques de l'ESS et de rencontre entre élus**. Mais c'est à partir des élections municipales de 2001 que l'arrivée d'élus ayant une délégation comprenant la thématique ESS devient un phénomène significatif. Un **premier cycle électoral favorable à l'ESS** culminera avec les élections régionales de 2004. La **mise à l'agenda politique fut dépendante d'options « partisans »** avec une surreprésentation des élus verts (Jérôme, 2007) dans les majorités qualifiées à l'époque de « gauche plurielle. »

Sur le plan socio-économique, les finances publiques locales sont alors en expansion. La tendance est par ailleurs à la diversification et au développement d'actions hors compétences obligatoires. Dans les années 2000, il existait des **marges de manœuvre institutionnelles et budgétaires pour expérimenter un nouveau domaine de l'action publique**. Le développement de communautés d'agglomération¹ et de communautés de communes en charge du développement économique des

¹ Les communautés d'agglomération ont été instituées en 1999 par la "Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale" dite loi Chevènement.

territoires ont ainsi constitué des fenêtres d'opportunité pour mettre en avant de nouvelles thématiques.

Les apports du RTES

Fondé en 2002, le RTES va devenir le lieu pour réfléchir collectivement à l'émergence et à la co-construction des politiques locales de l'ESS. Une manière de faire réseau s'invente par l'organisation régulière des rencontres et formations fondées sur une **capitalisation des pratiques par échanges entre pairs et une valorisation des actions et politiques des adhérents**.

Elus et techniciens **participent activement à un « tournant territorial »** de l'ESS. **L'ancrage territorial de l'ESS** devient un argumentaire dominant. Les élus et techniciens mettent en avant l'importance numérique d'activités et d'emplois non délocalisables tout en soutenant les initiatives des acteurs et organisations de leur territoire.

Les politiques locales de l'ESS se positionnent alors sur l'émergent et l'innovant pour se différencier des politiques sectorielles existantes. De nouvelles modalités de soutien cherchent à se démarquer des dispositifs d'accompagnement et de financement à la création d'activités généralement centrés sur l'entrepreneuriat individuel et la solvabilisation sur le marché. Un autre apport des politiques locales de l'ESS a été de les **positionner sur d'autres enjeux** (services de proximité, finance solidaire, commerce équitable, solidarité internationale, etc.) que **l'insertion par l'activité économique**.

Les politiques locales ont largement contribué à la **construction de la sémantique « économie sociale et solidaire »** (ESS). Avant la Loi ESS de juillet 2014, les élus locaux ont été amenés à **bricoler de nouveaux référentiels sur la définition et le périmètre de l'ESS**. Progressivement, s'esquisse un compromis entre une approche statutaire de l'économie sociale et l'ajout de critères portés par les initiatives solidaires (utilité sociale, ancrage territorial, développement durable, échange équitable, citoyenneté économique, innovation sociale, etc.).

La recherche d'une légitimité et d'interlocuteurs locaux conduit à favoriser le décloisonnement, les regroupements et la **structuration des acteurs de l'ESS à différentes échelles**. Selon les configurations territoriales, les premiers élus se sont appuyés sur les pôles et structures locales de l'économie solidaire lorsqu'ils en existaient, ont fait des CRESS leur principal interlocuteur à l'échelle régionale, ont parfois incité à la création de réseaux d'acteurs *ad-hoc* aux échelles infra-régionale² ou régionale³.

Cette première période fut aussi celle de l'expérimentation d'une **politique spécifique et d'instruments dédiés**. Par politique spécifique, nous entendons des priorités, actions et dispositifs ciblées en faveur du développement des acteurs et entreprises de l'ESS du territoire. Elle se traduit par la mise en place d'instruments propres qui constituent l'ossature d'une politique : organisation de manifestations et évènementiels, appels à projets, plans de développement de l'ESS, soutien aux têtes de réseaux et à la structuration des acteurs, portrait statistique et guides pratiques, budgets et financements propres, dispositifs ciblés d'accompagnement et de financements, etc.

Enfin, ces politiques sont largement co-construites. Notion revendiquée dès l'origine par les représentants du RTES, la **co-construction de l'action publique** est à la fois le fruit d'engagement en

² Par exemple *Les Écossolies* sur la Métropole de Nantes, *l'Inter Réseau de l'Economie Sociale et Solidaire en Anjou* en Anjou, *l'ADRESS* en Haute-Normandie ou *l'Atelier* en Ile-de-France.

cohérence avec les valeurs de l'ESS et d'une nécessité stratégique pour pallier au déficit de ressources politico-administratives d'élus issus de la société civile.

2008-2014 : Diversification, consolidation et élargissement.

Le choix de l'année 2008 pour situer le basculement vers une nouvelle période s'explique par la conjonction de deux évolutions : (1) un **nouveau cycle électoral** qui conforte localement les politiques de l'économie sociale et solidaire (ESS) tout en diversifiant leur portage politique ; (2) la **crise financière** qui ébranle un temps les représentations dominantes de l'économie et **fait apparaître l'ESS comme une économie localement résiliente**.

La compétence ESS est reconduite et voit émerger une nouvelle vague d'élus locaux en charge de ce domaine. L'aspect le plus symbolique concerne les **Conseils régionaux** qui **affichent presque tous des actions en direction de l'ESS**. Peu présentes lors de la période précédente, des politiques ESS émergent également dans un certain nombre de Conseils départementaux. La période se caractérise également par **une diversification du portage politique de l'ESS** qui n'est plus localement l'apanage des élus écologistes mais qui est investi par des élus socialistes, communistes ou centristes⁴. La période se singularise aussi par le **renouveau du débat sur l'ESS au niveau national** (rapport Vercamer en 2009, Etats généraux de l'ESS en 2011, préparation de la Loi Hamon) auquel les **élus et techniciens locaux du RTES participent activement**.

2008, c'est surtout la crise financière qui se transforme rapidement en dépression économique et aggrave brusquement le chômage et la précarité. Paradoxalement, l'ESS gagne en visibilité, suscite un intérêt nouveau au-delà du cercle des habitués. **La résilience des activités et emplois de l'ESS face à la crise devient l'argumentaire dominant**, souvent mobilisé par les élus dans cette période. En tout cas, il sert leur cause et conforte la nécessité de mener des actions sur d'autres modes d'entreprendre, d'échanger et de consommer dans les territoires.

Les apports du RTES

Jusqu'en 2012, le RTES fut le **laboratoire d'une action publique de l'ESS** en l'absence de politiques nationales. De **nouvelles thématiques** comme l'innovation sociale, l'alimentation durable et les circuits courts, la mobilité douce, le réemploi, les monnaies complémentaires, etc. ont d'abord été mises à l'agenda des politiques locales de l'ESS avant d'être diffusées dans des instruments de politiques publiques à d'autres échelles.

La participation active du RTES à l'élaboration de la Loi Hamon aboutit à l'inscription **des collectivités locales et des territoires dans le développement de l'ESS**. Le principe de **co-construction des politiques publiques** fait son apparition. La loi reconnaît et définit les **Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)**. L'adoption d'un **schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables** vient prolonger les réflexions engagées par les élus locaux à l'ESS sur les clauses sociales et environnementales dans les marchés publics. **L'augmentation de 20 à 50% de la part du capital d'une Scic** pouvant être détenue par les collectivités territoriales et leurs groupements est salué par les représentants du RTES.

⁴ Parmi les élus en charge de l'ESS des 22 exécutifs régionaux métropolitains, il y avait 12 écologistes, 8 élus socialistes ou divers gauche, un élu communiste et un élu UDI.

Du point de vue des politiques locales de l'ESS, la période 2008-2014 se caractérise aussi par la préoccupation croissante pour une **politique transversale de l'ESS**. Elles visent à court terme à faciliter la prise en compte de ses initiatives et entreprises de l'ESS dans **les politiques de droit commun** et, cherchent, à moyen terme, à faire **évoluer les normes et règles du développement économique**. Cela passe par tout un jeu de sensibilisation, de discussion et d'alliances avec d'autres élus et techniciens de manière à convaincre que les initiatives de l'ESS peuvent **répondre aux grands enjeux de la collectivité locale** (par exemple en matière de création d'emplois, d'accès au logement, d'alimentation durable, de réduction et valorisation des déchets, d'accueil des jeunes enfants, etc.).

2014-2022 : Institutionnalisation et résilience

Cette dernière période est celle de l'institutionnalisation et de la résilience des politiques locales de l'ESS. La loi ESS de 2014 est devenue le référentiel pour les collectivités locales. Cependant, les élus à l'ESS ont dû **faire face à de nouvelles terminologies** « à la mode » qui influencent le cadrage d'un soutien à **d'autres formes d'économies territoriales**. L'entrepreneuriat social bien sûr mais aussi les économies de proximité, collaborative, circulaire, à impact, etc. Dans ce contexte, l'ancrage institutionnel de la loi de 2014 a globalement facilité le maintien de l'ESS dans les organigrammes.

Pour autant, le **référentiel d'une politique en faveur de l'ESS devient plus économique et entrepreneurial**. L'inscription de l'ESS dans le développement économique est renforcée par la Loi de 2014 et rend parfois plus complexe l'articulation avec d'autres politiques locales. Cette dernière période est aussi celle d'une **densification et spécialisation des écosystèmes locaux de l'ESS**. Si la structuration d'écosystèmes est un atout pour la résilience des politiques locales de l'ESS, elle ouvre deux risques : celui de disparités territoriales des soutiens à l'ESS et celui d'une dépolitisation de l'ESS par technicisation de dispositifs d'accompagnement et de financement.

A partir de 2014, plusieurs changements ont mis à l'épreuve la résilience des politiques locales de l'ESS. Celles-ci ont su faire face aux **alternances politiques** à partir des élections régionales de 2015, à la **baisse des dotations de l'Etat** et à la **réforme des collectivités locales**.

Les apports du RTES

Les apports du RTES dans cette période sont de proposer à ses adhérents des **approches de plus en plus différenciées de l'ESS selon les niveaux et les compétences des collectivités territoriales** (exemple des kits proposés pour les dernières élections municipales, départementales et régionales). L'ESS dans les **métropoles**, l'ESS en **milieu rural**, l'ESS dans les **quartiers politiques de la ville**, etc., le cadrage des enjeux, les échanges de pratiques et la diffusion des instruments entre élus et techniciens se déclinent désormais à différentes échelles. La **transversalité des politiques** de l'ESS est approfondie sur des **problématiques de plus en plus pointues** : réemploi et filière textile, agriculture urbaine, ESS dans les projets alimentaires territoriaux, cultures, énergies renouvelables et citoyenne, habitat et rénovation énergétique, marchés de Noël, etc.

Au-delà du soutien aux initiatives et entreprises de l'ESS, le RTES a également investi avec d'autres réseaux de nouvelles thématiques comme la **coopération territoriale et les communs**. Le RTES est partie prenante de l'animation nationale de la **politique des PTCE**. Plus largement les modalités de soutien et de participation des collectivités locales aux **tiers lieux**, à l'appui aux **plateformes collaboratives solidaires**, à l'**accès au foncier** et aux locaux des acteurs et entreprises de l'ESS sont défrichées.

Du point de vue des actions et des méthodes, le RTES a renforcé sa capacité à **coproduire des connaissances** et à être le **centre de ressources sur les politiques locales de l'ESS** en diversifiant ses supports numériques. Les **actions de plaidoyer** se sont renforcées. Le RTES a facilité le décodage des enjeux ESS différents scrutins électoraux. Sa Présidente a été auditionnée sur le plan de relance et plusieurs administrateurs participent activement aux réflexions du Conseil supérieur de l'ESS. Mais c'est sans doute dans sa capacité à contribuer et relayer **l'agenda ESS de l'Union Européenne** (SIEG, fonds européens, social economy forum) que la montée en compétence a été la plus significative ouvrant à des collaborations avec d'autres collectivités locales en Europe.

Limites et les défis

Cette reconstruction historique a volontairement insisté sur les apports du RTES et la résilience des politiques locales de l'ESS face aux changements de ces 20 dernières années. Contre une lecture trop globalisante et linéaire de notre mise en perspective, rappelons que les **apports présentés ne sont pas des acquis**. Ils ne sont **ni cumulatifs, ni définitifs** dès lors que l'on tient compte de la diversité d'avancement des adhérents du RTES dans la mise en place de leur politique. Selon la taille, le budget et les compétences des collectivités, les milieux urbains ou ruraux, les **marges de manœuvres politique et financière sont très disparates**.

Si nous avons mis l'accent sur les avancées, **des reculs sont possibles**. Les alternances politiques dans certaines régions depuis 2015 ont pu se traduire par une marginalisation de l'ESS dans les priorités et organigrammes de certains Conseil régionaux. Si les écosystèmes de l'ESS se sont densifiés dans certains territoires, d'autres restent des « zones blanches. » Soutenir projets et entreprises de l'ESS ne relève pas une compétence obligatoire mais du volontarisme politique. Autrement dit, l'ESS n'est pas encore une politique « mainstream ».

Les défis

Les défis seront traités de manière dynamique dans les scénarios proposés dans la seconde partie. Pour autant, il est possible d'identifier les contraintes structurelles à partir desquelles élus locaux et techniciens peuvent envisager l'avenir. Le premier défi renvoie à la tension entre renforcer des instruments et des financements dédiés à l'ESS et la volonté des élus **d'aller vers plus de transversalité**. Le second défi est **d'impliquer davantage les habitants/résidents** dans les projets de l'ESS et de toucher le grand public. Le troisième défi est **d'avoir plus de prise sur la création et la consolidation des activités et des emplois locaux de l'ESS** qui dépendent en grande partie des politiques sectorielles. Un quatrième défi serait que les politiques locales de l'ESS deviennent le support d'une **vision partagée sur l'ensemble des financements à l'ESS dans leur collectivité**. Le cinquième défi est celui de la contribution des élus à l'ESS à la construction **un récit territorial alternatif** au paradigme CAME (« Compétitivité, Attractivité, Métropolisation et Excellence », Boulba-Olga et Grossetti, 2018). Un sixième défi renvoie à la capacité des responsables du RTES à agir et à influencer les **politiques contraignantes** (cadre légal, fiscal et budgétaire) à l'échelle nationale.

Partie 2 - Quels scénarios pour les politiques locales de l'économie sociale et solidaire ?

Introduction

Ce deuxième partie complète la réflexion prospective en esquissant des scénarios d'évolution des politiques locales de l'ESS. Trois scénarios sont ici proposés. Le premier est celui de la consolidation de politiques locales de la reconnaissance par diffusion et amplification d'instruments spécifiques de soutien à l'ESS dans un nombre croissant de collectivités locales. Le second vise à décroquer sectoriellement les politiques locales de l'ESS par plus de transversalité, de co-construction de l'action publique et de coopération territoriale. Le troisième envisage les politiques locales de l'ESS comme un levier d'une transformation de l'économie plurielle et de la richesse des territoires qui passe par la construction d'un récit partagé sur les transitions et par l'invention d'autres instruments de politique publique.

Ces scénarios ne sont pas exclusifs les uns des autres mais peuvent être appréhendés comme cumulatifs. Ils peuvent aussi permettre aux élus et techniciens de situer leur politique en tenant compte de son antériorité (un ou plusieurs mandats), de la taille et des compétences de sa collectivité et/ou de sa sensibilité politique.

Scénario A – Consolidation et diffusion d'une politique locale de la reconnaissance par des instruments spécifiques de soutien à l'ESS

Ce scénario est celui de la continuité avec le passé. Il prolonge et amplifie des tendances actuelles. Il s'organise autour de la **consolidation des instruments de politiques publiques expérimentés** depuis vingt ans par les élus locaux en charge de l'ESS.

Ce scénario est en premier lieu celui de **la consolidation**. En dépit de la loi ESS de 2014 qui reconnaît le rôle des collectivités locales et en particulier celui des conseils régionaux, le **référentiel de l'ESS comme domaine de l'action publique locale est loin d'être stabilisé** et diffusé dans l'ensemble des territoires. D'abord, **toutes les collectivités locales n'ont pas à ce jour mis en place des mesures de soutien à l'ESS**. Ensuite, les élus à l'ESS doivent **passer l'épreuve des alternances politiques**. Enfin, **ces politiques demeurent fortement dépendantes d'un nombre limité de personnes**, en particulier de la volonté et de l'intérêt des élus qui les portent.

Le scénario comporte cependant un **volet plus offensif, celui de la diffusion**. Il est par exemple possible d'anticiper un **nombre toujours croissant de collectivités locales ayant un ou une élu.e en charge de l'ESS** qui pourrait se traduire par une augmentation continue du nombre d'adhérents au RTES. De même, la diffusion peut s'apprécier par la **croissance des budgets dédiés et des ressources humaines consacrées à l'ESS** par les collectivités locales. Il s'agit aussi de travailler à la **résilience des écosystèmes territoriaux de l'ESS** qui se sont construits ces vingt dernières années en consolidant et élargissant les coalitions d'acteurs et d'institutions qui partagent un langage commun autour de ce que représentent l'ESS dans le territoire.

Intérêts et limites

D'un point de vue plus conceptuel, la consolidation et la diffusion d'actions et d'instruments spécifiques renvoient à **une politique de la reconnaissance qui positionne l'ESS comme un mode d'entreprendre complémentaire** à une économie privée lucrative marchande et à une économie publique non marchande. Elle assume d'être une **économie de l'innovation qui répond à des besoins non couverts par le marché et les services publics locaux**. Elle n'a pas de prétention à transformer l'économie des territoires mais à faire reconnaître pleinement et à leur juste mesure l'ESS comme une composante à part entière de la richesse locale.

L'intérêt de ce scénario est de constituer un **socle commun à même d'être partagé autant par les élus les plus expérimentés comme les plus novices tout en rassemblant différentes sensibilités politiques**. Ce scénario conduit plutôt à une amplification des outils d'animation du RTES fondés sur le partage d'expériences entre élus, la valorisation d'action et la diffusion de guides pratiques. Pour autant, inciter et accueillir davantage d'élus et de techniciens à l'ESS pourrait nécessiter demain un **appui territorialement plus ciblé et facilité par des échanges plus opérationnels entre pairs**.

Plusieurs limites de ce scénario ont été pointées. La première est celle d'une **institutionnalisation d'une « niche ESS »** dans les organigrammes au risque d'une **dépolitisation des enjeux et technisation des dispositifs**. Politique symbolique qui pèse à la marge sur les principaux arbitrages budgétaires des collectivités locales, elle a **peu prise sur les politiques sectorielles** et structurantes. Enfin, ce scénario renvoie implicitement à une **perspective de changement d'échelle par la croissance du nombre d'initiatives et d'entreprises de l'ESS dans les territoires**, par le renforcement de leur poids socioéconomique mesurable statistiquement en termes d'emplois et d'établissements et par la diffusion dans l'ensemble des territoires des innovations sociales les plus emblématiques.

Scénario B – Décloisonner les politiques locales de l'ESS : transversalité, co-construction et coopération

Ce scénario suppose un changement de posture et de focale en se demandant **que peut faire une politique de l'ESS pour le développement des territoires**. Il s'agit moins de construire des dispositifs spécifiques que d'inscrire l'ESS dans le droit commun et dans l'ensemble des politiques sectorielles. La question de la transversalité a toujours été un enjeu pour le RTES. Elle est aussi revendiquée par les acteurs et les têtes de réseaux aux vues de la diversité des secteurs dans lesquels l'ESS est présente.

La transversalité implique de renforcer la capacité d'expertise des réseaux locaux de l'ESS pour qu'ils soient à même de se **positionner collectivement sur les politiques sectorielles**. Cela peut nécessiter un travail sur la double identité « ESS » et « sectorielle » de certains acteurs, cette dernière étant souvent prédominante. Pour les élus et techniciens, l'inscription sectorielle de l'ESS peut passer par un **soutien à la structuration de réseaux thématiques** par exemple sur les circuits courts alimentaires, la mobilité douce, le réemploi, etc.

A cette politique intersectorielle s'ajoute une **gouvernance multi-niveaux**, c'est-à-dire de la synergie entre les objectifs et les instruments de politiques ESS à différentes échelles. Il y a des marges de progrès pour les élus à l'ESS comme pour le RTES sur cet aspect, soit via une capacité à formaliser des réseaux d'élus ou de techniciens des collectivités au niveau d'une région, soit en renforçant les capacités d'animation et d'intervention locales du RTES. En coanimant avec les CRESS **des clubs régionaux des collectivités locales pour l'ESS**⁵, le RTES s'est engagé sur cette voie.

Outre la transversalité, ce scénario appellerait à consolider, systématiser et diffuser les pratiques de **co-construction de l'action publique** revendiquées par le RTES. Dans ce scénario, il s'agit de sortir la co-construction d'une expérimentation spécifique à l'ESS pour en faire **un mode de démocratisation de l'action publique formalisé, revendiqué et pratiqué par des élus responsables d'autres politiques publiques** (culture, ville, transition écologique, démocratie participative, vie associative, etc.).

La dernière dimension de ce scénario est la **coopération économique territoriale**. Cet enjeu peut se décliner selon trois modalités. La première vise à sortir de la fragmentation sectorielle et territoriale de l'ESS en favorisant des lieux mutualisés, des tiers lieux solidaires, des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). La seconde encourage les collaborations et échanges entre entreprises de l'ESS et TPE-PME autour de la structuration de filières. La troisième cherche à faciliter des dynamiques multi-parties prenantes : producteurs, accompagnateurs, collectivités locales et consommateurs. On pense aux initiatives collectives de transformation et de commercialisation en circuits courts alimentaires ou à l'investissement des collectivités dans des SCIC pour les services locaux d'intérêt général.

Intérêt et limites

L'intérêt de ce scénario est d'envisager l'ESS comme un acteur à part entière d'une **économie de proximité territorialisée** en prenant en compte l'ensemble de ses contributions aux politiques sectorielles, de ses rapports de concurrence mais aussi de coopération avec les acteurs économiques et sociaux, des apports et impacts pour les populations. On sort d'une vision statique et fragmentée de l'ESS pour s'intéresser à **ce que produisent les interactions de l'ESS avec son environnement en matière de développement local comme d'action publique**.

Les limites de ce scénario sont de deux types. Le premier est celui de la **dilution identitaire de l'ESS** à force de décroisement par transversalité sectorielle, co-construction de l'action publique et coopération territoriale. La seconde limite de ce scénario est qu'il ne s'attaque que marginalement aux **cadres institutionnels des régulations économiques, des modes de contractualisation et de financement** qui contraignent les dynamiques de coopération et de co-construction des élus locaux comme des acteurs de l'ESS.

⁵ <https://www.rtes.fr/retrouvez-les-dernieres-actualites-des-clubs-regionaux-de-collectivites-pour-l-ess>

Scénario C – Transformer l’action publique locale pour faire de l’ESS un levier d’une régulation de l’économie plurielle et d’une autre conception de la richesse des territoires.

Ce dernier scénario est le plus ambitieux. Il ne s’agit plus de consolider une niche institutionnelle ou de faire entrer l’ESS dans le droit commun des politiques sectorielles mais bien de **se donner les moyens de transformer l’action publique locale**. Pour reprendre le discours historique de certains élus, il ne s’agit pas uniquement de faire que reconnaître l’ESS comme une composante légitime du développement local mais d’engager la transition des territoires vers une économie plus solidaire et plus durable.

Ce scénario passe par la construction d’un **récit de territoire partagé** qui rassemble au-delà des élus et acteurs de l’ESS (par exemple ceux du développement local endogène, de la transition écologique, des communs, d’une économie de proximité, etc.) et **alternatif aux deux visions dominantes** de ces dernières années, celle de la métropolisation et celle des fractures territoriale et sociale entre centres urbains et la France dite « périphérique ». A l’inverse, l’ESS serait une composante d’une **économie de proximité, utile, solidaire et soutenable**, catalyseur de « **coopérations territoriales** », vecteur de « **redistribution locale des revenus** », porteur d’une « **conception plurielle de richesse** », acteur d’un « **développement métropolitain inclusif** ». Elle faciliterait les « **solidarités interterritoriales** » créatrices de **liens entre résidents historiques et nouveaux arrivants** par la création de **services locaux d’utilité sociale**.

La perspective transformative de ce scénario invite à imaginer de nouveaux instruments de politiques publiques à l’échelle nationale. Par exemple, la **co-construction** pourrait être **une modalité de contractualisation et de financement** située entre la subvention et la commande publique. Au-delà de clauses sociale et environnementale dans les marchés publics, **à quelles conditions juridiques la coopération pourrait devenir un principe de réponse et d’attribution de la commande publique** complémentaire/alternatif au principe de mise en concurrence ? Un autre chantier est celui de l’opérationnalisation d’une **cogestion des communs**, entendu comme une gestion partagée des ressources et services d’intérêt général d’un territoire. Pour aller plus loin que l’expérience des SCIC, ne faut-il pas imaginer une « **société d’économie mixte citoyenne** » permettant d’ouvrir la gestion locale des grands services de réseaux (eau, énergie, transport, etc.) aux représentants des usagers comme aux opérateurs solidaires ? Autre mesure à réinvestir, celle de la **conditionnalité sociale et environnementale des aides aux entreprises** en introduisant des critères de gouvernance démocratique, de lucrativité limitée et d’utilité sociale de la production. Enfin, les politiques locales de l’ESS pourraient se positionner comme le terrain **d’expérimentation d’une action médico-sociale renouvelée** en rupture avec le « new public management ».

Intérêt et limites

Les conditions sociopolitiques de telles transformations de l’action publique sont à considérer pour crédibiliser ce dernier scénario. A commencer par la possibilité d’un consensus politique interne au RTES au regard du souci de d’intégrer dans son réseau la diversité des sensibilités politiques. Ce

scénario pose aussi la question des relais politiques pour les élus et techniciens des collectivités locales sachant que la **diffusion de la thématique ESS dans les programmes des élus** (situés majoritairement au centre et à gauche) ne parviennent pas souvent à franchir le **plafond de verre politique et médiatique** de l'échelle nationale comme l'a montré la campagne présidentielle de 2022. Il suppose une **capacité d'entraînement et d'influence politique** qu'ont rarement les élus à l'ESS, souvent novices (premier mandat), pas toujours encartés (listes citoyenne ou transpartis) et rarement à la tête des exécutifs locaux (peu de maires et de présidents). Plus largement, une telle perspective implique à la fois de renouveler et d'élargir le vivier des élus à l'ESS, ce qui pose la question de **l'engagement politique des acteurs de l'ESS dans des mandats locaux**. Transformer les cadres contractuel et financier de l'action publique locale implique que ces réformes soient relayées par les responsables de **grands réseaux d'élus généralistes** (ARF, AMF, etc.) ou thématiques.

Les limites tiennent également aux **capacités productives et à l'échelle d'intervention des entreprises locales de l'ESS** qui ne sont pas toujours en mesure de répondre aux demandes même aménagées des collectivités locales. Comment faire que **l'ESS structure les filières clés** des politiques locales de l'ESS ? Il y a sans doute des tensions à gérer entre la volonté des élus locaux à l'ESS de favoriser la montée en compétence d'acteurs de l'ESS ancrés localement, les réticences face à la diffusion de solutions « clés en mains » de certaines entreprises sociales et le relatif éloignement des grands groupes de l'économie sociale.

CONCLUSION

Ces scénarios n'ont pas prétention à être exhaustifs. Ils visent évidemment à susciter la discussion des membres du RTES pour être amendés et complétés. Une première question serait de savoir s'ils font sens et sont utiles pour qu'élus et techniciens à l'ESS projettent leurs actions à 5 ou 10 ans. L'abandon d'un scénario ou la (re)formulation d'un autre scénario sont envisageables en fonction de la stratégie et du calendrier collective ou singulière. Un test de pertinence des scénarios consisterait à ce que chacun positionne sa politique et la mette en perspective en distinguant ce qui relève de l'ambition affichée (vision et objectifs) de la réalité des actions mises en place. Dresser une cartographie des positionnements de plusieurs politiques locales de l'ESS permettraient d'engager une discussion collective afin de mieux identifier les conditions mais aussi les freins sociopolitique et socioéconomique du passage d'un scénario à un autre. Ainsi, pourrait se dégager les facteurs sur lesquels le RTES et ses membres ont prise et peuvent agir pour situer individuellement et collectivement l'ambition de transformative des politiques locales de l'ESS.