



33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

Alternance, changement de référentiel et politique d'ESS : Bordeaux à l'ère post-Covid

Timothée Duverger
Sciences Po Bordeaux

11 allée Ausone, Domaine Universitaire 33 607 Pessac

t.duverger@sciencespobordeaux.fr



Resumen

L'année 2020 a marqué une bifurcation inédite pour Bordeaux. En pleine crise de la Covid-19, elle a connu une alternance au profit d'une union de la gauche emmenée par les écologistes, alors que la ville était dirigée depuis la Seconde Guerre mondiale par une majorité conservatrice. Cette situation inédite a eu pour conséquence un changement de référentiel des politiques publiques, et particulièrement de la politique économique, Bordeaux s'étant distinguée ces derniers mois par son élection à la présidence et à l'accueil du secrétariat permanent du Global Social Economy Forum (GSEF). Auparavant axé sur l'attractivité territoriale autour de la marque « Magnetic Bordeaux », le référentiel s'oriente désormais vers la transition en accordant un rôle clé à l'économie sociale et solidaire. Après une présentation du contexte national, cette communique étudie le travail politique de légitimation, de problématisation et d'instrumentation [Smith, 2019] de la nouvelle politique locale d'ESS conduite à Bordeaux.

Palabras clave

ESS – Action publique – Changement – Covid-19 – Bordeaux – Territoires

Keywords: SSE – Public policy – change – Covid-19 – Bordeaux – Territories

Expanded abstract

**Political change, change of referential and SSE policy:
Bordeaux in the post-Covid era**



Introduction

L'année 2020 a marqué une bifurcation inédite pour Bordeaux. En pleine crise de la Covid-19, la ville a connu une alternance au profit d'une union de la gauche emmenée par les écologistes, alors qu'elle était dirigée depuis 1947 par une majorité conservatrice. Cette situation inédite a eu pour conséquence un changement de référentiel des politiques publiques [Muller, 2000], et particulièrement de la politique économique, dont l'économie sociale et solidaire (ESS) est devenue une priorité. Loin d'être une exception, elle fournit l'exemple d'une transition plus large des grandes villes françaises, qui ont été emportées par la vague verte des élections municipales, à l'instar de Lyon, Marseille et Strasbourg, mais aussi Besançon, Tours, Poitiers ou Annecy, auxquelles il convient d'ajouter Grenoble qui les a devancées lors du scrutin précédent.

Auparavant axé sur l'attractivité territoriale autour de la marque « Magnetic Bordeaux », le référentiel de politique publique s'oriente désormais vers le développement endogène, ce qui offre un cadre plus favorable à l'économie sociale et solidaire, dont l'ancrage territorial et la contribution aux transitions sont reconnus.

Pour analyser ce changement, nous observerons la fabrique de la politique publique, processus en cours pris dans une gouvernance multi-niveaux. Nous reprendrons pour cela la question soulevée par le Groupe de travail inter-agences des Nations Unies sur l'ESS en mai 2020 : « Quel rôle pour l'économie sociale et solidaire dans la relance post-crise covid 19 ? » [UNTFSSSE, 2020]

La Ville de Bordeaux en constituera le terrain d'analyse, sur lequel nous appliquerons la méthode de l'observation participante. L'auteur du présent travail est en effet un acteur de l'objet de recherche, et à ce titre un observateur privilégié, en raison des fonctions de conseiller à l'économie qu'il occupe au cabinet du Maire de Bordeaux. Cette situation particulière se caractérise par le fait que la participation précède le processus de recherche, lequel se décompose de la façon suivante : « *surgissement de questions* dans une situation vécue dans la durée ; *analyse descriptive* sur la base de matériaux accumulés au cours de l'action ; *mise en perspective conceptuelle* mobilisant des références théoriques reconnues » [Fraisie, à paraître].

Nous mobiliserons pour ce travail des documents internes (notes, évaluations, etc.) et externes (délibérations, déclarations, etc.) auxquels s'ajouteront les informations, recueillies souvent de manière informelle dans le vécu quotidien (réunions, conversations...), qui n'auraient pu être obtenues par entretiens ou questionnaires. Être un « indigène » [Schnapper, 2011] est souvent soupçonné de s'accompagner du risque d'un manque de distanciation, auquel les méthodes de recherche, la posture critique et la mise en débat des résultats doivent offrir des garde-fous, mais cela présente l'avantage de favoriser l'accès à la connaissance et un meilleur décryptage des faits observés.



Après une présentation du contexte national, qui nous amènera à analyser le cadre juridique, les politiques nationales et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, nous étudierons le travail politique de légitimation, de problématisation et d'instrumentation [Smith, 2019] de cette politique locale d'ESS. Nous reviendrons ainsi sur le rapport entre l'alternance et le changement des cadres institutionnels avant de traiter le cadrage et les nouveaux instruments d'action publiques mis en œuvre.

1. Le cadre français

1.1. La loi ESS de 2014

En France, l'ESS représente 10,5% des emplois, dont 40,9% se retrouvent dans l'action sociale. Cela se traduit par une prévalence des associations, qui s'accompagne d'un impact plus faible sur le PIB, compris entre 6 et 7% [Kaminsky, 2009], où pèsent surtout les coopératives de commerçants, les coopératives agricoles, les banques coopératives et les mutuelles de santé et d'assurance [ONESS, 2014 ; Tchernonog et Prouteau, 2019].

Si l'ESS est le produit d'une réinvention depuis les années 1970 [Duverger, 2016], elle est aujourd'hui définie dans la loi du 31 juillet 2014, qui la présente comme « un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine ». Dans le premier article, l'ESS se caractérise d'abord par ses principes :

- Un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices,
- Une gouvernance démocratique non liée à la détention du capital,
- Un but non lucratif : des bénéfices majoritairement réinvestis dans le maintien ou le développement de l'activité, une mise en réserve obligatoire, impartageable et non-distribuable.

Ces principes se fixent dans des statuts juridiques : coopératives, mutuelles, associations, fondations et entreprises sociales (sociétés commerciales de l'ESS ou sociétés agréées « entreprises solidaires d'utilité sociale »).

Rattachée depuis la loi de 2014 au ministère de l'Économie et des Finances, l'ESS est davantage orientée selon une logique socio-économique que selon une logique socio-politique : « Elle est plus présentée comme un mode d'entreprendre que comme un modèle d'engagement collectif à visée d'émancipation » [Chabanet et Richez-Battesti, 2021]. L'objectif affiché de la loi n'est pas le changement social, mais le changement d'échelle.

La loi de 2014 favorise le recours à des ressources marchandes en permettant à toutes les coopératives d'admettre des tiers non sociétaires au bénéfice de leurs activités, en créant des certificats mutualistes ou en relevant le taux de rémunération des titres associatifs. Elle aboutit également, d'une part à inclure dans l'ESS des acteurs



recherchant l'utilité publique ou sociale (fondations, sociétés commerciales de l'ESS) et, d'autre part à inscrire l'ESS dans un nouveau référentiel de l'innovation sociale aboutissant à une reconfiguration de l'action publique qui externalise les politiques sociales à l'ESS [Hély, 2017].

Le financement de l'innovation sociale, et plus généralement de l'impact social qui lui est étroitement associé, devient dès lors l'un des principaux leviers de la stratégie de changement d'échelle de l'ESS. Plusieurs fonds sont créés dans ce but à l'initiative de l'État, comme l'action « Financement de l'ESS » du Programme d'investissements d'avenir (PIA), le Fonds d'investissement dans l'innovation sociale (FISO) de la Banque publique d'investissement (BPI), le Fonds Impact coopératif constitué avec le soutien de la BPI ou encore le fonds NovESS porté par la Banque des territoires. Un changement plus profond encore amène à transférer en France les méthodes de *l'impact investing* à travers le développement des Contrats à impact social (CIS), qui ont pour fonction le financement de programmes sociaux innovants par des investisseurs privés.

Le changement d'échelle de l'ESS se manifeste enfin par les possibilités nouvelles offertes par la loi au mouvement de concentration ou de polarisation de l'ESS. La loi ESS régit ainsi les restructurations (fusion, scissions, apports partiels d'actifs) des associations et des fondations. Les groupes sont aussi encouragés, en particulier par la création de groupements de Scop ou par les unions entre les mutuelles ou leurs unions et les autres acteurs de l'ESS en vue de faciliter et de développer, en les coordonnant, les activités sanitaires, sociales et culturelles. Les processus de clusterisation sont enfin soutenus avec le déploiement des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

1.2. La prise en compte de l'ESS dans l'organisation territoriale

L'ESS constitue ainsi un champ pouvant se définir tant à partir d'une approche juridico-institutionnelle (par les statuts) que d'une approche normative (par les valeurs et les principes). Ce n'est pas une compétence légale fondant l'intervention des collectivités territoriales. Par la diversité de ses secteurs d'activité, elle croise en revanche la plupart de leurs compétences. Elle n'est pas davantage un chef de filât, dans lequel un rôle de coordination de l'action commune des collectivités est confié à l'une d'entre elle, sans exercer de tutelle.

Ni compétence, ni chef de filât, l'ESS est pourtant prise en compte dans l'organisation territoriale [Duverger, 2019]. Le ministre en charge, Benoît Hamon, le reconnaît lors de la présentation de son projet de loi au Sénat le 6 novembre 2013 : « Les collectivités territoriales ont vingt ans d'avance sur l'État en matière de développement de l'ESS ». La loi prévoit ainsi l'organisation d'une conférence régionale tous les deux ans, copilotée par les régions et l'État, ouverte aux collectivités, à l'ESS et aux partenaires sociaux concernés, pour débattre des orientations, des moyens et des résultats des politiques locales d'ESS.



Elle y ajoute l'élaboration de stratégies régionales de l'ESS, en concertation avec les Chambres régionales de l'ESS (CRESS), que la loi portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) du 7 août 2015 intègre dans les Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I). L'ESS profite ainsi du renforcement de ces schémas, qui sont rendus opposables aux intercommunalités [Marcou, 2015, p.1040]. Les régions peuvent également contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Si les CRESS ne sont pas transformées en chambres consulaires, en raison de leur hétérogénéité, de leur faiblesse structurelle et des surcoûts générés, elles sont reconnues dans la loi qui leur confère une mission de service public visant à assurer la promotion et le développement de l'ESS, ce qui passe par des fonctions de représentation auprès des pouvoirs publics, d'appui à la création, au développement et au maintien des entreprises, d'appui à la formation des dirigeants et des salariés, de contribution aux données relatives à l'ESS et d'information et de mise en lien avec les acteurs de l'ESS des autres États membres de l'Union européenne.

Sans être reconnues comme chefs de file, les régions sont ainsi prioritairement mobilisées pour déployer les politiques d'ESS, en lien avec leur chef de filât en matière de développement économique. Ce sont pourtant les départements qui en sont les principaux financeurs, participant à hauteur de 12% des budgets associatifs [Tchernonog et Prouteau, 2020]. Ayant perdu à l'occasion de la loi NOTRe leur clause de compétence générale, et avec elle la possibilité d'octroyer des aides économiques, ils peuvent continuer à intervenir au titre de leurs compétences obligatoires ou facultatives [Avenel, 2017], particulièrement dans le domaine social et médico-social. Ils peuvent même soutenir les entreprises (CAE, etc.) ou les organismes de financement et d'accompagnement (ADIE, France active, etc.) grâce aux aides à la personne (soutien aux personnes en insertion ou en situation de handicap), et prendre des participations au capital des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) dans le cadre de leurs compétences [DGCL, 2018].

Les délégations à l'ESS sont d'abord apparues dans les communes, qui ont été à l'origine de la création du Réseau des Territoires pour une Économie Solidaire (RTES) en 2001 (préfiguré dès 1997). C'est toutefois davantage l'échelon intercommunal qui est concerné, non seulement parce que la loi NOTRe lui a confié la compétence de développement économique, mais aussi parce qu'elle prévoit d'éventuelles conventions entre les régions et les EPCI dans le cadre des SRDE2I. Les métropoles sont même invitées à adopter ces schémas conjointement avec les régions, ou a minima à s'y référer. Avec la suppression de la clause de compétence générale, le législateur incite à la montée en charge du développement économique, et désormais de l'ESS qui lui est rattachée, dans les intercommunalités en synergie avec les régions.



2. Alternance et changement à Bordeaux

2.1. Référentiel de politique économique : de l'attractivité à la transition

Ce cadrage juridique permet de comprendre non seulement pourquoi il est indispensable de saisir la politique d'ESS dans l'ensemble plus large de la politique économique, mais aussi pourquoi il convient de traiter ensemble les politiques communales et métropolitaines, sans les isoler des autres échelons de collectivités, particulièrement de la région.

À Bordeaux, l'alternance de la ville-centre a eu d'importantes implications pour la métropole, où la majorité politique a également changé. Mais si le bloc politique rassemblant les écologistes, les socialistes et les communistes s'y retrouve, les équilibres diffèrent. Le Maire de Bordeaux, Pierre Hurmic, par ailleurs premier Vice-président de la Métropole, est écologiste, tandis que le Président de Bordeaux Métropole, Alain Anziani, est socialiste. Le premier porte une vision post-croissance de l'économie, là où le second, Maire de Mérignac, ville aéroportuaire où les industries aéronautiques et de la défense sont implantées, a une approche plus classique des politiques de développement économique.

La synthèse se retrouve dans le projet métropolitain pour la mandature 2020-2026 [Bordeaux Métropole, 2022a]. Si le soutien au développement économique est réaffirmé, notamment à destination des grandes filières et des grandes infrastructures économiques, l'accent est mis sur la décarbonation de l'économie : « développement des filières vertes », « mutation climatique » des grandes infrastructures économiques, « mutation écologique des acteurs économiques », etc. La place de l'économie résidentielle (économie sociale et solidaire et économie de proximité) est également soulignée, de même que l'importance des équilibres territoriaux et de la répartition des emplois en matière de développement économique, notamment avec les autres territoires girondins.

Ces orientations témoignent d'un changement de référentiel de la politique économique. Celui-ci était auparavant orienté vers l'attractivité économique, fidèle à la mythologie CAME (compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence) participant de la mise en compétition des territoires autour des métropoles pour attirer les entreprises [Bouba-Olga et Grossetti, 2018]. Cette stratégie se cristallisait autour de la marque « Magnetic Bordeaux », derrière laquelle se trouvait une direction d'une dizaine de personnes travaillant sur le marketing territorial et l'agence de développement économique Invest in Bordeaux.

L'alternance marque une rupture. Lors d'un débat sur les enjeux économiques organisé par le journal *La Tribune*, pendant la campagne municipale, Pierre Hurmic, alors candidat déclarait :



« La Métropole est en surchauffe, avec une thrombose de la circulation routière sur la rocade, à Bordeaux, et une saturation des transports publics. C'est le cas aussi pour les logements puisque Bordeaux est devenue l'une des villes les plus chères de France. Magnetic Bordeaux, le slogan porté par la municipalité, est un échec, qui témoigne d'une politique égoïste, d'un magnétisme très mal vécu par les territoires proches. » [Déjean, 2020]

Avec l'alternance, la marque « Magnetic Bordeaux » a été supprimée, de même que la direction la portant. La feuille de route de l'agence de développement économique a également été modifiée, au point de changer jusqu'à son nom, devenu : « Invest in Bordeaux – Territoires girondins », pour témoigner de la volonté de coopération avec les autres intercommunalités girondines. À titre d'exemple, Bordeaux Métropole et la Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI) ont signé en mars 2022 un Contrat des Nouveaux Équilibres de Coopération Territoriale (CoNECT), qui intègre un volet sur le développement économique.

Le Schéma de développement économique métropolitain, adopté le 25 novembre 2021, s'en ressent. Il vise le soutien à l'emploi, l'accompagnement de la transition écologique et numérique des entreprises et le rééquilibrage économique des territoires. Les milieux économiques, à l'origine inquiets de l'alternance et notamment de l'émergence des écologistes, ont finalement salué ces orientations. Le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), Patrick Seguin, confirmant : « Nous défendons tous un développement maîtrisé et vertueux » [cité dans Lherm, 2022].

2.2. Un nouveau cadre institutionnel

Dans ce contexte, la position de l'ESS sort renforcée. Elle était déjà prise en compte dans les politiques publiques, mais elle subissait un effet de désarticulation au sein de la ville et entre la ville et la métropole. En effet, à Bordeaux, l'ESS était disputée entre deux délégations : l'adjointe à la cohésion sociale et territoriale, Alexandra Siarri, d'un côté, le conseiller délégué à l'emploi, Yohan David, de l'autre. L'ESS s'est ainsi trouvée tiraillée au sein des compétences sociales de la Mairie, entre les politiques de développement social urbain et les politiques d'insertion professionnelle, ce qui n'a pas favorisé sa lisibilité. Au niveau métropolitain, la cogestion a par ailleurs eu pour effet de confier l'ESS à une Vice-présidente socialiste, la Maire d'Eysines Christine Bost, dont l'action était contingentée par Virginie Calmels, 1^{ère} adjointe d'Alain Juppé et Vice-présidente de la métropole en charge des politiques d'attractivité économique.

Dans le contexte de la loi de 2014, l'ESS a de la sorte fait l'objet d'une politique métropolitaine, mais sans intégrer la ville de Bordeaux. Faute de politique coordonnée, la ville a concentré son action principalement sur un appel à projets « innovation sociale et territoriale » en lien avec la politique de la ville, le soutien au microcrédit pour la création ou le maintien d'entreprises et d'emplois (à travers la Caisse locale de développement social) et le financement de quelques structures d'insertion par l'activité économique (IAE).



La métropole a quant à elle adopté en 2016 un plan triennal d'action en faveur du développement de l'ESS autour de quatre axes : le soutien aux projets innovants (dispositifs d'accompagnement, aides à l'investissement), la prise en compte de l'ESS dans le droit commun (pépinières d'entreprises, foncier...) et le soutien aux coopérations, l'accès à la commande publique et l'attribution d'un prix « coup de cœur ESS », pour un budget annuel d'un peu plus de 400 000€ en fonctionnement et 200 000€ en investissement [Bordeaux Métropole, 2016]. La notion d'innovation sociale est apparue dans le nom du service (devenu « Innovation sociale, emploi et économie de proximité ») en 2018, même si le suivi de l'ESS ne bénéficiait que de 1,7 emploi à temps plein (ETP). L'évaluation du plan d'action a surtout fait apparaître la lisibilité du soutien à l'écosystème d'accompagnement et aux projets socialement innovants, ce qui a été à l'origine d'un effet levier sur le développement de l'ESS sur le territoire métropolitain [Pluricité et L'Autre entreprise, 2019].

Cette configuration a changé suite à l'alternance. À la ville de Bordeaux, Stéphane Pfeiffer, élu Génération.s, a été désigné 2^e adjoint en charge de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire, avec à ses côtés un conseiller municipal délégué à l'économie circulaire et à la monnaie locale, Jean-Baptiste Thony. Comme pour de nombreux élus à l'ESS [Jérôme, 2007], ce mandat vient prolonger un engagement ancien dans l'ESS, marqué par la création de la coopérative Solidarité étudiante lorsqu'il était engagé dans le syndicat étudiant l'UNEF et un passage à la Confédération Générale des SCOP (CG SCOP) puis au Centre de Ressources pour les Groupements d'Employeurs (CRGE) à Bordeaux. Le rattachement nouveau de l'ESS témoigne de son caractère prioritaire tout en clarifiant son portage politique, transféré au développement économique.

Alors que l'économie n'est pas une prérogative de l'échelon communal, elle y est partagée entre trois adjoints, les deux autres s'occupant des commerces d'une part, et de l'accompagnement des mutations économiques d'autre part. Cette dernière délégation recouvre en particulier une démarche d'animation de la responsabilité territoriale des entreprises, pleinement intégrée à la politique économique métropolitaine, pour renforcer l'ancrage territorial des entreprises (autrement dit les coopérations inter-entreprises et public-privé) au service de la transition écologique. Elle s'inscrit pleinement dans le changement de référentiel, passé de l'attractivité à la transition et associe l'ESS.

À la métropole, l'ESS s'inscrit dans la continuité du précédent mandat, mais elle bénéficie d'un plus fort soutien politique avec la fin de la cogestion historique, remplacée par une union de la gauche. La Vice-présidence en est confiée au Maire écologiste d'Artigues-près-Bordeaux Alain Garnier, qui s'occupe aussi de l'économie de proximité. Il travaille en lien étroit avec l'adjoint de Bordeaux, les deux élus appartenant au même groupe politique et s'appuyant sur le même service, mutualisé entre la ville et la métropole. Le service est renommé « Économie sociale et solidaire et Emplois ». Il est renforcé d'un ETP, tandis que sa cheffe de service est promue



directrice adjointe du développement économique, ce qui lui permet de manager quatre nouveaux ETP dont deux sont consacrés à l'innovation sociale et à l'économie circulaire.

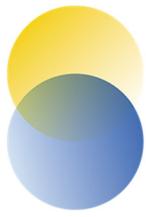
3. La politique économique autrement

3.1. L'ESS : une nouvelle priorité politique

La politique d'ESS profite de ce nouveau cadre institutionnel, soutenu par un alignement nouveau entre la ville et la métropole. L'ESS, qui pèse 14% de l'emploi privé sur la métropole [CRESS N-A, 2021], est présentée, tant dans la feuille de route ESS de la ville que dans le Schéma de développement économique métropolitain, comme « porteuse de transitions » et invitée pour cette raison à un « changement d'échelle ». L'ESS est ainsi fortement légitimée, au sein des institutions et plus largement du territoire. Elle est pleinement intégrée au droit commun, comme lors du plan de soutien métropolitain à l'économie de proximité adopté en mars 2021 face à la crise de la Covid-19, où elle a été prise en compte tandis que la CRESS a été associée à sa mise en œuvre au même rang que la CCI et la Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA).

L'ambition des politiques d'ESS de la ville et de la métropole est forte, même si leur coconstruction reste limitée à des consultations dans une période où la crise sanitaire imposait la distanciation sociale [Fraisie, 2017]. La ville de Bordeaux a la première adopté une feuille de route pour l'ESS en juin 2021 [Bordeaux, 2021b]. Document d'orientation, elle fixe le cadre de la politique d'ESS, que de nouvelles délibérations viennent préciser au fil de l'eau. Elle oppose une économie au service des besoins des habitants aux politiques d'attractivité. Cette idée est précisée dans un essai publié un an plus tard par Stéphane Pfeiffer avec Sébastien Chaillou-Gillette, rencontré dans les mouvements de jeunesse et devenu directeur de la CRESS Île-de-France : « Ensemble, nous inventons dans nos quartiers, dans nos villes, dans nos territoires de nouvelles manières d'agir collectivement ». Pour eux, la priorité tient à « la reconquête de notre citoyenneté économique » [Chaillou-Gillette et Pfeiffer, 2022]. Apparaît ainsi le référentiel démocratique qui sous-tend la feuille de route bordelaise.

Cette nouvelle politique publique est dotée d'un budget de fonctionnement de près de 500 000€, auxquels des budgets d'investissement peuvent s'ajouter en fonction des projets, comme le rachat des locaux d'un tiers-lieu artisanal et culturel, la Chiffone rit, à hauteur d'environ 1 M€ suite aux menaces pesant sur sa pérennité (mise en vente par le propriétaire). Ne pouvant pratiquer des aides économiques, du ressort de la métropole, la ville doit cependant mobiliser de nouveaux instruments : partenariats public-ESS, accès au foncier, commande publique, etc. Mais au-delà, elle joue surtout un rôle moteur dans le développement des politiques d'ESS du territoire, grâce au portage assuré directement par le Maire, Pierre Hurmic, qui appelle à « une ESSisation de l'économie », autrement dit à ce que l'ESS devienne la norme [Hurmic, 2021].



La métropole prévoit l'adoption de son plan d'action dédié à l'ESS au mois de mai 2022. Le projet [Bordeaux Métropole, 2022b] inscrit l'ESS dans le référentiel de la transition, en mettant l'accent sur les démarches low-tech (sur laquelle un rapport d'étude du Labo de l'ESS a été publié en partenariat avec la ville et la métropole [Labo de l'ESS, 2022]), d'économie circulaire et de transition écologique. Il définit trois axes : le développement de quatre filières prioritaires (logistique zéro carbone, économie circulaire, écoconstruction et habitat et économie de proximité), le renforcement du soutien au développement de l'ESS et l'accompagnement des acteurs publics sur l'ESS. Les moyens alloués seront augmentés en 2023, devant atteindre près de 600 000€ en fonctionnement et 1 M€ en investissement.

Cette politique s'inscrit dans un écosystème local particulièrement favorable à l'ESS. Une convention autour de l'ESS, unique en France et sur le territoire, a ainsi été signée en 2021 entre les quatre niveaux de collectivité : la ville de Bordeaux, la métropole de Bordeaux, le département de la Gironde et la région Nouvelle-Aquitaine (Bordeaux *et al.*, 2021]. Elle identifie six axes de coopération, qui visent à mieux coordonner les politiques locales d'ESS.

Si sa mise en œuvre n'en est qu'à ses prémices, elle a constitué le socle sur lequel a reposé l'accueil du Global Social Economy Forum (GSEF) à Bordeaux. Cette ONG regroupant près de 80 gouvernements locaux et réseaux de la société civile engagés pour l'ESS, a été créée en 2013 par la ville de Séoul qui l'a présidée depuis. Suite à une alternance politique mettant au pouvoir les conservateurs à Séoul, le GSEF a dû changer de gouvernance et de siège. Bordeaux a ainsi été élue en octobre 2021 ville-présidente – en binôme avec la CRESS Nouvelle-Aquitaine – et siège du secrétariat permanent du GSEF, tandis que la région Nouvelle-Aquitaine en a été élue coprésidente Europe, la métropole de Bordeaux et le département de la Gironde étant leurs suppléants respectifs. Organisation de forums internationaux, actions de plaidoyer, observation et appui au développement de l'ESS dans un moment clé de la reconnaissance globale de l'ESS (plan d'action européen en 2021, conférence internationale du travail en 2022, élaboration de lignes directrices sur les cadres juridiques par l'OCDE, etc.), ce nouvel engagement positionne Bordeaux, qui anime également la commission « économie circulaire » de l'Association internationale des maires francophones (AIMF), comme une nouvelle voix des transitions au niveau international.

3.2. Les nouveaux instruments d'action publique

Concrètement, sans détailler l'ensemble des actions menées, nous pouvons présenter quelques innovations importantes qui ont déjà été introduites dans l'instrumentation des politiques publiques [Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014]. Le changement s'observe d'abord dans l'émergence des partenariats public-ESS, qui prennent au moins trois formes. D'abord, les collectivités mobilisent le levier des SCIC. La métropole de Bordeaux, alors présidée par le socialiste Vincent Feltesse, a certes pris du capital en 2013 dans Loc'Halle Bio, une SCIC de producteurs locaux implantée



dans le Marché d'Intérêt National (MIN) de Bordeaux Brienne, à la création de laquelle elle a participé. Mais cela restait l'exception. Comme la métropole de Rennes en 2016, la ville de Bordeaux a adopté dès 2021 un cadre d'intervention pour entrer au sociétariat des SCIC [Bordeaux, 2021c], ce qui a déjà donné lieu à des prises de capital dans les domaines de l'autopartage (Citiz) et de la distribution d'énergies renouvelables (Enercoop). La métropole de Bordeaux prévoit l'adoption d'une délibération
similaire.

Ces partenariats public-ESS passent ensuite par la mise en œuvre de la garantie d'emploi territorialisée, à travers la candidature de Bordeaux à l'expérimentation nationale des « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » (TZCLD) pour le quartier « politique de la ville » du Grand-Parc. La ville préside un Comité Local pour l'Emploi (CLE), qui réunit notamment des acteurs de l'ESS, en particulier les associations de solidarité et les structures de l'IAE. Outre la création d'une ou de plusieurs Entreprises à But d'Emploi (EBE) chargées de fournir du travail aux personnes privées d'emploi, cette expérimentation préfigure une nouvelle gouvernance locale de la politique de l'emploi.

Enfin, après la ville écologiste de Bègles, Bordeaux a adhéré à l'association de la Monnaie d'Intérêt Économie Locale (MIEL). Les aides économiques versées pendant la crise sanitaire ont soulevé le problème de leur impact – autrement dit de leurs dépenses – sur le territoire. Reconnues dans la loi de 2014, les monnaies locales complémentaires doivent être émises et gérées par des acteurs de l'ESS dont c'est l'unique objet social. Leur succès, dont témoigne à proximité l'Eusko dans le Pays Basque [Pinos, 2020] d'où est originaire le Maire, dépend pour une large part de l'engagement des collectivités locales. L'adhésion à la MIEL, d'un montant de 13 000€ (proratisé en fonction du nombre d'habitants) permet de participer à la gouvernance, à travers un collège des collectivités locales, tout en soutenant financièrement son projet de changement d'échelle, qui passe par la numérisation de la monnaie, la professionnalisation de l'association et l'usage de la monnaie dans les services municipaux.

Outre le soutien aux écosystèmes d'accompagnement de l'ESS (CRESS, ATIS, France active, etc.), la métropole de Bordeaux entend renforcer les aides au développement ou à l'investissement dans les filières prioritaires. La ville de Bordeaux a par ailleurs lancé trois Appels à Manifestation d'Intérêt (AMI) pour soutenir l'emploi, l'économie circulaire ou les coopérations entre acteurs de l'ESS [Bordeaux, 2021d]. Surtout, les deux mobilisent davantage le levier de la commande publique. En 2021, lors du renouvellement du schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables, créé par la loi de 2014, la ville et la métropole, qui l'ont en commun, ont priorisé le soutien à l'ESS et le développement des clauses sociales, déjà mises en œuvre pour l'IAE mais augmentées et élargies à de nouveaux publics, dont les personnes en situation de handicap [Bordeaux, 2021a].



Plus innovant, la ville et la métropole se préoccupent de l'accès au foncier, qui connaît de fortes tensions. Elles ont ainsi trouvé une opportunité foncière dans le nord de Bordeaux pour l'implantation d'un « village du réemploi » par le collectif Ìkos, rassemblant plusieurs acteurs de l'ESS autour d'activités de production, de vente, de pédagogie et de recherche. Une centaine de nouveaux emplois, dont la moitié en insertion, doivent être créés. En partenariat avec la coopérative des Coursiers bordelais, elles prévoient également de fournir des locaux aux livreurs à vélo pour ouvrir une « Maison des coursiers » chargée d'offrir un lieu de repos et de favoriser l'accès à l'hygiène et aux droits. La ville de Bordeaux s'apprête à ouvrir en plein centre un hôtel d'entreprises dédié à l'ESS, où sera accueilli le GSEF. La métropole de Bordeaux expérimente l'urbanisme temporaire, par la mise à disposition d'une ancienne école d'Artigues-près-Bordeaux au profit de près d'une dizaine d'acteurs de l'ESS engagés dans la transition écologique. Surtout, la métropole va lancer une foncière solidaire, prenant probablement la forme d'une SCIC, qu'elle capitalisera à hauteur d'1M€ pour acquérir, gérer et louer des bureaux et des locaux d'activité à destination de l'ESS.

Conclusion

L'alternance a précipité le changement de politique publique à Bordeaux, au point d'amener la presse régionale à titrer sur la « capitale mondiale de l'économie sociale et solidaire » [Ruiz, 2022]. Un nouvel imaginaire de la ville en transition est en train de s'imposer, qui valorise le rôle d'avant-garde des innovations et des expérimentations locales [Germain, 2022].

La Chaire « Territoires de l'Économie Sociale et Solidaire – TerrESS » que l'auteur de cette communication dirige à Sciences Po Bordeaux participe de cette dynamique et du rayonnement du territoire. Elle est ainsi partenaire des grands événements nationaux de l'ESS, où elle constitue une vitrine pour Bordeaux : Forum National de l'ESS et de l'Innovation sociale, Journées de l'Économie Autrement, Solutions Solidaires, Congrès de l'ESS, etc.

Elle organisera du 1^{er} au 3 juin 2022 les 21^e Rencontres Inter-Universitaires de l'ESS (RIUESS), qui rassembleront plus de 200 intervenants, dont une majorité de chercheurs, venant de toute la France. Soutenues par la ville, la métropole, le département et la région, en plus d'acteurs institutionnels et économiques, elles porteront sur le thème au cœur du nouveau référentiel de politique publique : « L'ESS, actrice des transitions ? ».

La Chaire contribue également à la diffusion des politiques d'ESS au niveau local. En partenariat avec la CRESS et le RTES, elle anime un club « Collectivités locales & ESS » développant la sensibilisation et l'échange de bonnes pratiques entre élus et techniciens en Gironde, ce qui l'a amenée à organiser une session consacrée au rôle de l'ESS dans la revitalisation des territoires lors du Salon des élus locaux et agents



publics de la Nouvelle-Aquitaine (Sélaq) 2022. Elle projette, en lien avec le GSEF, de créer un observatoire des politiques locales d'ESS à travers le monde.

Elle a enfin pour objectif d'encourager la structuration des écosystèmes locaux à Bordeaux, qu'elle soutient à travers ses formations diplômantes et certifiantes à l'ingénierie de projet territorial en ESS à destination des étudiants comme des professionnels. Conduisant des travaux (rapport scientifique, livre blanc d'acteurs en partenariat avec ATIS et Invest in Bordeaux, etc.) sur la notion émergente de « responsabilité territoriale des entreprises » croisant l'ESS, les entreprises et les collectivités locales [voir notamment Filippi, à paraître], elle se propose de poser le cadre cognitif de ce nouveau territoire d'ESS.

Bibliographie

- AVENEL C. [2017], « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°2, p.359-392.
- BORDEAU MÉTROPOLE [2016], « Plan d'action en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire ».
- BORDEAUX MÉTROPOLE [2022a], « Schéma de développement économique métropolitain ».
- BORDEAUX MÉTROPOLE [2022b], « Plan d'actions en faveur de l'économie sociale et solidaire ».
- BOUBA O. et GROSSETTI M. [2018], « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », Working Papers, hal-01724699, HAL.
- CHABANET D. et RICHEZ-BATTESTI N. [2021], « Le processus d'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire en France au prisme de la loi de juillet 2014 : quand les logiques marchandes et concurrentielles prennent le pas sur les logiques de transformations sociales », *Management international*, Vol. 25, n°4, p.101-115.
- CHAILLOU-GILLETTE S. et PFEIFFER S. [2022], *Un « notre monde » est possible*, Paris, Les Petits Matins.
- CRESS NOUVELLE-AQUITAINE [2021], *Panorama Gironde & Bordeaux Métropole. Édition 2021*, <https://www.cress-na.org/wp-content/uploads/2021/11/Panorama-ESS-Gironde-Bordeaux-Metropole-2021-CRESS-Nouvelle-Aquitaine.pdf>
- DÉJEAN J-P. [5 mars 2020], « Municipales à Bordeaux : ce qu'il faut retenir du débat sur les enjeux économiques », *La Tribune*.
- Direction Générale des Collectivités Locales [2018], *Les interventions des départements en matière d'économie sociale et solidaire*, projet de circulaire.
- DUVERGER T. [2016], *L'économie sociale et solidaire. Une histoire de la société civile en France et en Europe de 1968 à nos jours*, Lormont, Le Bord de l'Eau.



- DUVERGER T. [2019], « Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation territoriale », *Politiques et management public*, Vol. 36, n°4, p.443-458.
- FILIPPI M. (dir.) [à paraître], *La responsabilité territoriale des entreprises*, Lormont, Le Bord de l'Eau.
- FRAISSE L. [2017], « Co-construire l'action publique. Apports et limites des politiques locales de l'économie sociale et solidaire en France », *Politique et management public*, vol.34, n°1-2, p.105-120.
- FRAISSE L. [à paraître], « L'observation participante : méthode de coproduction de connaissances en économie solidaire ».
- GERMAIN T. (coord.) [2022], *Cahier de tendances Bordeaux*, Paris, Fondation Jean-Jaurès/L'Aube.
- HALPERN C., LASCOUMES P. et LE GALÈS P. (dir.) [2014], *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HÉLY M. [2017], « De l'économie sociale « historique » à « l'économie sociale et solidaire » : une nouvelle configuration des relations entre mode associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, n°163, p.543-556.
- HURMIC P., entretien réalisé par CHEMINADE P. et DÉJEAN J.-P. [9 septembre 2021], « Le bilan carbone est désormais décisif pour les entreprises souhaitant venir à Bordeaux », *La Tribune*.
- JÉRÔME V. [2013], « L'économie sociale et solidaire : une subversion institutionnelle et politique », in ITCAINA X. (dir.), *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, PUR, Rennes, p.149-163.
- KAMINSKY P. [2009], « Le poids de l'économie sociale dans le PIB : entre 6 et 7% », *Recma*, n°312, p.84-88.
- LABO DE L'ESS [2022], *Pour des métropoles low-tech et solidaires. Une ville plus simple, plus sobre, plus humaine*, https://www.lelabo-ess.org/system/files/2022-02/2022%20-%20Low-tech_WEB.pdf
- LHERM D. [10 février 2022], « Bordeaux : la feuille de route économique de la Métropole bien accueillie par les entreprises », *Sud Ouest*.
- MARCOU G. [2015], « Développement économique : la région, chef de file ? », *Revue française d'administration publique*, n°156, p.1037-1048.
- MULLER P. [2000], « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, p.189-208.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ESS et al. [2014], *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*, Lyon/Paris, Juris éditions/Dalloz.
- PINOS F. [2020], « La monnaie locale Eusko, une démarche stratégique dédiée à la création de valeur publique territoriale », *Recma*, n°355, p.28-46.
- PLURICITÉ et L'AUTRE ENTREPRISE [2019], « Évaluation de la politique en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire. Rapport final ».
- RUIZ B. [11 janvier 2022], « Comment Bordeaux est devenue la capitale mondiale de l'ESS », *Sud Ouest*.
- SCHNAPPER D. [2011], « L'expérience-enquête au Conseil constitutionnel. Réflexion sur la méthode », *Sociologie*, Vol.2, p.295-309.



SMITH A. [2019], « Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse », *Sociologie du travail*, <https://journals.openedition.org/sdt/14661>

TCHERNONOG V. et PROUTEAU L. [2019], *Le paysage associatif français : mesures et évolutions*, Lyon/Paris, Juris éditions/Dalloz.

UNTFSSSE [2020], *Quel rôle pour l'économie sociale et solidaire dans la relance post-crise Covid-19 ? Déclaration de l'UNTFSSSE*, <https://unsse.org/wp-content/uploads/2020/09/UNTFSSSE-Statement-on-COVID-19-June-2020-fr.pdf>

VILLE DE BORDEAUX [2021a], « Innovation et commande publique. Adoption du nouveau Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) 2021-2026 et bilan du SPASER 2017-2020 ».

VILLE DE BORDEAUX [2021b], « Économie sociale et solidaire. Feuille de route et cadre d'intervention ».

VILLE DE BORDEAUX [2021c], « Cadre de partenariat avec les sociétés coopératives d'intérêt collectif ».

VILLE DE BORDEAUX [2021d], « Appel à manifestation d'intérêt Économie sociale et solidaire, Appel à manifestation d'intérêt Innovons pour les emplois de de demain et Appel à manifestation d'intérêt Ville circulaire et innovation low tech. Édition 2021. Soutien financier en faveur des lauréats ».

VILLE DE BORDEAUX, BORDEAUX MÉTROPOLE, DÉPARTEMENT DE LA GIRONDE, RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE [2021], « Convention de coopérations en faveur de l'économie sociale et solidaire et de l'innovation sociale ».