

**Economie sociale et solidaire ET action publique en France:
entre fragmentation et institutionnalisation
Quel régime territorial en Région Provence-Alpes-Cote d'Azur ?¹**

Nadine Richez-Battesti et Francesca Petrella
Aix-Marseille Université
LEST CNRS-UMR 7317-Aix-en-Provence, France
Contact nrichezbattesti@wanadoo.fr

Key words : regional public policies, SSE, territorial regimes, interactions

Summary

In the last two decades, the development of SSE has been put on the public policy agenda. In association with the decentralisation and the territorialisation processes, public policies in favour of SSE have been built at the regional and local levels, changing the nature of local development policies. These territorialised public policies are the result of complex interactions between public initiatives, mainly national and regional ones, and strategic or intermediary local actors that worked in favour of the recognition of SSE.

This paper analyses the building processes of territorialised policies that integrate SSE, with a focus on the regional level, and on the Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) region in particular. These regional public policies toward SSE, mainly supported by green political parties and by local elected representatives interested in local innovations and experiments, were most of the time integrated within the regional employment policy. These policies, however, have been progressively integrated within the economic development policy. Their emergence took place in a period of growing recognition of SSE in France. Within this period, a network of public representatives in favour of SSE (RTES, *réseau de territoires pour l'économie solidaire*) was, for instance, created as well as a specific commission for SSE within the association of the French regions (*Association des Régions de France*).

This paper can be considered as an analytical process to analyse implementation of SSE in local public policies, in a comparative way. Do we observe a new regulatory framework emerging at regional level ? In which process ? With which consequences in terms of governance and production models ?

This paper builds upon two theoretical supports : the analysis of public action developed by Lascoumes and Le Galès (2007) and the analysis of territorial regimes adopted by Itçaina, Palard and Segas (2007). The first approach considers that social facts become a problem of public action once they are put by some actors on the public « space ». They become a political problem once actors consider that it is necessary to change the situation. We will present the construction of territorialised SSE public policies along these three steps (social facts, public action, political problem). The second grid of analysis helps us to examine the capacity of a territory to contribute to the emergence and the development of SSE through the characterisation of a territorialised regime, defined by three constitutive elements :

- the way trust has been built between the actors involved ;
- the regulation modes that have been adopted at the territorial level ;
- the definition and the building processes of territorial problems and the new tools of governance and of public policy that have been implemented.

From a methodological standpoint, this article adopts qualitative methods of data collection and analysis. We realised a participant observation during the regional permanent seminar on SSE aimed at structuring a regional policy towards SSE. We completed the observation with semi-structured interviews conducted toward regional key actors (public and private).

This paper is structured as follows. In the first part, we present our argument and grid of analysis. In the second one, we develop the three steps of the construction of territorialised policies toward SSE. Our analysis reveals that the PACA Region not only adopted regional policies specific to SSE but integrated the main principles and values of SSE within a wide range of regional policies, which appears to be original by comparison with other French regions.

¹ Ce papier a fait l'objet d'une publication dans un format assez proche (Chaves, Demoustier, 2013).

Dans les dix dernières années, on a assisté à la mise en place de politiques publiques en direction de l'Economie sociale et solidaire (ESS) en France. En lien avec la décentralisation, elles se sont particulièrement développées à l'échelon régional, dans le cadre d'un processus de territorialisation (Massardier, 2003). Ce processus impacte les modalités de conception et de mise en œuvre du développement local.

Ces politiques publiques territoriales ont pris corps à l'interface de plusieurs dynamiques combinant des initiatives publiques venant de l'échelon national et régional principalement, ainsi que des initiatives stratégiques d'acteurs représentatifs ou assurant une fonction de médiation à ces deux échelons du territoire.

A l'échelle nationale, cette dynamique s'est notamment appuyée sur la mise en place d'une Délégation Interministérielle à l'Economie sociale dans le milieu des années 80 qui a construit les bases d'une animation territoriale par la création d'un réseau de correspondants régionaux auprès des préfets, la proposition dès 1982 de créer au niveau des GRCMA des agences de développement régionales de l'économie sociale (ADRES) puis par le soutien au CRES(S) dans les contrats de plan Etat/régions, enfin par des conventions pluriannuelles d'objectifs. Paradoxalement, hormis pendant une période très courte au milieu des années 80, l'ESS ne s'est jamais constituée comme un problème politique au niveau national. En dépit d'une structuration des acteurs réaffirmée au niveau national, elle a peine jusqu'à récemment à faire reconnaître sa dimension économique. Dans ce contexte, alors que la crise semble réintroduire des aspirations à un modèle économique plus orienté vers la justice sociale et la participation démocratique, principes aux fondements de l'ESS, l'ESS ne semble pas réussir à s'en saisir pour asseoir cette double reconnaissance politique et économique.

A l'échelle municipale ou de l'agglomération, dès le début des années 2000, des pays comme celui de Rennes et des agglomérations comme Grenoble puis Lille ont introduit des politiques d'ESS, en lien avec l'arrivée d'élus Verts soutenus par le Secrétariat à l'Economie solidaire (G. Hascoët). Ces politiques se sont inscrites dans des stratégies de développement local orientées vers la mise en réseau des acteurs et le développement de réponses collectives pour renforcer l'offre de services et les solidarités. Elles ont eu aussi pour objectifs de favoriser la reconnaissance, la promotion et la professionnalisation de l'ESS. Elles ont largement contribué à renforcer les dynamiques de l'ESS et à structurer son développement.

A l'échelle régionale, que nous privilégions ici, c'est à la fin des années 90 qu'on observe les premières tentatives d'intégration de l'ESS dans les politiques régionales. On assiste ainsi à la structuration d'une politique régionale de l'ESS à partir des élections régionales de 2004 qui semble se développer en contrepoint d'un désengagement de l'Etat et des politiques publiques nationales. On observe aussi l'émergence de réseaux d'élus, tel que le Réseau de territoires pour l'Economie solidaire (RTES) ou la commission dédiée à l'ESS de l'Association des Régions de France (ARF). Ce processus de construction d'une politique publique régionale de l'ESS a été soutenu par une stratégie politique des élus verts et par une volonté régionale de favoriser des expérimentations et des innovations locales. Cette politique régionale s'inscrit le plus souvent dans le cadre des politiques de l'emploi, mais gagne progressivement le développement économique. Cette construction passe à la fois par la consolidation et la structuration d'organismes représentatifs assumant une fonction de médiation entre les pouvoirs publics et les organisations de base et par la construction d'une politique publique régionale en direction de l'ESS. Considérant l'importance de la contextualisation dans l'analyse des politiques publiques, nous centrons notre approche sur une des 27 régions françaises, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) que nous caractériserons rapidement.

D'un point de vue théorique, cet article s'inscrit en référence à l'analyse de Lascoumes et Le Gales (2007) et Hassenteufel (2008) sur l'action publique, et de Itçaina, Palard et Segas (2007) en termes de régime territorial.

Le recueil d'information pour la Région Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA) est de deux natures. D'une part, il est issu d'une posture d'observation participante lors du séminaire permanent et des groupes de travail débouchant sur la structuration d'une politique régionale en PACA à travers le PROGRESS, PROGRAMme Régional d'Economie Sociale et Solidaire, et sa déclinaison opérationnelle. D'autre part, nous avons réalisé une série d'entretiens avec des opérateurs clés au plan régional.

Dans une première partie, nous posons les bases de notre réflexion et rappelons les tensions entre institutionnalisation et fragmentation des politiques d'ESS, tandis que dans une seconde partie nous retraçons les trois étapes de la construction de la territorialisation des politiques d'ESS, en mettant en évidence que l'une des originalités des processus en PACA est de

dépasser la seule construction d'une politique d'ESS au profit de l'intégration de principes d'ESS dans une part croissante de la politique régionale.

I De la construction de la politique publique d'ESS : entre fragmentation et institutionnalisation territoriale

1-1 La construction d'une politique publique d'ESS : problématique et méthodologie

Nous avons retenu une approche institutionnaliste et processuelle pour aborder la question de la territorialisation des politiques publiques d'ESS. Notre analyse repose sur une enquête qualitative menée dans la Région PACA, dont nous précisons les caractéristiques dans cette partie.

A Une approche institutionnaliste et processuelle de la territorialisation de la politique publique d'ESS

Pour rendre compte du processus de construction d'une politique publique d'ESS, nous nous appuyons notamment sur les travaux de Lascombes et Le Gales (2007) qui distinguent les faits sociaux, les problèmes publics et les problèmes politiques. Selon eux, les faits sociaux ne deviennent des problèmes publics que dès le moment où les acteurs par leur mobilisation réussissent à l'inscrire dans l'espace public, devenant sujet de controverses (p. 69). Quant aux problèmes publics, ils deviennent des problèmes politiques lorsque les acteurs considèrent qu'il faut agir pour changer une situation (p. 70). Nous retiendrons ces trois étapes dans notre analyse. Nous nous efforcerons aussi de caractériser plus précisément la troisième et dernière étape en montrant comment le développement d'espaces d'intermédiation, de négociations, de dispositifs de gouvernance locale et/ou de réseaux ou pôles territorialisés permettent la transformation de problèmes publics en problèmes politiques et, par là contribuent à l'émergence d'une politique publique co-construite par une pluralité d'acteurs.

De façon complémentaire, afin de prendre en compte le processus de territorialisation, des politiques d'ESS, nous mobilisons la notion de *régime territorial*. X. Itçaina et alii (2007) le caractérisent à partir de trois entrées :

- la construction de la confiance entre les acteurs (répétition de réunions en commun dans le cadre d'ateliers plus ou moins autogérés, obligation de rendre des comptes et de construire des référentiels d'action, accompagnement par les techniciens de la Région, incitation à participer au design des politiques publiques et à leur mise en oeuvre...). Nous privilégions donc « les dispositions à coopérer » dans le cadre institutionnel processuel relativement aux pratiques antérieures de coopération faiblement existantes sur une large part du territoire ;
- les modalités de régulation des systèmes productifs et des politiques territoriales : nous privilégions ici les dimensions des politiques territoriales
- la définition et la construction de problèmes publics territoriaux et des nouveaux instruments de politiques publiques et de gouvernance.

Dans cette seconde perspective, la caractérisation d'une configuration territoriale est mise en avant, contribuant à spécifier la capacité d'un territoire à faciliter l'émergence et le développement de l'ESS.

B Les sources d'information et la méthode

Nous mobilisons essentiellement des données qualitatives qui proviennent de plusieurs sources. Elles ont principalement été recueillies dans le cadre de l'élaboration et du suivi du PROGRESS (Programme régional d'Economie Sociale et Solidaire), notamment sur les volets de l'accompagnement à la création d'activités, les indicateurs d'évaluation de l'utilité sociale et la construction d'une politique de formation (5 années d'observation dans le cadre d'une observation participante). Elles sont aussi issues de notre participation aux groupes de travail et aux séminaires. Nous les avons mises en miroir avec les résultats d'une quinzaine d'entretiens spécifiques que nous avons mené en direction des opérateurs clés du processus (acteurs de l'ESS et animateurs des séminaires, élus, techniciens régionaux) entre 2009 et 2011, ainsi qu'avec les évaluations des dynamiques régionales réalisées dans le cadre d'une analyse comparative à l'échelle internationale par le programme LEED (Local Employment and Economic Development) de l'OCDE. Les entretiens que nous avons menés avaient trois objectifs principaux : faire présenter aux différents acteurs leurs contributions aux dynamiques d'ESS sur le territoire, les faire réagir sur le processus de structuration, les faire évaluer les résultats obtenus et les limites éventuelles.

C Le contexte territorial de la région PACA

L'émergence d'une dynamique d'ESS en PACA s'inscrit dans un contexte particulier. D'un point de vue territorial, la région est constituée de territoires très diversifiés tant par leurs caractéristiques physiques, que par leurs dynamiques de développement économique et social et en leur sein et plus particulièrement celles de l'ESS. Ainsi certains des six départements sont particulièrement dynamiques, tandis que d'autres sont plus en retraits. La population y est très fortement concentrée dans les zones urbaines et tout particulièrement dans les zones littorales, le solde démographique est positif et le taux de chômage supérieur à la moyenne nationale (INSEE, 2011).

D'un point de vue statistique, en France en 2010, l'ESS représente plus de 10% de l'emploi salarié, et 9,2% des entreprises. Relativement, la Région PACA se classe en 20ème position des régions françaises, avec 9,6 % des emplois, majoritairement concentré dans le secteur associatif (79,8%) (CRESSPACA, 2012). Elle est cependant la 4ème région française en termes de volumes d'emploi et la 3ème en termes de nombre d'établissements employeurs (CNCRESS, 2012), signalant en moyenne une taille plus faible des établissements.

Tout au long des années 2000, on observe un accroissement des effectifs dans l'ESS supérieur au rythme de croissance du privé lucratif (2,9% contre 2,5%) avec un infléchissement perceptible à la fin de la décennie, en lien avec la crise économique.

D'un point de vue politique, comme dans la plupart des autres régions françaises, l'ESS en PACA a été portée par des partis de gauche et le plus souvent par des élus verts. Ainsi l'ancrage à gauche et la volonté des élus verts à partir de 2004 de construire une politique d'économie sociale et solidaire a facilité la reconnaissance d'initiatives d'ESS et la valorisation d'expérimentations sociales sur le territoire (Jerome, 2010). Elle est venue renforcer un mouvement de structuration puis de consolidation des regroupements ou fédérations d'acteurs collectifs amorcés au préalable avec la création de l'APEAS (Agence provençale pour l'Economie Alternative et Solidaire) en 1995 et la transformation dans la seconde moitié des années 90 du GRCMA (Groupement Régionale de la Coopération, Mutualité et Association) en CRES (Chambre Régionale de l'Economie Sociale) puis CRESS (Chambre Régionale de l'Economie sociale et Solidaire).

Dans les années récentes, on a donc assisté à la fois :

- au développement d'une économie solidaire fondée sur des expérimentations locales favorisé dès les années 2000 par l'introduction d'un dispositif de politique publique orienté vers l'expérimentation et l'innovation
- à l'émergence de politiques sectorielles orientées vers la création d'emplois, d'entreprises et/ou vers la lutte contre les exclusions, activités au sein desquelles les acteurs de l'ESS sont particulièrement présents et
- à l'élaboration de politiques de support ou de soutien à l'ESS en termes de dispositifs financiers d'une part et de soutien aux réseaux et observatoire d'autre part.

I-2 Entre fragmentation et institutionnalisation des politiques d'ESS

Le développement de l'ESS s'est opéré dans un double mouvement qui doit être appréhendé dans sa globalité. Si les années 80 et 90 ont principalement été caractérisées par la construction d'une politique nationale de développement de l'ESS, témoignant d'un processus d'institutionnalisation des politiques d'ESS depuis les années 2000, les dynamiques régionales se sont fortement développées, tandis que les politiques nationales devenaient plus instables. Dans les années récentes, on observe un processus de fragmentation des politiques dédiées à l'ESS et des hiérarchies enchevêtrées (Lascoumes, Le Gales, 2007) lié à un engagement croissant des collectivités territoriales dans un contexte de faible dynamisme à l'échelon national. Ce processus de fragmentation, s'il peut être perçu comme une perte de cohérence à l'échelle nationale, est aussi la contrepartie de la structuration de politiques régionales en faveur de l'ESS. Outre leur fragmentation à l'échelle territoriale, les politiques publiques en direction de l'ESS se caractérisent aussi par leur hétérogénéité: elles concernent à la fois le soutien aux réseaux et observatoires, les stratégies de développement économique et de développement local, l'innovation, le financement des organisations de l'ESS... Elles visent à renforcer la connaissance de l'ESS, à structurer et appuyer son développement et à étendre ses principes. Ce sont donc plutôt des politiques transversales qui sont mises en œuvre à l'échelon régional, alors qu'on observe, dans le même temps, l'adoption de politiques sectorielles à l'échelon national (sur le développement des services à la personne par exemple), qui concernent les acteurs de l'ESS, actifs dans ce champ. On repère donc des

dynamiques contrastées selon que l'on s'intéresse à l'échelon national ou à l'échelon local avec des conséquences en termes d'instruments de politiques publiques mis en œuvre.

Sans retracer l'ensemble des développements des politiques publiques en direction de l'ESS (Wilson-Courvoisier, 2012), il nous semble important de noter la création en 1981 d'une Délégation Interministérielle à l'économie sociale et solidaire rattachée au premier ministre. En dépit de dénominations diverses et d'une relative instabilité tant de son pilotage que des moyens qui lui sont affectés, elle a contribué à asseoir une reconnaissance de l'ESS comme objet de politique publique, à développer la concertation entre les pouvoirs publics et les organisations de l'ESS, ainsi qu'à produire des services de support et de valorisation. Sa récente disparition en janvier 2010 tend à accentuer l'écart de balancier entre des régions dont l'engagement dans l'ESS devrait se poursuivre et un désengagement national qui s'accroît. Depuis les dernières élections nationales en 2012, la France s'est à nouveau dotée d'un Ministre délégué à l'ESS, qui bien que disposant de peu de moyens souhaite introduire une loi cadre pour l'ESS qui est en cours d'examen par le parlement (2013). On observe ainsi un mouvement très récent de réinstitutionnalisation de l'ESS à l'échelle nationale.

La création en 2001 du Conseil des Entreprises Employeurs et Groupements de l'Economie Sociale (CEGES) qui regroupe les employeurs et les organisations de l'économie sociale reflète également ce mouvement de reconnaissance, voire d'institutionnalisation de l'ESS. Le CEGES se substitue au Comité National de Liaison des Organisations Mutualistes, Coopératives et Associatives (CNLAMCA) par l'ensemble des mouvements de l'Economie sociale. Un autre conseil est créé par décret en 2006, le Conseil supérieur de l'économie sociale, constitué de 35 membres nommés par décret afin d'assurer la concertation entre les pouvoirs publics et les différents secteurs de l'ESS. Le Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale (CNCRE) a quant à lui été créé en juin 2004 à l'initiative des CRES(S) pour répondre à leur besoin de structuration en région et pour favoriser une meilleure reconnaissance de leurs actions au niveau national. Mentionnons enfin la création en 2002 de l'Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques (AVISE) par la Caisse des Dépôts et Consignations et des acteurs représentatifs de l'ESS dans l'objectif de renforcer le nombre et la performance des entreprises de l'ESS, particulièrement orientées vers des activités nouvelles et des démarches partenariales. Ce foisonnement institutionnel à l'échelle nationale, qu'il soit le fait des acteurs publics ou des acteurs de l'ESS, traduit la montée en reconnaissance de l'ESS, sans signifier pour autant une quelconque cohérence des processus ni engendrer forcément la formulation de politiques publiques en faveur de l'ESS.

Au niveau infranational, la transformation des Groupements régionaux de la Coopération, Mutualité et Association (GRCMA) en Chambre Régionale de l'ES (S) à la fin des années 90 exprime une évolution progressive vers un modèle de chambre consulaire qui, s'il n'est toujours pas abouti, n'en constitue pas moins un signal de capacité à négocier avec les collectivités territoriales. On observe aussi que les politiques en direction de l'ESS ont été particulièrement soutenues dans la seconde moitié des années 2000. Elles ont généralement été portées à l'échelon régional par des coalitions entre des élus verts (Fraisie et Berger, 2007), et des élus de gauche, notamment socialistes. Elles ont été développées soit dans des délégations à l'emploi, soit dans celles dédiées au développement économique. Elles ont aussi pu être déployées à l'échelon des départements en lien avec les politiques d'insertion et ou le développement économique. Enfin certaines agglomérations ou communautés de communes ont elles aussi contribué à l'élaboration d'une politique publique dédiée à l'ESS. Les collectivités locales ont ainsi construit des politiques publiques dédiées ou ouvertes à l'ESS et pris une part croissante dans l'appui à son développement.

D'un point de vue général, la construction de politiques publiques ciblées sur l'ESS se caractérise donc par un mouvement de reconnaissance de l'ESS, tant à l'échelon national que régional, qui se traduit notamment par la création de plusieurs conseils et instances institutionnels sans qu'il n'y ait pour autant une réelle cohérence au sein de ce foisonnement institutionnel ni une adoption de politiques nationales dédiées à l'ESS. D'un fait social, l'ESS est devenu un problème public national et régional. L'échelon régional se distingue toutefois des évolutions nationales par l'adoption plus soutenue de politiques publiques qui, bien que très variées, sont dédiées à l'ESS.

Dans cette perspective, il nous semble intéressant d'analyser plus en profondeur comment se construit une politique publique à l'échelon régional en étudiant le cas particulier d'une région, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Comment opère l'action publique pour contribuer à structurer les formes de coopération entre acteurs de l'ESS, ? Observe-t-on des processus de coproduction (Gaudin, 1999) ? Et quels sont les effets induits en termes de valorisation des ressources et des compétences locales ? Qu'en est-il des modalités de gouvernance ? Assiste-t-on au développement d'instances partenariales regroupant une multiplicité d'acteurs (Eme, 2005) ? Quels sont les effets sur les dynamiques locales de développement endogène (Lamarche, 2003) et comment s'opère la fabrique du territoire (Pecqueur, 2007) ?

II Le processus de construction d'une politique publique territoriale d'ESS : le cas de la région PACA

Notre terrain d'observation est donc la région PACA. Dès 1998, cette région a commencé à soutenir l'ESS à travers une politique d'aide à l'emploi dans ce secteur, ne structurant une politique publique dédiée que quelques années plus tard.

Le processus de construction de la politique publique territoriale d'ESS s'est déroulé sur plus de 3 ans dans le cadre d'une mandature du Conseil Régional. Nous le décomposons selon les trois étapes identifiées par Lascoumes et Le Galès dans l'analyse des problèmes publics. Nous cherchons à mettre en évidence comment l'ESS est progressivement devenue un problème public, en analysant les modalités de son inscription dans l'espace public et les processus qui ont conduit à en faire un objet de controverses en repérant les acteurs sociaux qui considèrent que quelque chose doit être fait pour changer une situation (Lascoumes, Le Galès, 2006, p. 70). Ensuite, nous verrons comment ce problème public est devenu un problème politique, c'est-à-dire que la solution envisagée concerne la puissance publique et qu'une autorité publique, en l'occurrence ici la région, s'empare de l'enjeu, l'inscrit dans son agenda politique et le traduit dans des politiques publiques.

Nous avons identifié quatre groupes d'acteurs tout au long du processus : les élus qui portent le projet politique, les techniciens qui à la demande des élus accompagnent les groupes de travail et participent aux séminaires, les chercheurs mobilisés pour chacun des séminaires pour leur expertise sur une question particulière et les différents acteurs de l'ESS. Ces quatre groupes d'acteurs se sont caractérisés par une certaine stabilité renforçant le degré d'interconnaissance, les relations de confiance et une certaine maturité des échanges. Mais leur degré d'engagement était différent, relativement aux enjeux et aux réticences qui étaient propres à chaque groupe d'acteurs. Ce processus a permis de faire émerger à la fois des *leaders* en capacité d'impulser un développement en réseau et d'infléchir des stratégies parfois anciennes, et des *traducteurs* favorisant la compréhension mutuelle, la médiation et facilitant le débat.

II-1 La prise de conscience d'un fait social

Les premières consultations régionales de l'ESS en PACA ont vu le jour en 2000, accompagnées dans les mois qui suivent d'une forte dynamisation de la CRES. Elles constituent la première étape de la prise de conscience d'un fait social. Cette consultation régionale, impulsée au niveau national par M. Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, et D. Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et pilotée par la délégation interministérielle à l'économie sociale et à l'innovation sociale avait pour objectif la reconnaissance de l'apport spécifique de l'ESS à la création d'activités et d'emploi et au développement durable. C'est donc l'Etat qui est maître d'ouvrage de ces rencontres avec la participation du Conseil Régional, de la Caisse des dépôts et consignations et de la CRES. Les acteurs locaux sont mobilisés avec plus de 2450 participants entre les groupes de travail préparatoire et la journée de restitution (Document de restitution, 2000). Il s'agit de fournir des matériaux pour la Consultation nationale de l'ESS en juin 2000 à Paris. Trois objectifs sont visés : mobiliser et structurer sur le territoire les acteurs de l'ESS, approfondir et clarifier la formulation d'un projet d'ESS, et enfin, dégager des propositions susceptibles de nourrir des politiques publiques au plan juridique, fiscal, économique et social.

En PACA, l'organisation se met en place à partir d'un comité de pilotage régional en charge de la synthèse régionale et un bureau permanent à caractère plus organisationnel qui vise à préparer l'organisation de la journée de consultation.

Six thèmes ont été débattus au sein de trois groupes de travail : les champs de développement, les systèmes territoriaux d'acteurs, la GRH, le cadre juridique, le financement, et enfin les projets d'ESS.

Ces premières consultations contribuent à faire reconnaître le rôle de l'ESS comme acteur de l'emploi, mais sans réussir à en faire un problème public. Elles participent de la visibilité des différents acteurs de l'ESS sur le territoire et influencent leur mise en réseau.

II-2 La construction d'un problème public régional

Cinq ans plus tard, une nouvelle dynamique de concertation est mise en place. Elle repose sur la construction d'un séminaire permanent, cette fois-ci à l'initiative de la Région et débouche sur la construction d'un agenda politique. Des acteurs privés et publics interagissent pour construire ensemble leur représentation d'un enjeu (Lascoumes et Le Gales, 2007)

La Région, à l'initiative de P. Chesneau, l'élu vert en charge de l'emploi, a fait le choix d'impulser un séminaire permanent en janvier 2005 pour une période de 18 mois. Son objectif affiché était d'associer les principaux acteurs sur les différents territoires à la définition des axes de développement de l'ESS en région PACA, une région marquée par la diversité de son territoire. Il s'agissait très explicitement de s'appuyer sur le séminaire pour mettre en place le plan de développement de l'ESS en PACA. Au delà, il importait de co-construire les critères d'intervention du Conseil Régional en matière d'ESS, et de poser les bases d'une action publique à dimension participative. A travers les échanges réguliers et les débats, la Région recherchait la construction d'une vision collective et partagée de l'ESS qui ne soit pas seulement réparatrice, centrée sur l'emploi ou expérimentale. L'organisation d'espaces de délibération et de concertation contribue à faire du développement du territoire un *bien commun* (Ségas, 2007). Ont ainsi émergé de nouveaux compromis et accords entre acteurs qui s'ignoraient ou se méconnaissaient (acteurs de l'ESS et acteurs publics), débouchant sur de nouvelles modalités de régulation du système local.

En complément de ce premier objectif, la Région ambitionnait des objectifs secondaires particulièrement lourds d'enjeux et conflictuels : il s'agissait de renforcer l'interconnaissance entre les acteurs, de construire un réseau territorialisé d'acteurs à l'échelon infra régional s'accompagnant de l'identification de leaders légitimes combinant des compétences techniques et des capacités de négociation politique en capacité d'assurer une médiation indispensable pour la conduite des projets (Gaudin, 2007). Il s'agissait aussi de favoriser la visibilité de l'ESS sur les territoires et sa réactivité.

Pour impulser cette dynamique la Région a choisi de mettre en oeuvre un séminaire itinérant : 6 rencontres sur les 6 départements de la Région et deux rencontres régionales en 18 mois sur une période s'étalant du 10 janvier 2005 et le 28 septembre 2006.

Chacun des séminaires est construit autour de deux volets : la matinée est consacrée à des analyses théoriques et des apports d'expérience extérieures faisant l'objet de débats et l'après midi consacrée aux ateliers de travail animés par un petit groupe d'acteurs de l'ESS volontaires et bénévoles mêlant des acteurs institués et des opérateurs. Cinq ateliers ont ainsi été prédéfinis : structuration des acteurs, développement durable des territoires, échanges marchands et non marchands et utilité sociale, système d'emploi et formation, finance solidaire. Les responsables de ces différents ateliers avaient ainsi pour mission à la fois d'animer les ateliers le jour du séminaire mais aussi et surtout d'en préparer le déroulement en amont et d'en synthétiser et diffuser les résultats en aval. La dernière séance du séminaire a donné lieu à une présentation globale des résultats obtenus dans chacun des ateliers, ces résultats étant considérés comme un point de départ pour la mise en oeuvre d'une politique publique régionale de l'ESS.

Ainsi le séminaire, constitué comme une arène, avait une triple fonction :

- augmenter le niveau de connaissance de l'ensemble des participants sur les enjeux de l'ESS et construire un référentiel commun
- faciliter l'expression des débats et controverses afin à la fois de mieux se connaître et de poser les bases et les limites des coopérations possibles,
- poser la trame de la politique régionale.

A partir du relevé des fiches de présence, environ 1 millier de personnes ont participé à ces différents séminaires, dont 40% ont suivi l'ensemble des rencontres (Ferrier, 2011). Une trentaine de personnes, acteurs clés de l'ESS et techniciens de la Région se sont réunis très régulièrement pour en assurer la préparation, favorisant de fait l'interconnaissance entre les acteurs et une meilleure connaissance de l'ESS. Mais la trame de la politique publique était encore très embryonnaire et très éloignée d'une quelconque opérationnalisation.

II-3. De la mise sur agenda (l'élaboration du Progress) à la construction de la politique publique

A La mise sur agenda

Une fois les séminaires terminés et les synthèses rédigées, les anciens ateliers des séminaires se sont transformés en groupe de travail pour élaborer le PROGRESS, Programme Régional d'Economie Sociale et Solidaire. Le PROGRESS voté en février 2007 définit les 9 objectifs de référence de l'ESS permettant de construire des critères de sélection et d'appui aux projets d'ESS dans le cadre de missions opérationnelles. Ces 9 objectifs se déclinent en fiches opérationnelles et dispositifs dédiés.

Encadré 1 Les 9 objectifs de référence du PROGRESS

La production de biens et services d'utilité sociale et sociétale
La prise en compte des coûts et avantages sociaux et environnementaux dans le projet
Le mode de gouvernance démocratique
L'appartenance à un réseau d'ESS reconnu par la région
Une gestion des ressources humaines et de l'organisation du travail visant à renforcer les compétences et l'autonomie des différentes parties prenantes (bénévoles, administrateurs et salariés)
La mise en place de modalités d'information et de mobilisation de l'ensemble des parties prenantes sur les décisions concernant le vie de la structure
L'innovation et l'expérimentation
L'ancrage territorial du projet
L'inscription du projet dans une démarche d'évaluation partagées

En lien, et sur la période 2007-2010 (2010 étant la fin de la mandature), est aussi organisé un COPECS, comité permanent de concertation et de suivi qui réunit de façon volontaire une vingtaine d'acteurs de l'ESS particulièrement présents lors de la phase de concertation, des techniciens du service emploi, des chercheurs de l'ESS, ainsi que l'élu régional en charge de l'Emploi et en son sein de l'ESS. Les réunions du COPECS, de l'ordre de 3 à 4 par an, permettent de présenter de façon thématique, les avancées des différents groupes de travail en termes de propositions concrètes et d'en acter les conclusions, de mutualiser un certain nombre d'informations et d'axes stratégiques, puis de s'interroger sur les voies d'opérationnalisation de ces pistes de réflexion et leur traduction en termes de politique publique. Elles prolongent ainsi les débats organisés dans le cadre du séminaire permanent -voire les controverses et les compromis- entre acteurs de l'ESS et entre ces derniers et les acteurs publics. Ce COPECS est ainsi à la fois une arène et une structure d'opportunité et de pouvoir qui parfois réduit la dimension coopérative et les avantages que chaque participant est susceptible de retirer de sa participation.

La combinaison du PROGRESS et du COPECS sont ainsi à l'origine de la construction d'un agenda politique. Ils ont posé les jalons d'une prise de conscience politique de ce qu'est l'ESS et de sa contribution au développement des territoires en direction des acteurs publics et tout particulièrement d'une partie des techniciens du Conseil Régional. Ils ont aussi contribué au renforcement des alliances entre des acteurs clés de l'ESS en PACA, notamment entre la CRESS, Chambre Régionale de l'ESS, et l'APEAS, Agence Provençale d'Economie alternative et solidaire, dont les échanges n'ont cessé de s'intensifier depuis. Plus largement, ils rendent possible la construction de la politique publique.

B La construction de la politique publique

Trois dynamiques sont partiellement articulées dans cette construction progressive de la politique publique.

La première est de nature politique, elle concerne l'opérationnalisation du PROGRESS et son inscription dans la durée. Cette première dynamique est dédiée à l'ESS et a pour objectif principal de soutenir le développement de projets en ESS notamment par l'octroi de financements publics pour faciliter leur émergence, de faciliter leur implantation et de favoriser la professionnalisation avec notamment la mise en place d'un dispositif régional d'accompagnement. Ce PROGRESS est spécifique à la région PACA (voir http://www.regionpaca.fr/uploads/media/fiches-PROGRESS_01bis.pdf).

La seconde, de nature économique suppose une reconnaissance de l'ESS en tant qu'acteur économique. De ce point de vue, l'inscription de l'ESS tout au long du Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) adopté en 2006, exprime la transversalité des politiques de l'ESS. Il ne s'agit pas d'une simple addition aux politiques existantes, puisque cet engagement se traduit par la mise en place des Programmes Régionaux d'Innovation et de Développement Solidaire (PRIDES) dont le rôle est décrit ci-dessous. Un autre indicateur de

l'inscription de l'ESS dans la politique publique est sa prise en compte dans le cadre de la Stratégie Régionale de l'Innovation (SRI) introduite en 2009 avec la reconnaissance de son rôle dans le développement des innovations ouvertes et des innovations sociales. Avec cet ancrage de l'ESS dans les dispositifs généraux des politiques publiques régionales, l'ESS quitte le seul champ de l'emploi pour rentrer dans les stratégies de développement économique d'ensemble. Si le SRDE et la SRI sont des dispositifs que l'on retrouve dans toutes les régions françaises, la prise en compte de l'ESS y est plutôt plus développée en PACA que dans la plupart des autres régions. De plus cette dynamique semble s'inscrire dans la durée puisque dans le nouveau SRDE, l'ESS est à nouveau convoquée comme un acteur économique reconnu. La troisième dynamique concerne les incitations à la structuration en réseau de l'ESS et le développement de l'observatoire de l'ESS dont l'objet est une meilleure connaissance statistique de l'ESS et une veille sur les enjeux de son développement, telle que la question de son périmètre.

C Des leviers : dispositifs d'intermédiation et gouvernance en réseau
Ces dynamiques reposent sur la construction de dispositifs d'intermédiation et de concertation et d'une gouvernance en réseau que nous nous efforçons de caractériser.

La construction de dispositifs d'intermédiation : le cas de l'Observatoire

La Région PACA dans le cadre de son Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) et de son Programme de développement de l'Economie sociale et solidaire (PROGRESS) soutient l'Observatoire de l'ESS afin de développer la connaissance statistique de l'ESS et sa visibilité tout en contribuant à l'établissement d'une base de connaissance (quantitative et qualitative) nécessaire et utile à l'élaboration des politiques publiques territoriales.

Créé en 2007 par la Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire (CRESS), il a été le premier observatoire régional en France. Il a fait école en contribuant à la création et au développement des autres observatoires dans les régions françaises et participé du renforcement des liens avec des producteurs de données chiffrées en région, les représentants des collectivités territoriales et des chercheurs

La mission de l'observatoire se décline selon trois axes :

- le recueil, la capitalisation, la qualification, l'élaboration, l'harmonisation et l'analyse des données concernant l'économie sociale régionale,
- la diffusion de l'information utile aux actions d'adaptation, d'optimisation et de modernisation des entreprises de l'économie sociale,
- l'appui aux synergies d'acteurs et aux dynamiques de concertations favorables aux coopérations des entreprises de l'économie sociale.

Les productions de l'Observatoire sont utilisées pour la décision publique non seulement par le Conseil Régional, mais aussi par les Conseils Généraux et les communes comme l'illustrent les exemples du département des Bouches-du-Rhône dans sa politique de soutien aux associations, du département du Vaucluse dans sa politique de soutien à l'ensemble de l'ESS, et de la Ville d'Arles, avec l'appui régional à la constitution d'un réseau d'ESS arlésien.

Elles sont aussi appropriées par les acteurs eux-mêmes comme outil stratégique développement de l'ESS. Elles permettent l'identification des secteurs en développement, la mise en œuvre de diagnostics locaux, ainsi que la réalisation d'études sectorielles ou thématiques permettant une aide à la décision (Enjolras, Mendell, 2010).

Plus précisément l'observatoire a contribué à la mobilisation des acteurs en économie sociale, au développement de marchés internes à l'économie sociale et aux logiques de filières en fournissant de l'information sur les biens et services produits par la diversité des acteurs en économie sociale ; à une diffusion de l'information sur l'économie sociale, qui crée des marchés externes et des liens avec le secteur privé ; à la réduction des coûts de transaction des divers paliers gouvernementaux engagés dans l'ESS, qui sont mieux équipés pour développer des politiques publiques de soutien qui reflètent bien les besoins des acteurs en ESS (Enjolras, Mendell, 2010). De ce dernier point de vue, la production tous les deux ans d'un annuaire statistique national de l'ESS (la seconde édition en novembre 2011) est un complément à ces

productions régionales et participe de la production de cohérence entre les différents échelons territoriaux

Une gouvernance en réseau : initiatives locales et PRIDES

La politique régionale de soutien de l'ESS en PACA se fonde sur une gouvernance en réseau permettant de mobiliser les initiatives, de favoriser les capacités d'innovations tout en générant des synergies territoriales (Enjolras, Mendell, 2010, Enjolras, 2010). Cette gouvernance en réseau est le fruit d'initiatives de terrain supportées par les pouvoirs publics d'une part et de dispositifs construits à l'échelle régionale d'autre part.

Intéressons nous d'abord à l'appui au développement de réseaux impulsé par les acteurs à la base. Nous illustrons cette dynamique par deux exemples. Le premier concerne le Pôle du Commerce équitable et solidaire (PCES) qui regroupe des acteurs socio-économiques de la région PACA dans ce secteur. Né de la volonté de coopération et des besoins de visibilité des initiatives solidaires, il vise à favoriser une démarche mutuelle de solidarité et d'entraide entre les membres pour améliorer les conditions de mise en œuvre de leurs projets, à promouvoir le commerce équitable et à mutualiser des compétences, savoir-faire, ressources et moyens. Il met en œuvre diverses actions (manifestations, conférences, événements, marchés pour promouvoir les alternatives de consommation, lettre d'information), représente ses membres auprès des collectivités territoriales, école, hôpitaux, mairie, comités d'entreprises... et développe des partenariats avec des organisations de l'économie sociale et solidaire.

Le second exemple concerne l'entrepreneuriat collectif et articule le Dispositif Régional d'Accompagnement (DRA), le réseau Ramsess et la Plateforme. Le DRA préconisé dans le cadre du groupe de travail sur l'accompagnement, reconnu par le PROGRESS, est issu d'une action d'expérimentation confiée par la Région à ESIA (Economie Solidaire et Insertion Active, représentant France Active en Région). Cette action reposait sur la réalisation de 8 sessions pour construire un diagnostic et des préconisations pour les structures de l'ESS et deux sessions sur l'analyse financière. Il s'agissait de construire une vision commune et partagée de la fonction de diagnostic et de la définition des besoins en accompagnement d'un projet ESS. Le diagnostic qui en est issu met l'accent sur l'enjeu d'une meilleure mobilisation des ressources et d'une meilleure connaissance de l'ensemble des dispositifs existants sur l'ensemble du territoire. Dans le même temps, La Plateforme, collectif initié par la Coopérative de Conseil Place, dont l'objectif est de structurer les dynamiques de coproduction, en articulation avec le dispositif DRA, a contribué à la création en 2008 et à l'animation de Ramsess, réseau qui réunit des acteurs marseillais de l'accompagnement à la création d'activités de l'ESS. On trouve en son sein notamment une couveuse d'activités d'économie solidaire, Intermade, créée en 2002 qui favorise l'émergence de projets très innovants socialement. L'objectif de ce réseau est de développer de meilleures pratiques de coopération et de renforcer les compétences des organismes d'accompagnement à la création d'activités.

La gouvernance en réseau repose aussi sur l'introduction à l'échelon régional d'un dispositif particulier, le PRIDES, qui n'est pas dédié à l'ESS mais qui s'en inspire, notamment du point de vue de la solidarité et de la coopération entre acteurs. Un PRIDES est un réseau d'entreprises labellisé et soutenu par la Région PACA, ayant des objectifs communs et des projets coopératifs. Les 26 PRIDES existant actuellement ont été constitués en réponse à un appel à projets lancé par la Région fin 2006 dans le cadre du Schéma régional de développement économique. Ces pôles de coopération s'appuient sur une vision large de l'innovation et des solidarités. Ils ont vocation à contribuer à la création de richesses et d'emplois durable et à diffuser une approche globale de la compétitivité des entreprises valorisant la RSE. Le label PRIDES de la Région passe par la signature d'un contrat d'objectifs pluriannuel, assorti d'une convention financière annuelle, dont le suivi est assuré par un comité de pilotage commun formé entre les deux parties. La structure de gouvernance des PRIDES est le plus souvent associative et assure une fonction d'animation et d'ingénierie du pôle : mise en réseau des entreprises membres, pour un travail en mode partagé ; coordination et concertation pour un développement cohérent de la filière et de ses membres, construction et mise à disposition, auprès des membres, d'une plate-forme technique de services collectifs, mutualisation des moyens, ingénierie de projets (actions collectives et projets collaboratifs). Deux PRIDES sont

spécifiques à l'ESS ou principalement constitués d'acteurs de l'ESS : le PRIDES Tourisme social et le Prides services à la personne (PSP)².

En complément de ces dynamiques sectorielles, des tentatives de renforcement des réseaux locaux ont aussi été introduites par les autorités régionales. Elles prennent la forme de contrats locaux de développement de l'ESS. Cet instrument de contractualisation territorialisée à l'échelle de l'agglomération a pour objectif d'appuyer un développement cohérent et concerté sur le territoire. Il en est encore à la phase de tests sur deux territoires, mais peine à se développer.

II.4 Quelques premiers résultats : vers une institutionnalisation des politiques publiques régionales d'ESS et la construction d'un régime territorial

Ainsi qu'on peut l'observer au terme d'une mandature régionale (2004-2010), les principaux éléments d'une politique publique de l'ESS ont été mis en place. Le régime territorial qui émerge se caractérise donc par l'intensification des relations entre les acteurs de l'ESS et avec les acteurs publics, mais aussi plus largement avec les acteurs privés dans leur ensemble, signalant un renforcement de l'interconnaissance et donc potentiellement de relations de confiance. Il se caractérise aussi par une évolution des modalités de régulation, fondée sur la reconnaissance du rôle de l'ESS dans la fabrique et le développement des territoires (Demoustier, Richez-Battesti, 2010). Enfin l'adoption d'instruments de politique publique spécifiques à l'ESS et le développement d'un mode de gouvernance en réseau facilite l'articulation entre système économique de production et système politique (Itçaina, 2010) ainsi qu'on l'observe dans les PRIDES. Comme dans d'autres régions françaises, les années 2000 ont donc été celles de la structuration d'une première génération de politiques publiques territoriales de l'ESS (Fraisie, 2009), caractérisées par une reconnaissance progressive de l'ESS comme acteur du développement local.

Cette meilleure connaissance de l'ESS et le renforcement des liens entre les acteurs de l'ESS est un résultat incontestable des stratégies mises en œuvre dans les années récentes. Les acteurs de l'ESS qui sont devenus des interlocuteurs reconnus dans l'élaboration des politiques publiques ont conquis leur légitimité dans la participation à ces arènes. La contribution de l'ESS à la définition et à la construction de problèmes publics territoriaux, notamment en matière de création d'emplois, d'insertion ou d'innovation est effective. On constate aussi une structuration plus cohérente et moins conflictuelle de l'ESS, dont on a pu constater les effets bénéfiques lors de la préparation des Etats Généraux de l'ESS au premier semestre 2011. On observe en outre que l'ESS est devenu un acteur spécifique faisant l'objet d'une politique dédiée, mais aussi un acteur de droit commun pouvant prétendre à s'inscrire dans l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre. La légitimité de l'ESS a dépassé le champ de l'emploi pour s'étendre au développement économique. Enfin, l'ancrage territorial s'est progressivement renforcé dans un souci de densifier les interactions entre les acteurs et stimuler les dynamiques économiques. Dans l'évaluation des PRIDES en 2010, le PSP est présenté comme particulièrement dynamique du point de vue de sa contribution à la professionnalisation du secteur des services à la personne, notamment à travers ses actions collectives de développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans ce secteur et des formes originales de mutualisation qu'il a su développer.

On peut ainsi considérer qu'avec les PRIDES, c'est une deuxième génération de politiques publiques locales d'ESS qui a été amorcée, avec des principes et des valeurs propres à l'ESS qui ont été mobilisées dans le cadre de politiques dédiées à l'ensemble des acteurs économiques. C'est cette logique que l'on retrouve aussi lorsque dans le SRDE, les aides aux entreprises sont transformées en prêts, contribuant ainsi à repenser les fondements, les modes d'intervention et les objectifs de l'action publique. De même, le nouveau Contrat Régional pour l'Emploi et une Economie Responsable (CRÉER) adopté en février 2011 qui vise à « développer une concertation partenariale » dans le champ de la création d'activités et d'emplois s'inscrit dans cette logique. Toutefois, cette seconde génération de politique publique en est encore à ses balbutiements et l'irrigation des principes et des valeurs de l'ESS dans l'ensemble des dispositifs reste encore embryonnaire.

² Le Prides services à la personne (PSP), créé à l'initiative de la CRESS s'adresse à toutes les structures de services à la personne qui s'engagent à respecter certains critères repris dans une charte élaborée par le PSP. La majorité des adhérents sont de l'ESS mais certains opérateurs ayant un statut lucratif sont également présents.

Mais ce processus de construction de la politique publique territoriale ne s'est pas fait sans tension. Une série d'entretiens menés en direction des membres du COPECS sur une période de 18 mois ont permis d'identifier celles qui ont été le plus sensibles pour les différents acteurs. La première concerne la faible sensibilité des techniciens des collectivités publiques à l'ESS. Une partie des acteurs de l'ESS ont perçu que leur participation était imposée plus que véritablement souhaitée et assumée. Certains techniciens étaient aussi peu familiarisés aux dynamiques de coconstruction de la politique publique et considéraient une partie des réunions comme du temps perdu. On relève ainsi des écarts de représentation entre élus et fonctionnaires territoriaux : une représentation de l'ESS comme innovante pour les uns et comme non professionnelle pour les autres.

La seconde tension concerne le fait de passer de l'étape du diagnostic des problèmes ou des besoins ainsi que des aspirations politiques à l'élaboration de la politique publique dans le cadre d'une démocratie participative. Certains acteurs soulignent la nécessité d'acquérir des méthodes qui ne peuvent se réduire à des apprentissages individuels et collectifs sur le tas, au fil de l'eau, et donc la nécessité d'un accompagnement qui n'a pas eu lieu. D'autres font état de l'usure du débat sur des scènes publiques non stabilisées, souvent conflictuelles. On retrouve ici une tension déjà soulignée par Segas (2011) ou encore le risque d'une déception évoqué par Arnaud et Simoulin (2011).

La troisième tension est toujours en lien avec la méthode : tout au long du processus les acteurs de l'ESS soulignent le fait que la méthode a oscillé entre participation dans le cadre d'arènes dédiées et modèle hiérarchique de type top-down, où, *in fine*, la décision de l'élu s'imposait (Ferrier, 2011). Cette tension témoigne de la difficulté de créer, autour d'un objectif général commun de reconnaissance de l'ESS, une convergence ou un compromis entre les intérêts poursuivis par les différents acteurs et leurs propres besoins de reconnaissance, ce qui a engendré un autre type de tension.

La dernière tension concerne, en effet, les ajustements permanents entre les acteurs de l'ESS qui sont coûteux en temps, d'autant qu'on est en présence d'un engagement bénévole des acteurs dans le pilotage des groupes. Si le pilotage des groupes a contribué au renforcement des interactions et au développement de relations de confiance entre un noyau d'acteurs, il s'est aussi avéré chronophage. Dans le même temps le degré de confiance collective s'est accru entre l'ensemble des acteurs en présence, constituant de fait une ressource potentielle pour l'action et un facteur de production. Quant aux résultats, ils ont été produits par un tout petit nombre d'acteurs et ils sont généralement en dessous des attentes des acteurs. Ces tensions reflètent les difficultés et les coûts inhérents à la construction d'une action collective à partir d'un processus de participation élargi. Alors que la phase de problématisation et de traduction des enjeux de l'ESS dans l'espace public semble avoir été bien réalisée dans le cadre du séminaire permanent, la phase de construction d'une politique publique à partir du COPECS aurait sans doute bénéficié d'une formalisation plus importante du processus de fonctionnement de ce comité et d'un accompagnement plus large des acteurs qui le composaient pour en faire un réel dispositif de gouvernance régionale.

Conclusion : D'un processus régional de légitimation de l'ESS à l'institutionnalisation d'une politique territoriale

La Région PACA illustre clairement l'émergence d'une politique publique régionale de l'ESS et son processus d'institutionnalisation. Si au départ l'intégration de l'ESS s'est faite par l'emploi, elle a progressivement acquis une reconnaissance et une légitimité dans le développement économique dans son ensemble, tandis que les principes de l'ESS ont pour certains été réintégrés dans des politiques publiques territoriales plus générales. Ce glissement progressif vers une structuration économique de l'ESS à l'échelle régionale n'est pas propre à la Région PACA. Il contraste toutefois avec les évolutions nationales plus orientées vers le social.

Cependant, en dépit de la volonté de mettre en œuvre une politique transversale en PACA, la priorité accordée à l'emploi à l'origine a eu pour conséquence de privilégier l'acteur associatif, acteur avec lesquels les élus verts entretiennent une forte proximité. Si les acquis de la précédente mandature restent préservés, on observe de nouveaux développements en PACA (dans le cadre de la préfiguration du S2DRE, nouveau schéma régional de développement économique en cours d'élaboration) orientés vers le changement d'échelle, l'intensification de l'innovation et des dynamiques entrepreneuriales, renforçant l'ancrage économique des politiques d'ESS et de fait la prise en considération des coopératives.

Plus largement, ces différentes dynamiques ont contribué à l'émergence d'un régime territorial caractérisé par le renforcement des interactions entre des acteurs publics et privés, le

développement d'une gouvernance en réseau et la reconnaissance de l'ESS comme acteur du développement local. Au delà, pour éviter les risques de fragmentation des politiques d'ESS, et pour bénéficier des effets d'expérience des autres régions, on souligne l'enjeu d'une articulation entre les régions, déjà pour partie mise en oeuvre à travers l'action de l'Association des Régions de France (ARF), et avec les différents autres échelons de l'intervention publique dont les niveaux national et européen constituent un facteur de légitimité indispensable à la pérennisation du développement de l'ESS en France et de ses effets sur la fabrique des territoires.

Bibliographie

Arnaud A.-J., Simoulin V., 2011, Gouvernance territoriale, in Pasquier et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, pp. 265-270

CRESS PACA, 2012, L'économie sociale et solidaire : panorama et enjeux en PACA.

CNCRESS, 2012, *Atlas commenté de l'Economie sociale et Solidaire en France*, Dalloz et Juris Association.

Chaves R., Demoustier D. (dir.), 2013, *The emergence of the social Economy in public policy*, Peter Lang

Demoustier, D., Richez-Battesti N., 2010, Les organisations de l'ESS : gouvernance, Régulation et territoire in *Géographie, Economie et sociétés*, pp. 5-14, vol. 12, n°1, janvier-mars.

Document de restitution des Etats de la Consultation régionale de l'ESS en PACA, 2000, Document ronéotypé.

Eme B., 2005, Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire, *Revue Internationale des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives (RECMA)*, n° 296, pp. 42-55.

Enjolras B., 2010, Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services des services à la personne, in *Géographie, Economie et sociétés*, pp. 15-31, vol. 12, n°1, janvier-mars.

Enjolras B, Mendell M., 2010, L'Economie sociale au service de l'inclusion au niveau local, Rapport préliminaire pour la France, LEED-OCDE.

Evans M., Syrett S., 2007, Generating social capital, the social economy and local economic development, *European Urban and Regional Studies* January, vol. 14 n° 1, p. 55-74

Ferrier E., 2011, Le séminaire permanent de l'ESS : processus consultatif ou participatif en vue de développer l'ESS en PACA, Mémoire de master RH-ESS, Université de la Méditerranée.

Fraisse L., 2009, Les politiques locales de l'Economie sociale et solidaire à la croisée des chemins, *Note pour l'Institut Polanyi*, Paris.

Et « Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire à la croisée des chemins », *Revue du MAUSS permanente*, 11 mars 2010 [en ligne].
<http://www.journaldumauss.net/spip.php?article654>.

Fraisse L., Berger J., 2007, Avec les Régions, l'ESS en mouvement, MES.

Itçaina X., 2010, Les régimes territoriaux de l'ESS : le cas du Pays Basque français, *Géographie, Economie, Société*, Vol. 12, n°1, pp. 71-89, janvier-mars.

Gaudin J.-P., 2007, *La démocratie participative*, Armand Colin, Barcelone.

Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris.

Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Coll. U.

INSEE, 2011, Bilan économique et social PACA.

Itçaina X, Palard J., Segas S. (dir.) 2007, *Régimes territoriaux et développement économique*, Presses Universitaires de Rennes.

Jerôme V., 2010, L'Economie sociale et solidaire, une subversion institutionnelle et politique ? in Itçaina X., *La politique du lien : les nouvelles dynamiques territoriales de l'Economie Sociale et Solidaire*, pp. 149-163, Presses Universitaires de Rennes.

Lamarche T., 2003, « Territoire : développement exogène, développement endogène et hétéronomie », *Forum de la Régulation 2003*, Paris, 13 p.

Lascoumes P., Le Gales P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Coll. 128, Armand Colin.

Massardier G., 2003, *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Coll. U, Paris.

Pecqueur B., 2007, Le tournant territorial de la globalisation, dans Itçaina, X., Palard J. et Segas S. (eds.), *Régimes territoriaux et développement économique*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 261-277.

Ségas, S., 2007, Le détour de l'action publique : enthousiasme et déception des acteurs de l'économie sociale face aux politiques de développement territorial, dans Itçaina, X., Palard J., et Segas S. (eds.), *Régimes territoriaux et développement économique*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 247-260.

Segas S., 2011, Développement local, in Pasquier R., Guigner S. et Cole A (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, pp. 176-182.

Wilson-Courvoisier S., 2012, Une ou des politiques nationales de l'ESS, *Recma*, n°325, pp. 378-393, Juillet.