le centre de ressources
du développement territorial

Économie sociale et solidaire et collectivités locales

Note de cadrage

Avril 2013

Annabelle BOUTET | Etd
a.boutet@etd.asso.fr

Au cours de la dernière décennie, les différents niveaux de collectivités se sont engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS). Etd a souhaité porter un regard sur ces politiques afin de clarifier leurs objectifs et les dispositifs qu'elles recouvrent. Cette brève analyse permet de mettre en lumière quelques points de vigilance à destination des collectivités.

La rédaction de cette note de cadrage s'est appuyée sur l'expertise d'Anne-Laure FEDERICI, déléguée générale du Réseau des territoires pour une économie solidaire (RTES), de Laurent FRAISSE, socio économiste, chargé de recherche au Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA), membre du conseil du Labo ESS, et de Philippe FREMEAUX, éditorialiste au magazine Alternatives économiques et président de la Scop éponyme, qui nous ont chacun accordé des entretiens ; qu'ils en soient ici remerciés.

Les notes

Sommaire

L'économie sociale et solidaire : une réalité plurielle 3

L'action des collectivités 6

Quelques points de vigilance à destination des collectivités 8
1. L'articulation des politiques ESS aux autres politiques 8
2. La cohérence et l'articulation des politiques ESS des collectivités 8
3. L'ESS vue comme la réponse aux difficultés économiques actuelles 9
4. Les limites d'une approche circonscrite au soutien des structures 9
5. La capacité des collectivités à soutenir l'ESS dans un contexte de raréfaction des moyens publics 10
6. La difficulté à mesurer les effets des politiques en faveur de l'ESS 10
7. Les questions au regard du cadre juridique 10
7.1. Sur le cadre juridique des structures de l'ESS 10
7.2. Sur le financement des structures de l'ESS (sous forme associative) 11
7.3. Sur les marchés publics 12

Quelle intégration de l'ESS dans les dynamiques de développement local ? 13

L'économie sociale et solidaire : une réalité plurielle

S'il est difficile de dater l'origine de l'Économie sociale et solidaire (ESS), son histoire semble intimement liée à celle du développement du capitalisme industriel : les périodes de crises (financière, économique, sociale, du travail) ont directement impacté les ouvriers qui, pour faire face à la précarité de leurs situations socioéconomiques, ont créé des sociétés de secours mutuels, des comptoirs alimentaires et des coopératives de production[1]. En France, le premier cadre juridique de ces organisations est fixé à la fin du XIXème siècle (charte de la mutualité en 1898 ; loi de 1901 pour les associations, puis plus tard la loi sur les coopératives de 1917). De fait, l'État reconnaît alors l'utilité de ces structures.

Au fil du temps, la relation entre ces acteurs s'est organisée dans une logique de complémentarité : la part des financements de l'État en soutien aux structures de l'ESS témoigne de son intérêt à soutenir des acteurs œuvrant à la réalisation de ses objectifs en matière de cohésion sociale, de lutte contre les inégalités, etc. La particularité de cette relation différencie schématiquement le modèle français du modèle anglo-saxon où les structures de l'ESS se substituent à l'État et reposent largement sur des financements privés, ou encore du modèle scandinave où elles sont exclusivement au service de leurs membres et non de la collectivité[2].

L'objectif initial poursuivi par l'ESS de produire des biens et des services pour répondre aux besoins non satisfaits se distingue de celui des acteurs économiques classiques car il vise l'utilité sociale plutôt que la recherche du gain, et résulte d'initiatives collectives structurées (associations, coopératives, mutuelles, fondations) plutôt que d'ambitions personnelles. Il en résulte – dans une acception générale et largement théorique de l'ESS – un certain nombre de caractéristiques particulières de l'ESS au regard de l'économie classique :

- un projet économique au service de l'utilité sociale : répondre aux besoins non satisfaits des citoyens ou d'un groupe spécifique (adhérents, associés, sociétaires),
- une nature participative par la recherche de l'implication de l'ensemble des personnes concernées (usagers, salariés, financeurs, etc.) dans la gouvernance des structures,
- un but non lucratif ou une lucrativité limitée.

Reste que la réalité de l'ESS est bien plus complexe.
Les acteurs de l'ESS ont investi des secteurs d'activité très divers : hébergement médicosocial et social, services aux personnes, sports et loisirs, tourisme, culture, activités financières et assurances, artisanat, conseil, ingénierie, commerce, emploi, insertion, etc.

(1) Reims management school, Chaire économie sociale et solidaire. L'histoire de l'ESS. 3 p. *http://www.chairemaes-rms.com/docs/ess/histoire.pdf*
(2) Pour la solidarité. L'économie sociale en Europe. Septembre 2006. 8 p. *http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/WP2006_14ESS_Europe.pdf*

Néanmoins, la répartition des emplois dans l'ESS est très marquée : 70% concernent l'action sociale et médicosociale, un tiers dans la banque et les assurances et un cinquième dans l'éducation et la formation[3].
Du fait de la diversité des secteurs investis, certaines organisations de l'ESS se situent pleinement dans l'économie de marché et sont donc en concurrence avec les acteurs de l'économie classique. D'autres sont plus étroitement liés à l'État et aux collectivités qui financent les missions de service public dont ils sont les opérateurs. De plus, certains domaines d'activité longtemps « réservés » à l'ESS se sont ouverts à des entreprises classiques, du fait des opportunités de marchés qu'ils recélaient mais aussi des effets de la crise économique. De fait, l'ESS « regroupe ainsi des organisations profondément hétérogènes par la logique économique à laquelle elles obéissent »[4].
Par ailleurs, certaines structures de l'ESS n'échappant pas dans les faits à des pratiques de confiscation du pouvoir, le principe de gouvernance démocratique qui leur est généralement apposé n'apparaît en rien automatique.

Compte tenu de ces décalages entre critères de définition théoriques et observation, on gagne à appréhender l'ESS d'autres manières, par exemple en distinguant :

- L'économie sociale

  L'économie sociale regroupe les coopératives, les mutuelles, les associations, les fondations. Ce sont donc les statuts qui les différencient des autres formes d'entreprises. L'observation montre cependant que les pratiques des structures de l'économie sociale s'avèrent diverses. A titre d'exemple, il apparaît que nombre de banques coopératives ou mutualistes ont suivi des logiques peu différentes des autres lors de la crise financière [5]. De ce fait, il conviendrait à ce niveau de distinguer celles qui sont dans le secteur marchand et celles qui n'y sont pas.

- L'économie solidaire[6]

  Les acteurs de l'économie solidaire ont pour point commun une approche en termes de citoyenneté. Ils cherchent à organiser des structures aux modes de gouvernance démocratique et éthique mobilisant l'ensemble des parties prenantes, en particulier les usagers et les salariés. Il en découle des exigences en termes de processus de décision ou encore de niveaux de rémunération. Considérant que la reconnaissance par le marché n'est pas suffisante, l'économie solidaire porte une dimension critique sur le mode de développement classique[7]. Un de ses axes majeurs concerne souvent l'insertion économique des personnes les plus éloignées de l'emploi.

- L'entreprenariat social

  L'entreprenariat social désigne une diversité de structures juridiques : société anomyne (SA), société à responsabilité limitée (Sarl), société coopérative et participative (Scop), société coopérative d'intérêt collectif (Scic), etc. sans exclure celles de l'économie

(3) Alternatives économiques. Quel potentiel de développement pour l'économie sociale et solidaire ? Janvier 2012. 68 p.
(4) Alternatives économiques. Quel potentiel de développement pour l'économie sociale et solidaire ? Janvier 2012. 68 p. *http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1327928223_potentiel_ESS.pdf*
(5) Laurent Fraisse. Les différents courants de l'ESS. Conférence interactive 31 octobre 2010 *http://www.recit.net/?Les-differents-courants-de-l-ESS*
(6) L'agrément « entreprise solidaire » permet de bénéficier de financements spécifiques à travers les Fonds Commun de Placement d'Entreprises Solidaires (article L.3332-17-1 du Code du Travail)
(7) Laurent Fraisse. Les différents courants de l'ESS. Conférence interactive 31 octobre 2010 *http://www.recit.net/?Les-differents-courants-de-l-ESS*

sociale. L'accent est mis sur l'impact social de l'activité indépendamment du statut de la structure. L'entreprenariat social regroupe ainsi toutes les structures mettant au profit d'un objectif social les méthodes et l'efficacité de l'entreprise[8].

Si cette approche apporte une nouvelle clef de lecture de l'ESS, il convient de noter que dans les faits les catégories proposées peuvent pour tout ou partie se recouvrir en fonction des finalités et des modes d'organisation adoptés.

(8) Centre d'analyse stratégique. Quelle place pour l'entreprenariat social en France ? Mars 2012. 12 p. *http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2012-03-06-entrepreneuriatsocial-na_268_1.pdf*

L'action des collectivités

Du fait de leurs compétences dans les domaines médicosociaux, culturels, environnementaux, etc., les collectivités soutiennent depuis longtemps l'activité des associations, des coopératives, des mutuelles, c'est-à-dire les acteurs de l'ESS, via des subventions, des délégations de services ou encore des partenariats. L'ESS est devenue plus récemment un domaine de politiques publiques – début des années 2000 – investi progressivement par tous les niveaux de collectivités (agglomérations puis Régions, pays, communautés de communes et Départements).

« L'évolution du type d'adhérents au RTES illustre la diffusion de l'ESS dans les différents niveaux de collectivités. Le réseau a été créé en 2001 par des élus de villes qui souhaitaient échanger sur leurs pratiques et avoir un espace de coordination national. Les Régions sont entrées massivement en mouvement à partir de 2004. En 2006, le RTES a engagé un partenariat avec l'Association des Régions de France. Dès cette époque, de nombreuses intercommunalités ont rejoint le réseau. Le champ s'est enfin élargi aux Départements ».
Anne-Laure FEDERICI, déléguée générale du RTES

Les politiques ESS des collectivités se traduisent par des actions directement menées par les collectivités ou des aides à destination des acteurs de l'ESS, via subventions ou appels à projets. Elles visent principalement à répondre aux différents enjeux relatifs au champ de l'ESS (méconnaissance, fragilité économique, isolement, etc.) :

- Faire connaître et promouvoir l'ESS
  - élaboration de diagnostics/état de lieux (communauté d'agglomération Plaine centrale, pays Sologne val sud),
  - élaboration de stratégies ESS par des Régions (Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne) et des pays souvent avec l'appui des Régions et/ou des Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) (pays Ternois, pays Sologne Val Sud),
  - soutien aux CRESS,
  - sensibilisation, communication (mois de l'ESS),
  - labellisation (pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire de la Région Provence - Alpes - Côte d'Azur).
- Consolider techniquement et financièrement les structures, les pérenniser
  - appui technique aux structures (conseil sur gestion, professionnalisation, solvabilisation, accès à la commande publique, etc.) : association Centre'Actif (Région Centre, France Active, État, Caisse des dépôts, fondation MACIF, caisses d'épargne), centre de ressources l'Atelier (association créée à l'initiative de la Région Île-de-France, de la CRESS, de diverses collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs du secteur), pôle économie solidaire d'Audincourt (pays de Montbéliard),

  - outils financiers (garantie d'emprunt bancaire, apport en fonds propres) en raison de la difficulté des structures à mobiliser des capitaux auprès des acteurs classiques qui constitue un obstacle à leur développement,
  - Incitation à l'accompagnement (dispositif local d'accompagnement).

- Soutenir les coopérations (ressources, compétences, financements) et la structuration en réseaux, filières (par exemple : commerce équitable) :

  - appui à structuration de réseaux, de pôles territoriaux (Région Bretagne, Département d'Ille-et-Vilaine, Département de Meurthe-et-Moselle),
  - aide financière à l'animation d'un réseau, d'un pôle territorial (Région Bretagne).

- Favoriser l'accueil, l'installation de structures de l'ESS (au même titre que d'autres porteurs de projets) :

  - hébergement (hôtel d'activités, pépinière d'entreprises),
  - aide à la création, émergence, faisabilité,
  - transmission / reprise,
  - aide à la création d'emploi.

- Intégrer l'ESS dans la commande publique / les marchés publics (en particulier en intégrant une clause d'insertion).

- Contribuer au développement des finances solidaires :

  - mise en place d'une monnaie complémentaire (Département d'Ille-et-Vilaine, communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne),
  - lancement d'un emprunt populaire (Régions Auvergne et Pays-de-la-Loire).

- S'investir directement dans des structures ESS locales (Scic aide alimentaire - Département de la Dordogne et 3 communes ; Scop 276 – Département de la Seine-Maritime ; Scic Energies renouvelables – Région Poitou-Charentes ; Scic Lilas autopartage – commune de Lille).

Ces actions et ces aides peuvent être spécifiquement créées pour l'ESS, ou bien les collectivités ouvrent l'accès à leurs dispositifs classiques d'aides aux entreprises aux acteurs de l'ESS (voire les bonifient au profit des acteurs de l'ESS : par exemple, Région Limousin).

Quelques points de vigilance à destination des collectivités

1. L'articulation des politiques ESS aux autres politiques

Les liens entre les politiques ESS des collectivités et les politiques sectorielles existantes (économique ou sociale) sont généralement peu apparents, même quand elles sont regroupées dans un cadre stratégique unique comme peut l'être un Schéma régional de développement économique (SRDE). Il en résulte le risque de maintenir ces politiques à part, comme des politiques secondaires ou pour justifier, voire survaloriser, l'intervention de la collectivité dans ce champ.

« La politique ESS d'une collectivité doit avant tout contribuer à répondre aux enjeux sociaux fondamentaux. Dans ce sens, il faut veiller au risque de multiplication de « projets ESS vitrines » notamment liés aux démarches d'appels à projets ». Philippe FREMEAUX, éditorialiste au magazine Alternatives économiques et président de la Scop éponyme.

Dans le domaine économique, une politique ESS peut apparaître comme la caution en faveur d'une économie plus juste, plus locale etc. sans pour autant que des liens soient créés entre ESS et économie classique.
Dans le champ social, l'ESS peut être considérée comme un moyen de décharger la collectivité de certaines de ses missions, assurant alors un rôle de réparation sociale et non pas de transformation de la société.

L'enjeu consiste donc à faire en sorte que les objectifs et les valeurs assignés à l'ESS (utilité sociale, participation, diversification des financements, lucrativité limitée) irriguent les différentes politiques des collectivités et infléchissent les politiques de développement économique ou social. Sans croire que l'ESS est la réponse à l'ensemble des difficultés économiques actuelles (*cf. ci-dessous*), elle peut être porteuse d'innovations en termes de modes de réponse, d'organisation des acteurs, etc.

2. La cohérence et l'articulation des politiques ESS des collectivités

Différents niveaux de collectivités peuvent mener les mêmes types d'actions ou proposer les mêmes types d'aides. De plus, exceptées certaines initiatives telles que les contrats locaux de développement de l'ESS entre la Région Povence - Alpes - Côte d'Azur et les agglomérations (durée 4 ans) et le contrat ESS 2011-2013 entre la Région Rhône-Alpes, la Cress et l'État (cofinancement État et Région), on observe peu de cas de coopérations entre acteurs

publics. En vue de l'acte 3 de la décentralisation, l'ARF[9], l'ADF [10] et l'AdCF[11] affichent leur soutien à l'ESS sans pour autant revendiquer des rôles spécifiques. La déclaration commune des réseaux de collectivités territoriales signée le 5 mars 2013 confirme ce positionnement[12].
Un enjeu majeur réside donc dans la recherche de cohérence et d'articulation des politiques ESS des différents niveaux de collectivités, d'une part dans une logique d'optimisation de l'action publique, d'autre dans une recherche de lisibilité pour les bénéficiaires.

3. L'ESS vue comme la réponse aux difficultés économiques actuelles

L'ESS est souvent présentée comme un secteur qui a particulièrement bien résisté à la crise et qui a l'avantage de générer des emplois non délocalisables (par opposition au secteur industriel qui connaît délocalisations et vagues de licenciements). Elle apparaît alors comme une alternative crédible à l'économie de marché.
Si elle propose une autre forme d'économie dont les caractéristiques peuvent inspirer nombre d'acteurs, il convient de ne pas surévaluer sa capacité à influer la logique de marché, ne serait-ce que parce que l'ESS se développe sur fond de carence de l'initiative privée et est souvent dépendante des financements publics[13] eux-mêmes en contraction.
De plus, nombre de structures de l'économie sociale, l'entreprenariat social ou l'économie solidaire se structurent autour d'un but particulier et non d'une finalité générale abstraite (générer des ressources) ce qui limite leur expansion et leur visibilité. Concentrées sur leur objectif initial, elles ne visent pas la diversification[14].

« Dans la première période de crise, l'emploi dans l'ESS a mieux résisté mais aujourd'hui on observe que c'est moins le cas du fait des difficultés financières des collectivités ».
Laurent FRAISSE, socio économiste, chargé de recherche au Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA), membre du conseil du Labo ESS.

4. Les limites d'une approche circonscrite au soutien des structures

Les politiques de nombre de collectivités privilégient une logique de soutien aux structures selon leurs statuts (coopératives, mutuelles, associations, fondations) quel que soit leur champ d'intervention. Compte tenu des limites d'une telle approche (*cf. p. 3 à 5.*),

(9) La Région a pour mission de contribuer au développement des entreprises (PME et ETI) et de l'artisanat, notamment par l'accompagnement des entreprises, à travers un guichet unique régional, dans leurs projets de développement, le pilotage de la transition écologique et sociale de l'économie, l'appui au développement de l'économie sociale et solidaire. Arf, 4 juillet 2012.
(10) Engagement n° 6 : Les interventions des Départements en faveur de l'économie sociale et solidaire seront pleinement prises en compte dans les soutiens que consacrera la banque publique d'investissement dans ce secteur, pour lequel est prévue une enveloppe de 500 M€. Acteurs majeurs de l'économie sociale et solidaire, les Départements pourront bénéficier du partenariat étroit de la BPI pour soutenir les projets des entreprises et des associations au plan local. Déclaration État – Adf, 22 octobre 2012.
(11) L'AdCF propose de redynamiser l'économie sociale et solidaire dans les activités d'utilité publique (environnement, cohésion sociale, gestion des mobilités...) et les secteurs émergents (EnR, rénovation thermique...) ; d'encourager la création de sociétés coopératives d'intérêt collectif (Scic) dans des secteurs émergents (emplois verts, EnR, circuits courts...). AdCF, 28-29 juin 2012.
(12) L'économie sociale et solidaire, une économie à part entière, apportant des réponses aux besoins de nos territoires : déclaration commune des réseaux de collectivités territoriales signée le 5 mars 2013, au Sénat en présence de Benoit Hamon, ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation - *http://rtes.fr/IMG/pdf/decl_commune_signee_5_mars.pdf*
(13) L'ESS : un projet économique et un projet politique. Le courrier des maires. Cahier pratique Développement de l'économie sociale et solidaire Quel rôle pour les collectivités ? Septembre 2012.
(14) Alternatives économiques. Quel potentiel de développement pour l'économie sociale et solidaire ? Janvier 2012. 68 p. *http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1327928223_potentiel_ESS.pdf*

il conviendrait plutôt de considérer la nature des activités car certaines sont totalement insérées dans le marché et en subissent comme la sphère marchande les contingences, d'autres sont étroitement liées à l'État et aux collectivités territoriales qui financent les missions de service public qu'elles assurent.
Par ailleurs, au-delà du soutien aux structures, les collectivités peuvent jouer un rôle majeur en générant leur activité (choix des sous-traitants et fournisseurs, commande publique, etc.) et en suscitant le développement d'un « écosystème social et solidaire »[15].

5. La capacité des collectivités à soutenir l'ESS dans un contexte de raréfaction des moyens publics

Les acteurs publics contribuent au financement de l'ESS en tant que donneurs d'ordre (par exemple les Départements sur le champ de l'action sociale) ou via leurs politiques ESS (*cf. plus haut*). L'objectif de non-lucrativité complique le modèle économique des structures qui doit nécessairement allier la mobilisation de ressources mixtes (revenus d'activités, dons, bénévolat, etc.) et le recours à l'emprunt. Accroître les revenus d'activités peut conduire à privilégier les activités rentables.
Dans un contexte de raréfaction des moyens publics, se pose donc la question du rôle que peuvent jouer les collectivités sur le modèle économique des structures de l'ESS, et l'adéquation des contraintes des statuts juridiques avec le maintien ou le développement d'une activité solvable.

6. La difficulté à mesurer les effets des politiques en faveur de l'ESS[16]

La justification des politiques ESS induit généralement, de la part des élus, la mesure de leurs effets. L'impact économique de l'ESS est souvent appréhendé comme limité en raison de la faible taille des structures qui opèrent principalement sur des marchés locaux. La mesure des effets de l'ESS est difficile pour deux principales raisons :

- compte tenu des objectifs de l'ESS, il s'agirait d'associer aux effets économiques la mesure des plus-values sociales et sociétales,
- le flou sur ce que recouvre l'ESS limite l'observation : l'appareillage statistique existe pour ce qui concerne l'économie sociale (par structures) mais qu'en est-il de l'économie solidaire et de l'entreprenariat social ?

7. Les questions au regard du cadre juridique

7.1. Sur le cadre juridique des structures de l'ESS

Si l'on part du principe que ce qui caractérise les structure de l'ESS est à la fois leur but non lucratif et leur fonctionnement démocratique (un homme, une voix), ces dernières sont limitées à quatre statuts juridiques : association, coopérative, mutuelle et fondation.

(15) Alternatives économiques. Quel potentiel de développement pour l'économie sociale et solidaire ? Janvier 2012. 68 p. *http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1327928223_potentiel_ESS.pdf*
(16) Département d'Ille-et-Vilaine : BIPESS baromètre des indicateurs de progrès des entreprises de l'ESS. Outil d'autoévaluation. Évaluer les pratiques et la production de biens ou services au regard d'indicateurs de richesse, de démocratie, de solidarité et de développement durable. Expérimentation 2011

Limiter les valeurs de l'ESS à un statut juridique ne semble pas pertinent à partir du moment où d'autres statuts juridiques comme la société anonyme ou la société à responsabilité limitée adoptent des principes d'organisation et de fonctionnement respectueux des valeurs sociales ; et inversement, à partir du moment où des structures telles qu'une coopérative appliquent des écarts de salaires importants et une logique commerciale éloignée de l'utilité sociale.

Le projet de loi pour l'économie sociale et solidaire dont la présentation est prévue pour le premier semestre 2013, devrait à ce titre créer un label de l'« entreprise sociale » qui permettrait ainsi aux élus de mieux identifier les structures de l'ESS et d'apporter une certaine cohérence à la définition de ces structures.
Le texte devrait également prévoir une modernisation des dispositions législatives régissant le statut des coopératives ainsi qu'une évolution des règles encadrant l'activité des mutuelles. Une nouvelle forme de coopérative devrait être créée dans l'objectif de faciliter la reprise par les salariés de leur entreprise.

7.2. Sur le financement des structures de l'ESS (sous forme associative)

Traditionnellement, les collectivités subventionnent les associations par le biais de conventions souvent dites de « partenariat[17] ». Ces conventions se sont révélées dans certains cas contraires aux règles européennes de concurrence. Au vu de la complexité des règles actuelles (le droit français se révélant plus contraignant que le droit communautaire) mais aussi de leur méconnaissance, les collectivités ont cherché à sécuriser leurs relations avec les associations en organisant systématiquement des appels à projets ou en ayant recours à la commande publique.

7.2.1. Sur l'organisation d'appels à projets

La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations rappelle ce qui distingue une subvention d'un marché public. Ainsi, nous sommes dans le cadre d'une subvention à la condition que l'association soit à l'initiative du projet qu'elle porte ; ce qui correspond à deux hypothèses :

- le projet émane de l'association et la collectivité le finance sans être intéressée par les résultats ;
- le projet développé par l'association s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets lancé par une collectivité.

La subvention versée dans le cadre de la première hypothèse présentant le risque d'être requalifiée en marché public et ce, du fait que l'association répond en réalité à un besoin de la collectivité, de plus en plus de collectivités font le choix de sécuriser leurs subventions en passant par des appels à projets.
Ce dispositif leur apparaît en effet comme un moyen de sécuriser davantage le versement de leurs subventions en sélectionnant des projets présentés à l'initiative d'associations afin de répondre à des problématiques qu'elles ont pu identifier mais pour lesquelles elles n'ont pas de solutions.
Il est à noter que l'appel à projets peut avoir pour conséquence d'écarter les petites associations au profit de celles disposant de ressources suffisantes pour répondre aux exigences d'un tel dispositif.

(17) Il est à noter que l'expression « convention de partenariat » n'a pas de définition juridique. Il est ainsi nécessaire de qualifier ce type de convention : subvention, marché public...

Par ailleurs et contrairement à ce qu'impose le droit français, il convient de souligner que les règles européennes permettent le recours à la subvention quelle que soit l'origine de l'initiative.

Un travail de sécurisation du financement public des associations est en cours au Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (propositions notamment attendues : clarification de la circulaire du 18 janvier 2010, inscription d'une définition de la subvention dans la loi sur l'ESS).

7.2.2. Sur l'application des règles de la commande publique

D'autres collectivités préfèrent aller plus loin dans la sécurisation du financement des associations en quittant le cadre de la subvention pour celui du marché public.

Il s'agit là de la conséquence d'une difficulté à interpréter le droit communautaire. En effet, la réglementation communautaire n'impose pas le recours au marché public pour le financement de structures qui assurent des prestations de service public. La subvention peut ainsi constituer un mode de financement d'un service public pour peu qu'elle respecte les critères du mandatement, de la juste compensation et des obligations de service public.

In fine, peu de collectivités font le choix de rédiger un acte de mandatement de peur de ne pas le faire correctement et continuent ainsi à recourir aux marchés publics. L'application des règles de la commande publique (avec la mise en concurrence notamment) a fragilisé le secteur associatif. Le cadre du marché public se révèle par ailleurs peu adapté à l'organisation de certains services publics et notamment sociaux qui nécessitent plus de souplesse et une proximité forte entre la personne et la structure gérant le service.

Une clarification du cadre juridique applicable aux associations relevant de l'ESS est donc nécessaire. Le projet de loi pour l'ESS devrait par ailleurs présenter un modèle de mandatement.

7.3. Sur les marchés publics

L'utilisation des clauses sociales dans les marchés publics est marginale (selon les données de l'Observatoire économique de l'achat public : seulement 2,5 % des marchés publics de plus de 90 000 euros passés en 2010 présentaient des clauses sociales).

Cette situation s'explique notamment pour les raisons suivantes :

- le manque de volonté politique des élus ;
- le manque de personnels pour suivre l'application de ces clauses ;
- le manque d'organisation des structures d'insertion.

La réforme des directives européennes relatives aux marchés publics est en cours de discussion à la Commission européenne. Le ministre délégué à l'économie sociale et solidaire a appelé à ce que cette réforme respecte les principes et les valeurs généralement attribuées à l'ESS avec notamment une appréciation des conditions d'exécution des marchés ou encore l'assouplissement des conditions d'application du dispositif « marchés réservés » qui concerne actuellement les seules structures employant du personnel handicapé.

Quelle intégration de l'ESS dans les dynamiques de développement local ?

L'ESS, et les politiques que les collectivités lui consacrent, recouvrent ainsi des secteurs, des acteurs et des modes d'intervention très divers. Cet état de fait conduit les collectivités à s'interroger en premier lieu sur les objectifs de leurs politiques ESS, au regard des dispositifs qu'elles ont déjà mis en place en matière de soutien à l'Insertion par l'activité économique (IAE), à la vie associative, aux services à la personne, etc., et compte tenu des limites des définitions classiques appelant un soutien à certaines structures selon leur statut (association, fondation, mutuelle, coopérative).
La loi sur l'ESS qui sera présentée en conseil des ministres en juin portera notamment sur les nouvelles formes de contractualisation entre acteurs de l'ESS et collectivités, et sur la sécurisation des subventions aux associations.
Etd a choisi de prolonger dès maintenant sa réflexion sur un champ précis : l'articulation entre ESS et le développement économique classique. Appuyé sur un comité de pilotage réunissant des experts de l'ESS, des entreprises et des collectivités, ce programme cherchera, à partir de l'observation et de l'analyse d'initiatives territoriales, à comprendre et à interroger le rôle et l'inscription des structures relevant de l'ESS dans les dynamiques économiques locales, puis à identifier comment les acteurs publics peuvent concevoir les bases d'une stratégie d'émergence et de soutien au secteur de l'ESS intégrée dans une stratégie de développement économique globale.

Les notes d'Etd

Catalogue des notes disponibles gratuitement en téléchargement sur notre site :
www.projetdeterritoire.com */ Rubrique Nos Publications / Notes d'Etd*

Conduite de projets

- Ingénierie territoriale : À question technique, réponse politique — nov. 2012

Développement durable

- Responsabilité sociétale : évaluer son fonctionnement et ses politiques au regard du développement durable — fév. 2013
- Volet social des Agendas 21 et compétences des collectivités — mai 2011
- Conditionnalités des aides au principe du développement durable — mai 2011
- Agendas 21 et compétences — mars 2010
- Les stratégies d'amélioration continue dans les agendas 21 : quelles réalités ? — avr. 2008

Développement économique

- Économie résidentielle - Du diagnostic à la stratégie — fév. 2011
- Le bois local dans l'urbanisme et la construction - Pistes d'actions pour développer l'économie des territoires ruraux — déc. 2010
- Recourir au bois local dans la commande publique - Guide de recommandations — nov. 2010
- Le bois des forêts françaises : Une opportunité de développement pour les territoires ruraux — mars 2009
- Les territoires dans les stratégies de développement économique des Régions — janv. 2008

Energie-Environnement

- Pour une approche systémique de l'adaptation au changement climatique — sep. 2012
- Mettre en œuvre la Trame verte et bleue en milieu urbain — juin 2012
- Comment la nature s'intègre dans les politiques des territoires urbains ? — nov. 2010
- La concertation dans la conduite d'un Plan climat-énergie territorial — oct. 2010
- Un diagnostic énergie/gaz à effet de serre à l'échelle de mon territoire — oct. 2010
- Les facteurs clés de succès des projets touristiques en milieu rural — févr. 2010
- Biodiversité et territoires : la nature et la ville durable — janv. 2010

Gestion de l'espace-Urbanisme

- La préservation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT — dec. 2012
- La localisation du développement urbain dans les SCoT — dec. 2012
- Indicateurs de suivi dans les SCoT — juin 2012
- Quelle gouvernance pour le suivi du SCoT ? — juin 2012
- La mise en œuvre d'un SCoT, un vrai défi - Synthèse — juin 2012
- Intégrer les questions énergétiques et la lutte contre le changement climatique dans les SCoT — mai 2012
- Intégrer la nature en ville dans le Plan local d'urbanisme — nov. 2011
- La contribution des schémas de cohérence territoriale aux enjeux de développement économique des territoires — oct. 2011
- La prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCoT — juil. 2009
- Les coûts de l'élaboration d'un SCoT — juin 2008

Service au public

- Services publics, Services au public - Quels enjeux pour les collectivités ? — fév. 2013

le centre de ressources
du développement territorial

Présentation

MISSION

Etd, le centre de ressources du développement territorial, assure une mission d'intérêt général au service des collectivités et de leurs groupements.

Ses services fondés sur des études et des productions méthodologiques visent à qualifier et professionnaliser les élus, techniciens et partenaires engagés dans l'élaboration d'un projet de territoire et de ses déclinaisons opérationnelles.

Dans certains domaines émergents ou sur des champs encore peu investis, Etd accompagne l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention et d'action des collectivités afin de contribuer à faire progresser les politiques publiques.

L'observation des modalités de coopération entre collectivités est un axe majeur des travaux d'Etd, qu'il s'agisse de coopération entre collectivités de même rang à l'échelle de territoires plus vastes ou entre des collectivités de niveau différent.

PRÉSIDENT
Marc CENSI

DIRECTRICE
Delphine VINCENT

BUDGET
2,5 M€ dont 75% Datar - Caisse des dépôts et 25% recettes propres

ADHÉRENTS AU 31/12/2012
262 dont 12 Régions, 19 Départements et 231 Intercommunalités et leurs groupements

GOUVERNANCE

Avec l'adoption de ses nouveaux statuts en octobre 2012, Etd a élargi sa gouvernance aux associations d'élus et aux réseaux nationaux intervenant dans le champ du développement territorial. L'association comprend désormais quatre catégories de membres : collectivités et leurs groupements, Régions et Départements, association d'élus et réseaux nationaux.

Un comité des financeurs réunit les personnes morales publiques ou privées contribuant de façon substantielle et récurrente au financement du programme de travail de l'association et est invité aux réunions du conseil d'administration.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Régions	4 sièges
Départements	4 sièges
Collectivités et groupements	6 sièges
Associations d'élus et réseaux	6 sièges
Personnalités qualifiées	4 sièges

ACTIVITÉ

L'activité d'Etd est conduite pour et en partenariat avec ses usagers.
Elle s'organise en 3 grands domaines :

- Observation des stratégies et des pratiques du développement territorial,
- Travaux de recherche-développement à vocation méthodologique,
- Services aux élus et techniciens engagés dans le développement territorial.

Etd bénéficie du soutien de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et de la Caisse des dépôts.

Etd | Centre de ressources du développement territorial
30 rue des Favorites - 75015 PARIS | tél. : 01 43 92 67 67
WWW.PROJETDETERRITOIRE.COM