



HAL
open science

Les acteurs publics territoriaux occupent-ils une place centrale dans le modèle de financement de l'Economie Collective? L'exemple de Plaine Commune, Etablissement Public Territorial de la Métropole du Grand Paris

Nathalie Rey, Philippe Mignard

► To cite this version:

Nathalie Rey, Philippe Mignard. Les acteurs publics territoriaux occupent-ils une place centrale dans le modèle de financement de l'Economie Collective? L'exemple de Plaine Commune, Etablissement Public Territorial de la Métropole du Grand Paris. Finance et intérêt général dans les territoires. Thème 2 de la Collection Économie & territoires, Les Études du CIRIEC France, 2023, <https://www.ciriec-france.org/ciriec/cms/7125-7698/les-etudes-du-ciriec-france.dhtml>. halshs-04016969

HAL Id: halshs-04016969

<https://shs.hal.science/halshs-04016969>

Submitted on 9 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Open licence - etalab

Les acteurs publics territoriaux occupent-ils une place centrale dans le modèle de financement de l'Economie Collective ? L'exemple de Plaine Commune, Etablissement Public Territorial de la Métropole du Grand Paris

Nathalie Rey¹, Philippe Mignard²

Pourquoi les acteurs publics territoriaux devraient-ils occuper une place centrale dans le modèle de financement de l'Economie Collective ? La première des raisons serait que leurs connaissances des besoins des populations, des territoires feraient qu'ils devraient être en mesure de mieux appréhender et soutenir les activités de production de biens et de services qui répondraient aux besoins fondamentaux des populations. Mais disposent-ils des moyens financiers suffisants pour pouvoir financer et accompagner ces activités ? Quel est leur rôle essentiel dans le modèle de financement de l'Economie Collective ? Est-ce un rôle de financeur des activités de l'Economie Collective ou davantage un rôle d'accompagnant, de garant des agents de cette économie ? Les acteurs publics territoriaux constituent-ils aujourd'hui un « écosystème » favorable au financement de l'Economie Collective ? Dans cette contribution, nous allons dans un premier temps voir quels sont les acteurs publics territoriaux qui interviennent dans le financement de l'Economie Collective et parmi ces différents acteurs publics nous verrons plus spécifiquement la place de l'Etablissement Public Territorial (EPT). Puis nous nous intéressons aux différentes modalités de financement proposées par ces acteurs pour financer le développement des activités de l'Economie Collective et notamment celles de l'Economie Sociale et Solidaire. Nous prenons l'exemple de Plaine Commune, Etablissement Public Territorial de la Seine Saint-Denis, pour présenter ces différents outils, les analyser et soulever leurs limites. Sur la base de ces analyses réalisées sur une période marquée par plusieurs réformes de l'organisation territoriale et notamment par les applications des lois³ Maptam, NOTRe, et 3Ds, nous concluons sur les perspectives d'évolutions du rôle des acteurs publics territoriaux dans le modèle français de financement de l'Economie Collective.

1. Un « écosystème » d'acteurs publics territoriaux propice au financement de l'Economie Collective ?

Les différentes réformes territoriales qui se sont succédées ces dernières années ont abouti à une organisation du territoire français « décentralisée » et structurée autour de deux principaux acteurs publics territoriaux : les collectivités territoriales -

¹ Nathalie Rey est Maître de conférence en Economie à l'Université Paris 13 Sorbonne Paris Nord.

² Philippe Mignard est responsable du service de développement local à la direction de l'innovation sociale de l'Etablissement public territorial Plaine Commune regroupant 9 communes du département de la Seine Saint Denis 93

³ Maptam : Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298/> ; NOTRe : Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460/> ; 3Ds : Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395>

communes, départements, régions – et les établissements publics de coopération intercommunale, EPCI⁴. Ces acteurs publics territoriaux ont de par la loi des compétences plus ou moins élargies en matière de financement de l'Economie Collective, d'aides financières. Ils participent également de façon indirecte à son financement en proposant aux acteurs de cette économie des services d'accompagnement, en les mettant en relation avec des financeurs publics et privés, en favorisant les coopérations entre les différents réseaux, structures qui peuvent contribuer à son développement (Tableau 1). Ils constitueraient ainsi un écosystème public qui tout en mutualisant certaines ressources et charges⁵ organiserait un climat territorial favorable aux réseaux d'accompagnement, de coopération afin que les acteurs de l'Economie Collective puissent créer et développer des activités d'intérêt général.

Depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 et celle du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les départements et régions ont perdu leur clause de compétence générale. Contrairement aux communes, ces deux collectivités territoriales ne peuvent intervenir que sur les compétences qu'elles possèdent en propre. Les régions exercent leurs principales compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et des transports non urbains. Les compétences des départements recouvrent les deux grands domaines que sont l'action sociale et l'aménagement de l'espace. Quant aux communes, elles exercent leurs principales compétences en matières de logement, d'urbanisme et d'environnement⁶. Certaines compétences restent cependant partagées comme le sport, le tourisme, la culture, la promotion des langues régionales et l'éducation populaire. Pour ces compétences partagées, des financements croisés sont possibles entre plusieurs niveaux de collectivités.

Les communes se regroupent dans des EPCI à fiscalités propres chargés de porter un projet commun de développement économique et d'aménagement du territoire et pour ce faire leur transfèrent certaines de leurs compétences. Parmi les 1254 EPCI, il y a 22 Métropoles⁷ qui disposent d'une compétence de plein droit de développement

⁴ Ils sont des personnes publiques sans être des collectivités territoriales créées par plusieurs communes pour mettre en commun la gestion de certains services publics et l'élaboration de certaines politiques. Parmi les EPCI, on distingue trois catégories : les syndicats intercommunaux qui sont dépourvus de ressources propres et qui dépendent des communes pour leur financement ; les syndicats mixtes qui peuvent associer des communes à d'autres personnes publiques ; les EPCI à fiscalité propres : Communautés de Communes, Communautés d'Agglomération, Communautés Urbaines, Métropoles

⁵ On utilise ici le concept d'écosystème public en opposition au concept d'écosystème d'affaire ou concurrentiel que G. Gueguen et O. Torres définissent comme « *une coalition hétérogène d'entreprises relevant de secteurs différents et formant une communauté stratégique d'intérêts ou de valeurs structurée en réseau autour d'un leader qui arrive à imposer ou à faire partager sa conception commerciale ou son standard technologique* » dans « La dynamique concurrentielle des écosystèmes d'affaires. Linux contre Microsoft », Revue française de gestion, n°158, 2004

⁶ Au 1^{er} janvier 2022, la France est découpée en 18 régions, 101 départements et 34 955 communes <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

⁷ Créée par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 la Métropole était initialement un EPCI qui regroupait des communes qui formaient à la date de sa création « un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave ». Suite à la loi Maptam, plusieurs EPCI à fiscalités propres ont été transformés en Métropole. En

et d'aménagement économique, social et culturel, et qui se sont engagées à travers le pacte Etat-Métropoles à contribuer au développement du territoire en favorisant les coopérations interterritoriales.

Tableau 1 : Compétences des acteurs publics territoriaux en matière d'aides et d'accompagnement dans le domaine économique

Aides	EPCI à fiscalité propre / Commune	Département	Région
<i>Aides économiques</i>	Peut participer aux aides dans le cadre d'une convention avec la région ; Peut recevoir délégation de compétence pour l'octroi des aides	Ne peut pas aider directement une entreprise ; Peut octroyer des aides d'investissements aux communes ou aux EPCI pour un projet où ils sont maîtres d'ouvrage ; Peut soutenir en subventionnant les filières agricoles et forestières en complément de la région en signant une convention avec elle	Seule compétente pour définir et octroyer des aides en faveur de la création ou de l'extension d'activité économique ; Seule compétente pour octroyer des aides aux entreprises en difficulté ; Elle peut déléguer par une convention sa compétence à une autre collectivité ou à un EPCI
<i>Aides à l'immobilier d'entreprise</i>	Seul(e) compétent(e) pour définir et octroyer ces aides	Peut intervenir par délégation de compétence du groupement communal	Peut intervenir (sous convention) en complément du groupement communal
<i>Aides aux professionnels de santé</i>	Compétence de plein droit		
<i>Aides au cinéma</i>	Compétence de plein droit	Compétence de plein droit	Compétence de plein droit (sauf les métropoles qui ont cette compétence en cas de son transfert)
<i>Aides au maintien de service en milieu rural</i>	Compétence de plein droit	Peut intervenir (sous convention) en complément du groupement communal	Compétence de plein droit ou Peut intervenir (sous convention) en complément du groupement communal
<i>Aides aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprise</i>	Peut intervenir (sous convention) en complément de la région ; sauf les métropoles qui ont cette compétence de plein droit	Pas de possibilité d'intervention	Compétence de plein droit

2022, sur les 22 Métropoles, 21 sont des EPCI et 1 Métropole, celle de Lyon, est une collectivité territoriale à statut particulier qui exerce à la fois les compétences d'un département et d'une métropole.

Ingénierie financière	EPCI à fiscalité propre / Commune	Département	Région
<i>Garantie d'emprunt à des personnes de droit privé</i>	Compétence de plein droit	Compétence limitée	Compétence de plein droit
<i>Participation au capital de sociétés de garanties</i>	Compétence de plein droit		Compétence de plein droit
<i>Participation au capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, de SEM ou de SATT</i>	Peut intervenir (sous convention) en complément de la région ; sauf les métropoles qui ont cette compétence de plein droit		Compétence de plein droit
<i>Souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises</i>	Peut intervenir (sous convention) en complément de la région		Compétence de plein droit
<i>Financement ou aide à la mise en œuvre des fonds d'investissement de proximité</i>	Peut participer en complément de la région	Peut participer en complément de la région	Compétence de plein droit
<i>Versement de dotations pour la constitution de fonds de participation, de fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des entreprises</i>			Compétence de plein droit
<i>Participation au capital de sociétés commerciales « de droit commun »</i>	Interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat	Interdiction sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat	Prise de participation possible

Source : Code Général des Collectivités Territoriales, CGCT

La Métropole du Grand Paris est un EPCI avec un statut particulier qui comprend Paris et 11 établissements publics territoriaux (EPT), chaque établissement représentant un territoire d'au moins 300 000 habitants. Les EPT exercent des compétences obligatoires à la place des communes en matière de politique de la ville, d'urbanisme, d'habitat, d'aménagement, de l'assainissement et l'eau, de la gestion des déchets ménagers et peuvent décider d'exercer des compétences supplémentaires⁸.

⁸ L'EPT Plaine Commune a regroupé les différentes compétences en 6 domaines : Stratégie territoriale, Ecologie urbaine, Aménagement, Mobilité, Politique de la ville, Espace Public, Lecture publique, Habitat <https://plainecommune.fr/institution/competences/>. L'EPT Seine Ouest qui regroupe 8 communes parmi les plus aisées de France dont Boulogne-Billancourt exerce en plus des compétences obligatoires, des compétences supplémentaires en matière notamment de développement économique, de « protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie » <https://www.seineouest.fr/votre-territoire/presentation#competences>

Alors que pour pouvoir exercer des compétences en nombre croissant, les acteurs publics territoriaux nécessitent des ressources financières et humaines accrues, on observe ces dernières années des évolutions contraires en la matière (cf. Tableau 2). Entre 2009 et 2021, les dépenses des collectivités territoriales sont passées de 211,9 (19% des dépenses publiques) à 236,7 milliards d'euros (17% des dépenses publiques), dont 127,6 milliards de dépenses d'investissement en 2009 contre 57,4 milliards d'euros en 2021. Les collectivités territoriales financent ainsi à elles seules une part importante de l'investissement public. Cette part est passée de 17% en 2009 à environ 36% en 2021. Les taxes et impôts locaux qui constituent leurs principales ressources financières représentaient en 2021 environ 65 milliards d'euros contre près de 91 milliards d'euros en 2017. La dotation financière de l'État qui est leur 2^{ème} ressource a également connu une baisse, elle s'élève en moyenne à 50 milliards d'euros par an. Pour ce qui est de l'évolution des ressources humaines, deux constats préoccupants : des effectifs stables voir en baisse pour une population qui augmente et une précarisation accrue des agents territoriaux. Entre 2009 et 2021, le nombre d'agents dans la fonction publique territoriale est passé de 1,4 à 1,5 million, soit environ 35 % des effectifs de la fonction publique en 2021⁹.

Tableau 2 : Evolutions des ressources et des dépenses des acteurs publics territoriaux, 2005-2021

	Total Administrations Publiques		Communes/EPCI		Départements		Régions	
	2009	2021	2009	2021	2009	2021	2009	2021
En milliards d'euros								
Dépenses dont dépenses d'Investissement	1 106,7 744,4	1 475,6 89,7	121,4 55,4	131,7 32,8	65,2 51,2	69,2 11,4	25,3 21,0	35,8 13,2
Recettes dont concours de l'Etat	967,8	1 314,9	120,4 51,8	134,3 24,5	61,6 25,5	71,8 10,2	23,7 11,4	33,6 2,2
Capacité/Besoin de Financement	-138,9	-160,7	-1,0	2,6	-3,5	2,6	-1,5	-2,2
Dette	1 608	2 813	76,1	93	28,2	31,8	15,7	32,9
Effectifs territoriaux (milliers) dont % de Contractuels			1 015,3 19%	1 135,9 24%	288,9 11,8%	275,9 12%	78,7 14,0%	96,9 16%

Source : INSEE

La Métropole du Grand Paris est l'intercommunalité (130 communes) la plus peuplée de France avec plus de 7 millions d'habitants aux conditions de vie très inégalitaires¹⁰. Elle est un territoire de très fortes disparités notamment sociales. Entre la commune

⁹ En 2021, les communes et les EPCI emploient l'essentiel des fonctionnaires territoriaux (plus de 1,1 million), loin devant les départements et les régions. La fonction publique territoriale se caractérise par une précarisation, une forte proportion de contractuels (24% contre moins de 19% dans la fonction publique d'Etat, FPE), une forte proportion d'agents de catégorie C (75% contre 21% dans la FPE) et une faible proportion d'agents de catégorie A (12% contre 55% dans la FPE)

¹⁰ Alors qu'avec 4.1 millions d'emplois elle est le 1^{er} pôle d'emploi d'Europe, on y trouve 38 millions de m² de bureaux et elle est la 1^{ère} destination touristique au monde

de Paris ou l'EPT Seine Ouest et l'EPT Plaine commune, les constats statistiques sont parfois diamétralement opposés (Tableau 3).

Tableau 3 : Quelques indicateurs de disparités entre des EPCI d'un même « territoire », 2018

	Métropole du Grand Paris	Paris	EPT Plaine Commune	EPT Seine Ouest	France
Population (milliers) 2018	7 075	2 175	440,1	319,6	66 732
% de la population résidant en Quartiers Prioritaires de la Ville		7%	70%	0%	8%
Indice de jeunesse (jeunes < 20 ans pour 100 personnes >= 60 ans)	122	85	207	110	93
Part des 20-24 ans sans diplôme	6,9%	3,3%	14,4%	4,2%	9,9%
Taux de chômage des 15 ans et plus	12,8%	11,3%	21,2%	9%	13,3%
Taux de chômage des 15-24 ans	24,2%	19,6%	34,4%	17,2%	27,2%
Médiane du revenu disponible par unité de consommation	23 540€	28 270€	15 270€	32 120€	21 420€
Taux de pauvreté (seuil à 60% du revenu médian)	18%	15%	37%	8%	12%

Source : Observatoire des Territoires

Le territoire de l'EPT « Plaine Commune » regroupe 9 villes¹¹ (440 100 habitants) à la limite nord de Paris, en Seine-Saint-Denis. Il a connu de nombreuses mutations depuis le XIX^{ème} siècle : grenier de Paris (la « Plaine des vertus ») reconverti en zone industrielle puis hérissé d'habitat collectif dans l'après-guerre, il cherche aujourd'hui à se rééquilibrer en mettant notamment en avant la résilience territoriale. La dynamique intercommunale y date des années 80. En tant que communauté d'agglomération, Plaine Commune est créée en 2001, avant de devenir le 1^{er} janvier 2016 un Établissement public territorial, EPT à fiscalité propre de la Métropole du Grand Paris suite aux réformes territoriales du milieu des années 2010. L'EPT Plaine Commune se caractérise par une population très diverse (plus de 140 nationalités), une forte présence de l'activité économique (accueillant notamment le 3^{ème} pôle tertiaire d'Ile-de-France, tout en conservant tout un tissu de TPE/PME de l'artisanat ou de la transformation), un réseau de transports dense (RER, métro, tramways, transiliens...), d'importantes voies d'eau (la Seine, le Canal Saint-Denis), ainsi qu'une forte présence universitaire (les universités Paris 8 et Paris 13, le Campus Condorcet). Le territoire compte enfin quelques lieux connus internationalement : le Stade de France, la basilique-cathédrale de Saint-Denis, ou encore les Puces de Saint-Ouen.

Pour autant, comparée au reste de l'Ile-de-France, et même de la Seine-Saint-Denis, la population de Plaine Commune est jeune (indice de jeunesse : 2,1), peu qualifiée (43% des habitants de plus de 15 ans ont un niveau de diplôme inférieur ou équivalent au brevet des collègues), et précarisée (taux de chômage : 18% ; taux de pauvreté :

¹¹ Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, L'Ile Saint Denis, Pierrefitte Sur Seine, Saint Denis, Saint Ouen, Stains, Villetaneuse

37%). Le territoire compte ainsi pas moins de 13 quartiers prioritaires de la ville (QPV) et 70% de sa population réside dans l'un de ces QPV. Enfin, de vraies disparités existent entre un cœur connecté à Paris et qui se gentryfie (Saint-Denis, Aubervilliers, Saint-Ouen notamment), et une couronne au nord (Ile-Saint-Denis, Epinay-sur-Seine, Villetaneuse, Pierrefitte, Stains, La Courneuve) globalement moins dynamique.

L'Economie Sociale et Solidaire territoriale est marquée par une forte prégnance des associations qui représentent presque 94% des structures ESS à Plaine Commune contre moins de 85% au niveau national (cf. Tableau 4). L'ESS à Plaine Commune compte 756 établissements soit 3% des établissements ESS de la Métropole, concentrés sur trois villes : Saint Denis, Aubervilliers et Saint Ouen qui regroupent 71% de ces établissements. Alors qu'au niveau national, les établissements ESS représentent plus de 9% des établissements et emploient plus de 10% des salariés, sur le territoire de Plaine Commune, leur part est en dessous des 6% et la part d'emplois de l'ESS est avec 4,6% des emplois deux fois plus faible. Cependant, des dynamiques structurelles (l'essoufflement du communisme municipal, l'extension du domaine de la commande publique, la baisse des subventions) poussent à des changements de modèle économique pas toujours simples, ainsi qu'à l'émergence de structures ESS plus adaptées aux règles concurrentielles. Ces tendances se ressentent aussi dans le personnel des entreprises de l'ESS du territoire, dont la formation et les habitudes de travail relèvent de plus en plus de cultures « école de commerce » ou « sciences po », alors que les historiques sont plutôt issus de cultures « travail social » ou « militante ».

Tableau 4 : Quelques indicateurs comparatifs de l'ESS territoriale en 2018

	Part des associations au sein de l'ESS	Part de l'emploi associatif dans l'ESS	Part d'établissements de l'ESS	Nombre d'établissements de l'ESS	Part d'emplois de l'ESS
France entière	84,8%	77,5%	9,3%	213214	10,2%
Région Île de France	90,3%	77,4%	7,1%	33391	7,2%
Seine Saint Denis	91,9%	87,7%	6,7%	3128	5,8%
Métropole du Grand Paris	90,7%	76,0%	6,9%	22986	7,4%
Plaine Commune	93,7%	91,6%	5,4%	756	4,6%
Saint Denis	92,0%	85,4%	7,1%	274	4,2%
Aubervilliers	97,4%	99,2%	4,2%	155	6,9%
La Courneuve	98,8%	98,6%	6,4%	80	5,4%
Epinay Sur Seine	92,3%	88,5%	4,7%	52	6,9%
L'Île Saint Denis	93,3%	97,1%	7,6%	15	10,4%
Pierrefitte Sur Seine	86,4%	86,9%	3,6%	22	4,7%
Saint Ouen	90,7%	95,8%	5,0%	108	1,9%
Stains	92,7%	92,0%	4,8%	41	10,3%
Villetaneuse	100%	100%	3,3%	9	1,7%

Source : INSEE, Flores 2018

Sur ce territoire de Plaine Commune, l'Insertion par l'Activité Economique (IAE)¹² a pris racine dès les années 80, et quelques « locomotives », riches en emplois et en chiffres d'affaires, tirent les statistiques de l'ESS vers le haut. Si certaines « vieilles » structures font face à la difficile question du renouvellement de génération des dirigeants (avec, malheureusement, au moins un échec qui a amené à la liquidation), la manne que représente le *Plan Pauvreté* a amené des acteurs de l'ESS « normaux » à franchir récemment le pas de l'IAE.

Enfin, on peut noter une réelle culture de la coopération entre acteurs de l'ESS du territoire, qui s'incarne notamment par un fort développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif, SCIC (12 actives sur le territoire, leur nombre a été multiplié par trois en sept ans) et des pôles territoriaux de coopération économique, PTCE (6 actifs sur le territoire). La Chambre Régionale de l'ESS de l'Île de France, CRESS IDF, a mis en évidence cette culture comme facteur de résilience face à la crise COVID (l'ESS de Seine-Saint-Denis ayant connu une légère croissance, alors que l'heure était plutôt à la récession).

2. Quels outils de financement les acteurs publics territoriaux sont-ils en mesure de proposer aux acteurs de l'Economie Collective ?

Les aides économiques, financières, à partir de ressources propres et/ou de fonds européens constituent pour les acteurs publics territoriaux leur principal outil de financement de l'Economie Collective. Ces aides sont définies par la loi et leur octroi est encadré (cf. Tableau 1). Les aides économiques peuvent prendre la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente ou de location de bâtiments ou de terrains, de garanties, de prêts, ou tout autre avantage sans contrepartie visant dans un but d'intérêt général à soutenir ou développer l'activité d'un acteur économique qui poursuit un but lucratif. Lorsque les acteurs publics territoriaux accordent des subventions, des rabais sur des prix à des conditions plus favorables que celles du marché, alors ils octroient des aides économiques lesquelles ne doivent pas venir fausser le jeu de la concurrence. Contrairement aux aides dites économiques, les aides à l'immobilier d'entreprise sous forme de subventions, de rabais sur les prix, de crédit-bail ne concernent pas seulement les entreprises à but lucratif mais comme elles, elles doivent également poursuivre un intérêt général.

Dans le cadre du programme européen « Stratégie Europe 2020 » 2014-2020, les Fonds européens structurels et d'investissement, FESI¹³ ont été un outil de

¹² Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ont une définition légale dans le Code du travail, à l'article L5132-1. « L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. »

¹³ Les FESI 2014-2020 se décomposent en quatre fonds : Le Fonds Européen de Développement Régional, FEDER, et Le Fonds Social Européen, FSE, qui financent la politique européenne en matière de cohésion économique, sociale et territoriale ; le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural, FEADER, et le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche et l'Aquaculture, FEAMPA, qui sont des sources de financement des politiques européennes en matière de développement rural, de politiques de la pêche et des

financement non négligeable pour les acteurs de l'Economie Collective et ont contribué à la réalisation de nombreux projets dans des domaines variés comme l'emploi, la création d'entreprise, l'énergie, le transport, la recherche et l'innovation (technologique, sociale) lorsque les acteurs-porteurs de projets ont eu accès à l'ensemble des informations pour savoir quel financement solliciter, qu'ils ont su monter les dossiers en réponse aux appels à projet et s'entourer de partenaires et cofinanceurs. Sur la période 2014-2020, avec un budget de 371 milliards d'euros, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union Européenne a représenté 34% du budget de l'UE. La France a bénéficié d'une enveloppe totale de 26,7 milliards d'euros pour les FESI et sur cette enveloppe (répartie entre 83 programmes avec des fonds 2014-2020 à consommer avant 2023) 11,4 milliards d'euros ont été alloués au FEADER, 6 milliards au FSE et 8,4 au FEDER soit moins de 4% du budget européen pour la politique de cohésion économique, sociale et territoriale française. L'enveloppe nationale du FSE a été gérée à hauteur de 65% par l'Etat à travers la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP), qui est l'autorité de gestion pour l'emploi et l'inclusion, et les 35% restants ont été gérés par les Régions dans les champs spécifiques de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation. Dans le cadre de la nouvelle programmation européenne 2021-2027, le budget alloué à la France est de 32,5 milliards d'euros et se répartit principalement entre les fonds FEDER et FSE+ avec respectivement 9,1 et 6,7 milliards d'euros et le FEADER avec 14 milliards d'euros.

En application de l'Article 2 de la Loi NOTRe, chaque Région élabore en concertation avec les métropoles et les EPCI un Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) qui définit les orientations en matière de développement économique sur une période de cinq années. La majorité des régions intègre dans leur SRDEII les entreprises de l'ESS dans l'économie classique alors qu'en application de l'Article 7 de la Loi ESS du 31 juillet 2014 chaque Région doit élaborer une stratégie régionale de l'ESS, en concertation avec la Chambre régionale de l'ESS (CRESS), et les entreprises de l'ESS¹⁴. Dans le cadre du SRDEII, les métropoles, les EPCI, peuvent intervenir sur quatre champs d'actions pour soutenir les entreprises et les organismes de l'Economie Collective :

affaires maritimes. Dans le programme 2021-2027, les FESI deviennent des Fonds Européens qui se décomposent en FEDER, FSE+, FEADER, FEAMPA, et 3 fonds pour le financement des politiques européennes en matières de migrations et affaires intérieures : le Fonds pour la Sécurité Intérieur, FSI, le Fonds Asile, Migration et Intégration, FAMI, et l'Instrument de soutien financier à la Gestion des Frontières et à la politique des Visa, IGFV. Ces fonds européens proposent des subventions pour cofinancer les projets et le taux de cofinancement varie selon la catégorie de « région » proposée par la Commission Européenne dans laquelle le projet s'inscrit. Le FSE+ regroupe le FSE et d'autres fonds 2014-2020 et son champ d'action a été élargi pour 2021-2027 à des actions en faveur des jeunes et de l'aide alimentaire. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/>

¹⁴ Quant à l'Article 8 de la Loi ESS du 31 juillet 2014, il précise que les régions et l'Etat doivent mettre en place des conférences régionales de l'ESS au moins tous les deux ans. La région Île de France a adopté en 2017 sa 1^{ère} « Stratégie ESS » qui repose notamment sur l'appel à projets « gamme Up » (9,87 millions d'€ d'aides attribuées sur 2017-2021 à 69 structures ESS avec un montant moyen d'aide de 143 000€), sur de l'accompagnement des entreprises de l'ESS dans leur changement d'échelle par « l'Accélérateur ESS » (43 structures ESS accompagnées sur la période), sur de l'apport en fonds propres ou quasi-fonds propres à travers le fonds « InvESS Île de France » (22 entreprises de l'ESS financées par ce fonds). Elle compte poursuivre cette stratégie pour la période 2022-2028 avec le SRDEII « Impact 2028 » <https://www.iledefrance.fr/>.

- Le soutien financier direct à travers le versement de subventions, la prise de participation dans les entreprises, le financement et l'accompagnement des PTCE, l'organisation de concours et de prix ;
- L'accès au foncier à travers la mise à disposition de locaux avec des loyers modérés, le prêt de locaux dans le cadre de manifestations, le portage et le financement de lieux mutualisés ;
- La commande publique à travers la mise en place de clauses sociales et environnementales dans les marchés publics, l'octroi de marchés ou des lots à des entreprises de l'IAE ou des entreprises adaptées, l'accès des acteurs de l'ESS aux marchés publics ;
- L'appui aux acteurs de l'accompagnement et/ou du financement des entreprises à travers notamment le soutien aux créations de dispositif d'accompagnement (incubateur, générateur de projets, etc.), le financement de ces acteurs de l'accompagnement et/ou du financement.

En 2019, sur les 22 métropoles seules 12 d'entre elles ont formalisé un cadre stratégique pour développer l'ESS, 15 ont nommé un(e) élu(e) en charge de l'ESS¹⁵.

Sur le territoire de Plaine Commune, on retrouve les outils classiques du financement de l'ESS : les outils nationaux tels que la Banque des Territoires, le réseaux France Active et Initiative France, les aides européennes et régionales, les fondations d'ampleur nationale, les partenaires bancaires classiques. Il y a de cela plusieurs années un travail spécifique sur la captation de mécénat a été mené mais sans réussite à ce jour. A noter que depuis 2015, la Région a stoppé une politique d'emplois aidés (« *emplois tremplins* ») qui avait largement contribué à développer l'ESS francilienne. Il n'y a quasiment plus d'aides ESS spécifiques ; les structures ESS émargent à des politiques sectorielles (culture, tiers-lieux...) ou aux aides aux entreprises classiques (gamme UP).

A côté de ces outils classiques, il existe cependant des spécificités sur le territoire de Plaine Commune. Tout d'abord, le territoire fait l'objet de zonages ANRU très étendus (70% des habitants du territoire en QPV, 26 projets de rénovation urbaine en cours, etc.), ce qui facilite l'accès aux financements afférents, mais aussi à d'autres financements très structurants, comme par exemple les Programme d'Investissement et Avenir (PIA) (nombreux projets au Clos Saint-Lazare à Stains, surélévation du bâtiment du PTCE SCIC Cité-Phares...). Ensuite, le Conseil Départemental (CD93) et l'Etat déconcentré (DRIEETS) ont profité du *Plan Pauvreté* et de l'expérimentation de la renationalisation du RSA pour soutenir fortement le développement de l'IAE (46 dispositifs sont conventionnés pour le seul territoire de Plaine Commune). Malgré la loi NOTRe, le CD93 continue largement de financer l'ESS via un appel à projets axé sur ses compétences, mais destiné de fait aux acteurs de l'ESS. Un outil d'aide à la trésorerie spécifique existe à l'échelle départementale, le *Fonds d'avance remboursable*, qui vise à débloquer d'urgence des fonds permettant notamment de couvrir les retards de paiement ou de versement de subventions. Cet outil, abondé par un fonds de revitalisation et des collectivités (dont Plaine Commune, à hauteur de 50

¹⁵ Etude *Métropoles, ESS et innovation sociale*, Avise, RTES, 2019.

000€), est animé par le fonds local France Active, en partenariat renforcé avec le porteur local du DLA et la tête de réseau des SIAE du 93.

L'EPT Plaine Commune a un Service Développement Local avec six emplois à temps plein dont 4,5 emplois à temps plein spécifiquement dédiés à l'ESS. En 2022, la politique publique d'ESS dispose d'un budget de 310 000€ en fonctionnement et de 125 000€ en investissement. Ce budget n'inclut ni la masse salariale, ni le budget de l'hôtel d'activités ESS géré par la collectivité. Le service porte également la mise en œuvre du *Plan Alimentaire Territorial* (avec un emploi à plein temps dédié), qui croise énormément de sujets de l'ESS, et qui est doté d'un budget de 100 000€ distinct du budget de l'ESS.

A ce jour, le programme d'intervention dans le champ de l'Economie Collective mis en place par l'EPT Plaine Commune se décline en trois missions : accompagner, financer et animer. Il s'agit d'abord d'accompagner les projets tout au long de la vie des structures, de favoriser l'émergence de projets et la consolidation des structures existantes, faciliter l'accès à l'immobilier d'activités et à la commande publique, accompagner les démarches de coopération économique. On peut citer comme exemples d'accompagnements :

- Les conventions de partenariats avec les acteurs-clés de l'accompagnement (FOL 93-DLA ; France Active Métropole 93 ; InserEco-tête de réseau SIAE93 ; CRESS IDF) ;
- La facilitation de l'accès à des financements structurants (fonds européens, ANRU, Banque des territoires...) pour les acteurs de l'ESS ;
- L'appui (humain et financier) à la structuration de coopérations, comme les PTCE émergents (Pôpe, Pot Kommon, Plaine Terre...), ou de filières (par exemple, agriculture urbaine et alimentation durable) ;
- Le travail sur l'accès à la commande publique (connaissance fine des offres des acteurs de l'ESS, apport d'expertise lors de rédaction des marchés) ;
- L'apport d'expertise pour intégrer l'ESS dans les opérations de renouvellement urbain ;
- La création/gestion d'un hôtel d'entreprises ESS de 400m².

Il s'agit ensuite de financer les structures de l'Economie Collective et notamment de l'ESS à partir de l'usage de trois outils principaux : l'appel à projet (AAP), la prise de participation et la recherche de financements. L'« historique » appel à projets « *développement des initiatives d'ESS* », créé en 2007 par Plaine Commune, soutient des projets qui visent à structurer économiquement les structures candidates. Sa dotation a augmenté au fil du temps, passant de 15 000€ en 2007 à 175 000€ en 2022 dont 120 000€ de dotations fléchées financement du fonctionnement. Cet appel à projet a fait l'objet d'une analyse spécifique pour permettre de l'adapter au mieux aux contraintes des acteurs de l'ESS, tout en servant d'outil d'animation territoriale. La dotation moyenne plafonnait entre 8 000 et 10 000€ par lauréat ; l'objectif est d'arriver à une moyenne de 15 000€ dès 2022, par l'augmentation de l'enveloppe (+50% par rapport à 2021) et le plafonnement du nombre de lauréats¹⁶. L'appel à projets

¹⁶ De 2007 à 2021, sur un total de 382 projets déposés dont 40% les 3 dernières années et 314 projets éligibles il y a eu 111 lauréats dont 62 associations, 30 SIAE, 17 coopératives dont 13 SCIC, 1 ESAT, 1 SAS ESUS (25% de projets de coopération, 42% de projets de développement, 33% de projets en création/démarrage) et 82

« *Fabrique d'Avenirs* » s'est tenu pour la première fois en 2020. Il s'agit de la fusion de trois appels à projets axés transition écologique / encapacitation citoyenne portés initialement par des services « environnement » (agenda 21, mobilité, espaces verts). De fait, le public principal de cet appel à projets sont les acteurs de l'ESS et les complémentarités avec l'AAP ESS sont nombreuses. L'enveloppe est de 152 000€, mais les dotations moyennes accordées sont beaucoup plus modestes (de l'ordre de 4 000€ par lauréat).

La prise de participation dans les SCIC du territoire qui constitue un 2^{ème} outil de financement fait l'objet d'un règlement d'intervention spécifique, basé sur quatre critères :

- L'objet social de la SCIC qui doit correspondre à une compétence de l'EPT Plaine Commune (il s'agit là d'une obligation légale) ;
- Les activités menées par la SCIC qui doivent concourir aux politiques publiques de l'EPT Plaine Commune ;
- L'impact territorial des activités de la SCIC qui doit être significatif ;
- Le modèle économique de la SCIC qui doit être viable.

Depuis 2018, 120 000€ ont été investis par l'EPT Plaine Commune dans quatre SCIC : d'artisanat créatif et de redynamisation commerciale, d'éco-construction, d'agriculture urbaine et traiteur solidaire, de production énergétique. La recherche de financements européens et nationaux avec/pour des acteurs de l'ESS, depuis la simple lettre de soutien jusqu'au dépôt de dossiers communs est également un outil de financement. On peut citer comme exemples récents : - l'intégration de la surélévation du bâtiment du PTCE SCIC Cité-PHARES dans un dossier PIA porté par Plaine Commune qui a permis de sécuriser 1,5 Millions d'euros de financement ANRU pour le projet - un dossier conjoint déposé au titre de France Relance qui a permis d'obtenir 300 000€ de financement, dont la moitié au bénéfice direct d'acteurs locaux de l'ESS.

Enfin, il s'agit également d'animer le territoire par des contacts au quotidien, mais aussi par des temps de rencontre et de travail partagé. Cette animation passe notamment par la mise en place de dispositifs comme la journée professionnelle annuelle de l'ESS, qui vise à faciliter la co-construction de la politique publique de l'ESS, et qui réunit habituellement environ une centaine de participants, la revue des projets déposés à l'AAP ESS dans le cadre d'un temps collégial qui associe à l'instruction des dossiers, ainsi qu'au choix des lauréats, les différents services en interne, les différents échelons de collectivités, les services de l'Etat, les têtes de réseaux, les structures de l'accompagnement, des établissements bancaires, etc. , le comité de pilotage territorial de l'ESS, qui associe élus et techniciens spécialisés ESS de l'EPT et des Villes du territoire.

structures différentes ont été soutenues avec des thématiques autour de l'alimentation, l'insertion, la petite enfance, le réemploi, la transition écologique, la culture, la mobilité douce.

3. Quelles perspectives pour les acteurs publics territoriaux dans le modèle de financement de l'Economie Collective ?

La diminution des financements publics, mais aussi l'utilisation de plus en plus massive d'outils de mise en concurrence pour les allouer (marchés publics, mais aussi appels à projets de plus en plus prescriptifs) sont deux facteurs à l'origine de l'apparition de phénomènes de concurrence entre acteurs de l'Economie Collective, de l'ESS. Le nombre et la vitalité des structures de l'ESS constituent d'autres facteurs aggravants de cette mise en concurrence. A Plaine Commune, dans certains secteurs d'activité de l'ESS, la concurrence est telle qu'il est primordial pour la collectivité d'encourager (par de l'argent et du temps-homme) les logiques de coopération pour qu'elles se substituent et empêchent l'apparition de logiques d'affrontement. Les appels à projets et la substitution du marché public à la subvention ont comme autres effets la dépossession des objectifs stratégiques des acteurs de l'ESS, qui doivent se plier aux injonctions des donneurs d'ordres, ainsi que l'augmentation du temps et de l'énergie consacrés à rédiger/déposer des dossiers au détriment du cœur d'activité des structures¹⁷. Si l'on conjugue cela aux réformes des emplois aidés, beaucoup moins intéressants que par le passé, et donc à la réduction du temps-homme effectivement rémunéré, on assiste à des phénomènes de découragement d'un côté, et de l'autre à la captation du principal de la manne par de gros acteurs particulièrement structurés mais beaucoup moins ancrés territorialement, moins démocratiques dans leur fonctionnement et plus ambigus sur la question de la lucrativité.

La volatilité des politiques publiques, alors que les problématiques d'image et de communication prennent de plus en plus de place. « *Les pauvres ne sont pas attractifs* » ; et même lorsque la collectivité ne sacrifie pas tout à sa politique d'image, des biais s'installent pour trouver de belles choses à communiquer – autrement dit, la forme grignote le fond. Heureusement, ce phénomène, quoique réel, reste encore circonscrit à Plaine Commune qui part certes d'assez loin en matière de communication autour de l'ESS.

Alors que la pression sur le foncier et l'immobilier ne cesse d'augmenter pour les acteurs de l'ESS, il n'existe toujours pas de modèles stabilisés d'opération d'aménagement et de construction/ de contrats de location / de politiques fiscales adaptés aux contraintes des acteurs de l'ESS. Des expérimentations existent (par exemple, la transposition du bail réel solidaire au champ de l'immobilier économique dans les Hauts-de-France), des foncières spécialisées se développent (ETIC ou Bellevilles, par exemple, sont intervenus sur Plaine Commune), des actes sont menés (le pôle d'activités ESS de Plaine Commune, inauguré fin 2021 à l'île-Saint-Denis, s'intègre dans une opération de construction plus large, ce qui permet d'obtenir un loyer 3 fois inférieur au prix de marché), mais tout est à consolider, d'autant que les

¹⁷ Au total depuis 2007, l'EPT Plaine Commune a alloué 898 450€ de subventions dans le cadre des appels à projets ESS. Mais ce montant est insuffisant, en décalage avec les besoins exprimés par les porteurs de projets provoquant une forte concurrence entre projets. En 2021, 44 dossiers ont été déposés en réponse à l'appel à projet ESS avec une enveloppe de 120 000€, 38 ont été jugés recevables et représentaient une demande de subventions de 520 145€. Même si le jury a estimé que seul 65% de cette demande correspondait à l'ensemble des critères de l'appel à projets, l'écart entre l'enveloppe et les besoins exprimés est considérable.

habitudes de travail dans ces domaines n'intègrent pas du tout les contraintes des acteurs de l'ESS. Il s'agit pourtant d'un frein déterminant à leur développement.

En conclusion et en réponse à la question : les acteurs publics territoriaux occupent-ils une place centrale dans le modèle de financement de l'Economie Collective ? nous répondrons qu'il ne leur est pas possible de la tenir pour aux moins deux raisons imbriquées. La première des raisons est qu'ils ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour être un financeur actif de cette économie et, la deuxième découle des réformes territoriales qui se sont succédées ces dernières années qui ont eu pour objectif d'orienter leur mission vers de l'accompagnement et de la mise en relation des acteurs de l'économie collective avec les principaux acteurs financiers privés et publics. Leur mission première n'étant pas de financer et de concurrencer les acteurs financiers privés et publics mais d'animer, d'accompagner les acteurs de l'économie collective, de contribuer à un « écosystème » propice au développement de cette économie à partir de moyens souvent insuffisants, ils ne peuvent avoir un rôle prépondérant dans ce modèle quand bien même ils seraient disposés à le jouer. Mais si leur mission est d'animer, d'être un intermédiaire, un garant des porteurs de projets, des acteurs de l'économie collective, alors les acteurs publics territoriaux devraient au moins disposer de moyens financiers et humains en adéquation avec les besoins nécessaires à la réalisation de cette mission.