Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inspection générale des finances

N° 2013-M-037-02

Inspection générale des affaires sociales

N° RM2013-109P

RAPPORT

ÉVALUATION DU PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Établi par

JULIE BONAMY
Inspectrice des finances

MARIE-LAURE BALMES
Inspectrice générale des affaires sociales

JEAN-FRANÇOIS BENEVISE
Inspecteur général des affaires sociales

- JUILLET 2013 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Inspection Générale des Affaires Sociales

Rapport

SYNTHÈSE

Par lettre conjointe du 12 mars 2013, les ministres de l'économie et des finances d'une part, le ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation d'autre part ont saisi les chefs de corps de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) d'une demande d'évaluation du pilotage de la politique publique en faveur de l'économie sociale et solidaire. Ce thème d'évaluation a été retenu par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) tenu le 18 décembre 2012.

L'objectif de la mission était d'évaluer « *l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'État dans la conduite de la politique publique de l'économie sociale et solidaire, tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local* » et de proposer « *des scenarii de réorganisation administrative en précisant, le cas échéant, les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en œuvre* ».

S'en tenant à la commande des ministres, le rapport ne se prononce pas sur la définition du périmètre de l'économie sociale et solidaire (laquelle fait l'objet de l'article 1er du projet de loi porté par le ministre délégué), de même qu'il n'évalue pas cette politique publique.

Le rapport établit un diagnostic du pilotage de la politique publique de l'ESS et présente six scenarii possibles pour l'organisation de ce pilotage.

Pour définir ces enjeux et ces scenarii, la mission s'est appuyée sur la méthodologie MAP, en menant un **nombre élevé d'entretiens**, auprès des « parties prenantes » que sont tant les administrations concernées que les acteurs représentant les différentes familles du secteur ou les collectivités locales. Elle a également adressé **des questionnaires** et organisé, avec l'appui de deux représentants du SG MAP, **deux séminaires d'échanges**, entre correspondants régionaux de l'ESS d'une part, entre directions d'administrations centrales d'autre part.

Conformément à la méthodologie MAP, le rapport résume **les attentes des parties prenantes** consultées par la mission. Les principales conclusions sont :

- l'expression d'un besoin de reconnaissance et de fonctionnement interministériel par les acteurs du secteur, qui, s'ils soulignent l'importance de la présence d'un ministre délégué en charge de l'ESS au sein du ministère de l'économie et des finances, ne se satisfont pas de l'organisation administrative actuelle. Le maintien de compétences techniques spécialisées dans les différentes directions d'administration centrale est revendiqué. En revanche, le pilotage interministériel des sujets communs aux familles de l'ESS est jugé défaillant ;
- le besoin d'un portage administratif renforcé de la politique publique de l'ESS, exprimé par le cabinet du ministre délégué, particulièrement pour la mise en œuvre du projet de loi relatif à l'ESS ;
- l'identification d'un enjeu de pilotage interministériel par les administrations centrales, qui soulignent l'importance du maintien de leurs compétences techniques propres ;
- un besoin de pilotage, notamment par la fixation d'objectifs clairs, du réseau des correspondants régionaux de l'ESS ;
- la volonté des collectivités locales et des acteurs de l'ESS d'une présence de l'État au niveau déconcentré.

Le diagnostic dressé par la mission met en avant plusieurs constats structurants :

- le pilotage de la politique publique de l'ESS est rendu complexe par une définition encore en construction de ce champ, qui, s'il occupe une place importante dans l'économie française, regroupe des acteurs très divers tant dans leurs statuts juridiques que dans leur domaine d'activité. Cette complexité se traduit notamment dans une grande difficulté à définir le montant des soutiens financiers publics dont le secteur bénéficie ;
- le secteur s'est organisé, à la fois par famille et sur le champ de l'ESS. Ces organisations, nationales ou locales, bénéficient de soutiens financiers et interagissent avec l'administration ;
- trois niveaux de pilotage de la politique publique de l'ESS doivent être distingués :
  - **celui de l'impulsion politique**, caractérisé par un portage très variable selon les époques. Longtemps assumé par un secrétaire d'État auprès du Premier ministre, la responsabilité de l'ESS a ensuite rejoint la sphère sociale selon des modalités diverses. Ce portage a été renforcé en 2012 avec la nomination pour la première fois d'un ministre délégué dédié à l'économie sociale et solidaire au sein du ministère de l'économie et des finances ;
  - **celui de la gestion des portefeuilles d'activités par les administrations** en relation avec les différentes familles. La mission estime que cette gestion est exercée de façon satisfaisante par les administrations mais souffre d'un manque de coordination interministérielle ;
  - **celui de l'interface entre les deux niveaux**, qui concentre les interrogations et difficultés et s'incarne dans l'histoire mouvementée de la délégation interministérielle. Avec l'intégration de la délégation au sein de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et sa transformation en mission, le pilotage de la politique publique de l'ESS n'est plus assuré de façon satisfaisante. L'examen de l'histoire de la délégation permet de dégager des conclusions quant à l'efficacité de son action. La mission souligne que l'action de la délégation n'est reconnue que dans les périodes au cours desquelles le portage politique est clairement défini. En l'absence de portage spécifique du champ, l'action de la structure administrative peut être instrumentalisée, détournée, ou cantonnée à l'un des aspects. Pour conduire une action de qualité, la délégation doit d'abord dépasser le champ des intérêts de chaque famille pour se concentrer sur les sujets communs. Elle doit aussi éviter de privilégier l'un des piliers (économique, social, valeurs) de ce champ au détriment d'un autre. Enfin, la distinction entre l'action politique et l'action administrative doit être claire, afin que la délégation ait un positionnement approprié.

La mission a identifié les principaux enjeux du pilotage de la politique publique de l'ESS :

- **la nécessaire acculturation** à l'approche de cette nouvelle forme d'entreprendre qu'est l'ESS de tous les acteurs administratifs en charge du sujet ;
- **un pilotage de la politique de l'ESS qui doit préserver les spécificités des différentes familles ainsi que la cohérence, à base d'un socle de valeurs partagées**, qui fait lien entre elles ;
- **un portage qui suppose de bousculer les nombreux cloisonnements persistant**, entre administrations et au sein de chacune, entre familles et au sein de chacune, entre niveaux de collectivités et au sein de chacune, pour permettre de construire une **approche administrative experte et plurielle du sujet**.

La mission souligne qu'en dépit de toutes les observations critiques qui ont pu être développées, il convient de relativiser l'insatisfaction quant au fonctionnement actuel. Le pilotage administratif d'une politique publique complexe et en cours de définition est par nature complexe. Le positionnement de la mission interministérielle à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (MIESES) doit cependant évoluer et s'adapter au nouveau contexte défini par les pouvoirs publics. Entre l'inaction et la recomposition profonde de l'organisation administrative, la mission estime nécessaire de s'orienter vers une structure souple à fonctionnement pragmatique au service d'une politique publique désormais mieux définie et suivie.

Prenant appui sur la méthodologie MAP, la mission a choisi de présenter plusieurs scenarii d'évolution. Les quatre premiers scenarii sont écartés par la mission :

- un scenario (1) qui se contenterait d'accélérer la disparition de la MIESES est considéré comme peu cohérent avec le portage politique de l'ESS ;
- un scenario (2) consistant à créer une nouvelle structure (sous-direction, voire service) dédiée à l'ESS et qui regrouperait des compétences techniques provenant de chacune des administrations centrales concernées par l'ESS. Ce scenario peu réaliste, profondément déstabilisateur et porteur d'un risque majeur de perte de compétences techniques, est exclu par la mission ;
- un scenario (3) consistant à créer une nouvelle structure ou délégation au sein du ministère de l'économie et des finances. Outre la difficulté à définir le point de rattachement de la structure, ce scenario qui focalise l'approche de la politique ESS sur la seule dimension économique au détriment du volet social et ne facilite pas la mobilisation des administrations de la sphère sociale par le ministre délégué, n'est pas retenu par la mission ;
- un scenario (4) symétrique qui consisterait à reconstituer une délégation auprès des seuls ministères chargés des affaires sociales, au détriment du volet économique, n'est pas davantage retenu par la mission.

La mission estime que deux scenarii sont envisageables.

Un scenario (5), que la mission estime moins ambitieux, serait inspiré des préconisations du rapport du député Francis Vercamer d'avril 2010. Il consisterait à créer deux missions, l'une placée dans la sphère sociale, conjointement auprès de la directrice générale de la cohésion sociale et de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, l'autre dans la sphère économique auprès du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services. Chacune des équipes serait animée par un chargé de mission et regrouperait 3 à 5 ETP. Ce scénario présenterait l'avantage de définir clairement le positionnement administratif de ces structures et d'équilibrer le pilotage administratif de l'ESS entre les piliers économique et social.

Le scenario (6), privilégié par la mission, consiste à **recréer une délégation interministérielle à l'ESS**, placée auprès du Premier ministre et du ministre chargé de l'ESS. Cette délégation prendrait la forme d'une équipe réduite (entre 5 et 10 ETP), avec à sa tête un délégué nommé par le Premier ministre, composée de fonctionnaires mis à disposition par les administrations concernées :

- les compétences requises au sein de cette équipe seraient d'abord de nature juridique (droit privé correspondant aux familles de l'ESS, droit européen et droit fiscal, connaissance des procédures interministérielles) ; s'y ajouteraient des compétences d'animation (représentation du ministre et animation des réseaux territoriaux), des compétences prospectives (veille sur les textes européens et l'international, recherche, ouverture sur des sujets nouveaux), ainsi que la capacité à gérer le lancement d'appels à projets ou conventions ;

- la désignation du délégué interministériel par le Premier ministre lui donnerait l'autorité nécessaire pour mobiliser efficacement les compétences techniques présentes au sein des administrations centrales, tant dans la sphère économique que dans la sphère sociale ;
- l'origine pluridisciplinaire des membres de l'équipe permettrait d'assurer la vision transversale de la politique ;
- le recrutement par la voie de mises à disposition d'agents publics permettrait d'assurer la nécessaire indépendance et crédibilité à l'égard de réseaux d'acteurs ;
- la mission souligne que de tels exemples de rattachement au Premier ministre existent aujourd'hui : délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) ou Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) par exemple.

La mission considère que l'exemple de la DIHAL peut utilement servir de point d'appui à la construction du scenario 6. Le processus de mise en place de cette délégation devrait être confié aux secrétaires généraux des ministères sociaux et économiques. Une attention particulière devrait être portée à l'articulation entre le ministre délégué et le délégué interministériel, pour éviter tout chevauchement ou concurrence.

Dans ces deux scenarii, les principales fonctions des équipes consisteraient d'une part à animer le processus législatif et réglementaire (production des décrets et circulaires d'application de la loi, veille sur la prise en compte de cette politique transversale dans tous les textes concernés), d'autre part à organiser et coordonner l'animation de la politique publique, tant au niveau national qu'au niveau territorial, en lien avec les collectivités locales et la représentation régionale des acteurs (CRES(S)).

Quel que soit le scénario retenu, la mission préconise d'examiner le recours à des outils tels que le comité interministériel ou la réactivation du réseau des correspondants interministériels de l'ESS pour favoriser l'animation de cette politique. Il conviendrait en outre d'étudier l'opportunité de la création d'un Jaune budgétaire dédié, afin de clarifier les financements publics dont dispose le secteur. Ce document, s'il aboutissait, pourrait contribuer à clarifier le champ de cette politique.

Par ailleurs, la mission insiste sur la nécessité d'une réorganisation du réseau régional de correspondants, qui doivent bénéficier d'une légitimité interministérielle (placement auprès des SGAR) tout en sachant reconnaître et mobiliser les compétences au sein des services déconcentrés (DIRECCTE et DRJSCS, mais aussi DREAL, DRAF, DRAC et DRFiP), ainsi que sur le positionnement approprié de l'État en partenariat avec les collectivités territoriales et les CRES(S).

Dans tous les cas, la mission souligne que l'apparente complexité des solutions envisageables reflète la complexité du concept d'économie sociale et solidaire, laquelle fait aussi sa richesse et son dynamisme, facteurs de développement économique, de créations d'emplois non délocalisables, et d'un sens nouveau de l'entreprenariat ; méconnaître cette inévitable complexité passerait alors par une approche réductrice dommageable de ce nouveau mode d'entreprendre.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LA MÉTHODE SUIVIE PAR LA MISSION **2**

1.1. La méthodologie MAP a été adaptée pour répondre à la spécificité de la commande 2

1.2. La mission a consulté la plupart des administrations et les principaux acteurs du secteur 2

1.2.1. Trois questionnaires ont été adressés à des parties prenantes de la politique publique de l'ESS *3*

1.2.2. Deux séminaires de réflexion ont été organisés avec les administrations *3*

2. LES ATTENTES DES PARTIES PRENANTES **3**

2.1. Les familles de l'ESS se prononcent en faveur d'un rattachement administratif au ministère chargé de l'économie, à défaut d'un rattachement au Premier ministre, analyse souvent corroborée par celle d'anciens membres de la délégation 4

2.1.1. Le secteur exprime un besoin de reconnaissance et de fonctionnement interministériel *4*

2.1.2. Les acteurs du secteur font état d'un besoin de portage politique fort, relayé par une expertise de haut niveau *5*

2.1.3. Les acteurs réclament une claire articulation des rôles entre l'Etat et les collectivités locales *6*

2.2. Le cabinet du ministre délégué souligne le besoin d'une administration en charge de l'ESS pour gérer les aspects administratifs de la politique de l'ESS 7

2.3. Les administrations centrales et déconcentrées soulignent l'importance des compétences techniques spécifiques à chaque famille mais regrettent l'absence de pilotage administratif des sujets ESS 8

2.3.1. Les administrations centrales regroupent des compétences techniques de haut niveau mais les échanges entre pôles spécialisés sont limités *8*

2.3.2. Le réseau déconcentré souffre d'un manque de visibilité et d'objectifs clairs *9*

2.4. Les collectivités locales soulignent l'importance d'un interlocuteur au niveau déconcentré de l'Etat 11

3. DIAGNOSTIC DE LA MISSION **12**

3.1. Les acteurs de l'ESS, très divers, revendiquent une identité fondée sur le partage d'un socle de valeurs 12

3.1.1. La définition de l'ESS est en devenir *12*

3.1.2. L'ESS, composée d'acteurs très diversifiés, occupe une place importante dans l'économie française et reçoit un soutien financier de l'Etat *18*

3.1.3. Le secteur s'est organisé avec l'appui des pouvoirs publics et dispose d'une forte capacité d'influence *22*

3.2. Le pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire en France se caractérise par une forte instabilité largement expliquée par l'absence de consensus sur la définition de l'ESS 24

3.2.1. La responsabilité ministérielle de l'ESS a été attribuée selon des modalités variables depuis 1981 ..... *24*

3.2.2. Aux niveaux central et déconcentré, l'organisation administrative est adaptée aux spécificités des acteurs de l'ESS mais reste insuffisamment coordonnée ... 25
3.2.3. La fonction d'interface n'est pas exercée de façon satisfaisante ... 26
3.3. Les traits structurants de ces évolutions ... 35
3.3.1. Le contraste entre l'instabilité des délégués successifs et la stabilité des équipes ; la personnalité des délégués plus que la durée de leur mandat semble influer sur la production ... 36
3.3.2. La délégation est fragilisée quand le portage politique n'est pas clair sur les objectifs ou les priorités ... 37
3.3.3. Les critères d'efficacité du pilotage de l'économie sociale et solidaire ... 38

4. LES ENJEUX DU PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ESS ... 40

4.1. Faciliter l'acculturation à une politique en construction ... 40
4.2. Préserver les spécificités et les cohérences ... 41
4.3. Bousculer les cloisonnements ... 41
4.3.1. Entre administrations, et à l'intérieur de chaque administration ... 41
4.3.2. Entre familles, et à l'intérieur de chaque famille ... 42
4.3.3. Entre niveaux et au sein des collectivités territoriales ... 42
4.4. Construire une approche administrative experte et plurielle ... 43
4.4.1. Lutter contre une fausse évidence et instaurer une fonction administrative sur le champ de l'ESS ... 43
4.4.2. Le besoin d'une équipe de haut niveau, reconnue et indépendante du lobbying des acteurs ... 44
4.4.3. Eléments d'appréciation conclusive ... 45

5. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION ... 45

5.1. L'organisation et l'animation au niveau local ... 45
5.1.1. Les services déconcentrés de l'Etat ... 45
5.1.2. La relation avec les collectivités territoriales ... 46
5.2. Six scenarii ont été étudiés par la mission pour l'administration centrale ... 47
5.2.1. Scénario 1 : Accélérer la disparition de la MIESES est envisageable mais peu cohérent avec le portage de l'ESS ... 47
5.2.2. Scénario 2 : La création d'une nouvelle administration par recomposition externe, dont la plus value n'est pas démontrée, est hors de portée ... 49
5.2.3. Scénario 3 : Créer une nouvelle structure au sein du ministère de l'économie et des finances ... 50
5.2.4. Scénario 4 : Renforcer l'actuelle MIESES en la plaçant auprès des ministres chargés des affaires sociales ... 51
5.2.5. Scénario 5 : Reconstituer une délégation chargée de l'ESS auprès des ministères chargés des affaires sociales et créer une nouvelle structure au sein du ministère de l'économie et des finances ... 52
5.2.6. Scénario 6 : La création d'une équipe de mission interministérielle ... 53

6. MISE EN ŒUVRE DU SCÉNARIO PRIVILÉGIÉ PAR LA MISSION ... 54

6.1. Les fonctions de l'équipe administrative ou des chargés de mission ... 54
6.2. Une vocation interministérielle indispensable ... 54
6.3. Une bonne répartition des rôles avec le Ministre ... 55
6.4. La coordination avec les collectivités territoriales ... 55
6.5. Une mise en œuvre possible rapidement ... 56

INTRODUCTION

Par lettre conjointe du 12 mars 2013, les ministres de l'économie et des finances d'une part, le ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation d'autre part ont saisi les chefs de corps de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) d'une demande d'évaluation du pilotage de la politique publique en faveur de l'économie sociale et solidaire.

Ce thème d'évaluation a été retenu par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) tenu le 18 décembre 2012.

La lettre de mission souligne que la création d'un nouveau département ministériel placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et confié à un ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation constitue une première étape. Elle doit être complétée par une adaptation de l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés chargés de préparer et de mettre en œuvre la politique du ministre délégué, en relation avec les exécutifs des collectivités territoriales qui sont les principaux maîtres d'œuvre de cette politique partenariale.

Les ministres indiquent que les caractéristiques de l'organisation actuelle ne sont adaptées ni à la nouvelle configuration gouvernementale ni à la hauteur des ambitions qu'ils souhaitent porter pour ce secteur

La mission devra évaluer « *l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'État dans la conduite de la politique publique de l'économie sociale et solidaire, tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local* » et proposer « *des scenarii de réorganisation administrative en précisant, le cas échéant, les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en œuvre* ».

La commande porte sur la structuration du pilotage administratif de la politique d'économie sociale et solidaire. Il ne s'agit de travailler ni sur le champ, ni sur la structuration des acteurs et encore moins d'évaluer la politique suivie dans la mesure où le ministre délégué prépare parallèlement un projet de loi à triple objectif :

- politique, pour ancrer dans le paysage économique une reconnaissance de ce secteur ;
- technique, afin de définir et promouvoir, branche par branche, les outils qui faciliteront son développement ;
- pratique, visant à faciliter l'accès des structures à des dispositifs de soutien par des mécanismes adaptés.

Ce rapport conjoint des deux inspections est adapté au format et au processus d'élaboration des recommandations pour le CIMAP. Outre des annexes qui nourrissent et étayent le raisonnement du rapport, sont joints deux documents qui résument les analyses et les conclusions de la mission : la fiche de compte rendu au CIMAP ainsi qu'un diaporama de présentation qui a servi de trame pour le dialogue avec le comité de pilotage.

Après un rappel de la méthode suivie, le rapport fait état des attentes des acteurs, établit son propre diagnostic, décrit les enjeux, propose un certain nombre de scénarios et détaille les deux scénarios que la mission estime envisageables, dont l'un qu'elle privilégie.

1. La méthode suivie par la mission

La mission a étudié le contenu de la lettre de mission, de son annexe et reformulé la commande dans une note de cadrage. Elle a pris connaissance des orientations du cahier des charges d'évaluation des politiques publiques partenariales rédigé en décembre 2012 par l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Elle s'est appuyée sur les conseils méthodologiques et le concours du secrétariat général MAP pour organiser le recueil des opinions des « parties prenantes ».

Il en résulte une combinaison entre des méthodes classiques, adaptées au processus, lui-même ajusté au contexte particulier de la commande.

1.1. La méthodologie MAP a été adaptée pour répondre à la spécificité de la commande

Au regard des ambitions et de la méthodologie de modernisation de l'action publique (MAP), cette mission présente des particularités en raison de la réflexion engagée sur un projet de loi structurant pour le secteur et de l'orientation de la mission vers l'évaluation du pilotage d'une politique publique plutôt que sur l'évaluation de la politique elle-même.

Pour autant, la mission s'est rapprochée du cadre de travail proposé par la MAP, quitte à en adapter les phases pour répondre à la commande dans les délais impartis et proposer rapidement des scénarios d'évolution.

Les sources documentaires sont nombreuses sur le champ, les valeurs, les actions, ou les revendications des familles de l'économie sociale et solidaire. En revanche, il existe très peu (voire pas) de documents administratifs ou universitaires sur l'administration de l'économie sociale et solidaire. Avec les réorganisations successives, la mémoire collective est en outre lacunaire et toute une génération d'agents publics qui a accompagné le développement de la délégation est aujourd'hui retraitée[1].

C'est donc essentiellement à travers les entretiens conduits et les textes législatifs et réglementaires étudiés que la mission a pu recueillir des éléments d'information sur le fonctionnement de la délégation aux différentes époques de son existence (cf. annexe III).

1.2. La mission a consulté la plupart des administrations et les principaux acteurs du secteur

La mission a rencontré les parties prenantes concernées par le pilotage de la politique publique de l'ESS. La liste des interlocuteurs rencontrés ou sollicités est détaillée dans l'annexe dédiée.

Au-delà des entretiens habituels, la mission s'est appuyée sur deux types d'outils plus spécifiques à la méthodologie MAP : trois questionnaires et deux séminaires.

[1] Trois d'entre eux ont été sollicités par la mission : Chantal Chomel, Marcel Hipszman, et Daniel Rault.

1.2.1. Trois questionnaires ont été adressés à des parties prenantes de la politique publique de l'ESS

Les questionnaires ont été adressés respectivement :

- aux correspondants régionaux de l'ESS[2] (PJ 1) ;
- aux administrations centrales (PJ 2) concernées ;
- aux présidents des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER, PJ 3).

Les correspondants régionaux de l'ESS ont répondu sans difficultés particulières pour la quasi-totalité d'entre eux. Les administrations centrales ont manifesté une réactivité variable, en particulier dans la sphère sociale (en soulignant la réactivité et la précision de la DGEFP) ; certaines ont indiqué leur incapacité de répondre vu les dossiers législatifs portés par ailleurs ; d'autres n'ont pas été jointes par la mission alors qu'une part de leur activité peut relever d'une référence à l'économie sociale et solidaire (culture ou coopération par exemple). Cette situation contrastée illustre la difficulté des administrations à se projeter sur des exercices supplémentaires et chronophages au regard des missions traditionnelles qu'elles exercent pour les ministres dont elles dépendent directement.

Il s'est avéré impossible d'exploiter de façon exhaustive le questionnaire auprès des CESER, compte tenu du faible nombre de réponses reçues et des modalités de travail proposées par les interlocuteurs de la mission, incompatibles avec les délais impartis. Une réflexion est nécessaire sur les voies et moyens d'associer des partenaires locaux qui n'ont pas l'habitude d'être sollicités par une mission de ce type.

1.2.2. Deux séminaires de réflexion ont été organisés avec les administrations

Afin de compléter cette analyse et conformément à la méthodologie MAP d'association de personnes concernées par l'évaluation, la mission a également organisé deux séminaires de réflexion distincts, avec le concours de deux représentants du SG MAP :

- en direction des correspondants régionaux de l'ESS pendant la journée du 29 mai 2013 ;
- en direction des administrations centrales compétentes dans le champ de l'économie sociale et solidaire l'après-midi du 6 juin 2013.

Les séminaires avaient vocation à recueillir, en complément des entretiens individuels et des questionnaires, les perceptions des acteurs administratifs sur les points forts et faibles de l'organisation actuelle, leur positionnement dans le dialogue interministériel et leurs attentes en termes de pilotage puis à se projeter sur de nouvelles modalités de fonctionnement du réseau entre les administrations, au niveau central et régional.

Ces deux réunions ont éclairé la mission sur un certain nombre de constats, affermi les perspectives de scénarios, tout en permettant à certains acteurs parfois de faire connaissance et le plus souvent d'échanger plus librement hors contexte de réunion interministérielle.

2. Les attentes des parties prenantes

Conformément à la méthodologie MAP, la mission s'est attachée à consulter les acteurs de la politique publique étudiée (cf. *supra*). Les positions des interlocuteurs de la mission sont synthétisées dans cette partie.

---

[2] La fonction de correspondant régional de l'ESS est assumée suivant les régions par un agent du SGAR, de la DIRECCTE ou de la DRJSCS. Le réseau est animé par la mission en charge de l'économie sociale (cf. *infra*).

Les différentes parties prenantes interrogées par la mission se prononcent en faveur d'un portage renforcé de la politique publique de l'ESS.

2.1. Les familles de l'ESS se prononcent en faveur d'un rattachement administratif au ministère chargé de l'économie, à défaut d'un rattachement au Premier ministre, analyse souvent corroborée par celle d'anciens membres de la délégation

2.1.1. Le secteur exprime un besoin de reconnaissance et de fonctionnement interministériel

Les acteurs du secteur déplorent l'instabilité de l'organisation administrative et la faible visibilité de la mission dédiée à l'économie sociale. Ils saluent à l'unanimité la nomination d'un ministre délégué à l'économie sociale et solidaire.

Les différents acteurs du secteur rencontrés par la mission lui ont tenu un discours dans l'ensemble très proche : le pilotage de la politique publique de l'ESS est considéré comme optimal du temps du rattachement au Premier Ministre[3], puis du portage politique fort des années 1990 ; les acteurs craignent que cette modalité de rattachement au Premier ministre ne soit plus d'actualité, sinon à titre exceptionnel, dans l'organisation administrative française.

Aussi, à défaut[4], ils considèrent que le rattachement au ministère de l'économie et des finances, d'ailleurs cohérent avec la nomination du ministre délégué, présente la meilleure garantie d'une interministérialité qui soit « reconnue » par les autres ministères.

Ils ont en effet constaté, d'une part que l'interministérialité portée par les ministères sociaux était mal reconnue par le ministère de l'économie et des finances, d'autre part que le rattachement de la délégation interministérielle à la sphère sociale faisait peser sur l'ESS le primat d'une vision d'économie « réparatrice[5] » à laquelle ils refusent d'être réduits.

A l'inverse, le rattachement au ministère de l'économie et des finances ne doit pas induire une « banalisation » de la vision de leur secteur pouvant résulter de la conception d'un « modèle unique de l'entreprise ». Les acteurs pensent pouvoir mieux combattre « de l'intérieur », en étant rattachés à la sphère économique, ce risque de banalisation.

La perception de la reconnaissance reste ambigüe comme en témoigne le processus du CICE.

Même si certains acteurs font état de leur expérience des difficultés liées à la dimension interministérielle (doublons, absence de clarté dans la répartition des rôles - lesquelles sont d'ailleurs confirmées par les représentants des administrations centrales rencontrés-), ils en soulignent le caractère incontournable résultant de la nature « biodiverse » de l'ESS.

---

[3] Cf. *infra* et annexe dédiée à l'historique de la délégation puis mission en charge de l'économie sociale.

[4] On peut toutefois se demander si l'attraction de la sphère économique et financière n'est pas telle dans les esprits que passée la révérence au niveau Premier ministre, la véritable préférence n'est pas celle du ministère de l'économie et des finances ; c'est certainement le cas au moins pour les coopératives.

[5] Ce terme n'est plus utilisé par le secteur médico-social tant son activité dépasse cette notion ; mais il a été repris au sein de la sphère publique lors de l'intégration de la délégation au sein de la DGCS et sert désormais d'argument de cantonnement voire de dévalorisation de la fonction des administrations sociales.

Plusieurs d'entre eux ont souligné que cette interministérialité doit se conjuguer avec un maintien des compétences techniques reposant sur une bonne connaissance des spécificités de chaque famille et des attributions dédiées dans les ministères des deux sphères, sociale et économique. Ils regrettent ainsi que la compétence sur les coopératives, hors secteur agricole, ait été progressivement perdue, n'ayant pas encore pleinement identifié la mobilisation nouvelle de la DGCiS[6] sur ce champ.

2.1.2. Les acteurs du secteur font état d'un besoin de portage politique fort, relayé par une expertise de haut niveau

En complément du portage politique fort revendiqué, les attentes (particulièrement formalisées par les anciens responsables de la délégation) s'expriment en faveur d'une équipe restreinte, « *agile, rapide, compétente* », « *de mission et non pas de gestion* », pilotée par un responsable doté de l'autorité nécessaire pour faire travailler ensemble les administrations concernées, portent sur deux aspects principaux :

2.1.2.1. Une compétence juridique affirmée

Celle ci est attendue dans au moins cinq domaines :

- dans les domaines du droit privé (statut des coopératives, mutuelles, associations, fondations) ;
- du droit public (processus d'élaboration des textes) ;
- du droit financier (les outils du développement adaptés aux tailles des entreprises) et fiscal (les multiples questions d'adaptation de la réglementation) ;
- du droit européen (questions de concurrence, de marchés) ; ce point de la compétence juridique, impliquant connaissance et veille réglementaire, est celui sur lequel tous insistent le plus.

Par ailleurs, les représentants des familles rencontrés ont tous relevé les méfaits de l'insécurité juridique, en particulier au regard du droit européen, qui caractérise selon eux jusqu'à ce jour les prises de position administratives. De ce fait, l'introduction d'une définition de la subvention dans le projet de loi est vécue comme une avancée significative.

Plusieurs acteurs ont d'ailleurs mentionné avoir proposé l'inscription d'autres formes de reconnaissance dans la loi (par exemple, statut du dirigeant associatif bénévole, spécificité des administrateurs dans les mutuelles d'assurance…).

2.1.2.2. Un rôle d'animation des instances et de relation avec les territoires

Pour les interlocuteurs, ces deux fonctions sont aussi importantes :

[6] Il a été indiqué à la mission qu'à l'occasion des réorganisations dans le champ social cette administration aurait repris les attributions qu'exerçait la DGtravail vis–à-vis des SCOP notamment sur l'agrément sans qu'aucune décision n'ait été officialisée en ce sens.

- la relation avec les instances concerne non seulement les conseils consultatifs de chaque famille : conseil supérieur de la coopération (CSC), conseil supérieur de la mutualité (CSM), conférence permanente des coordinations associatives[7] (CPCA) mais surtout les instances intersectorielles : le conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS), le conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSES) et le conseil des employeurs, des entreprises et des groupements de l'économie sociale ;
- la relation avec les territoires prend une place croissante parce que l'économie sociale et solidaire a toujours été reliée au développement local et que les collectivités territoriales de tous niveaux s'y intéressent depuis plus de dix ans ; elles échangent leurs expériences au sein du réseau territorial pour une économie solidaire (RTES).

Encadré 1 : Le CSES

Le conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSES) a été créé par décret n° 2006-826 du 10 juillet 2006. Il s'est substitué au comité consultatif antérieur qui n'était plus réuni depuis 2002 ; refondu par un décret n° 2010-1230 du 20 octobre 2010, sa composition devrait à nouveau changer avec l'entrée en vigueur du projet de loi et de ses décrets d'application ; il comprend, à ce jour, 45 membres dont 19 représentants des acteurs, 5 élus, 12 personnalités et 9 représentants des administrations principalement concernées par le développement de l'économie sociale[8].

2.1.3. Les acteurs réclament une claire articulation des rôles entre l'État et les collectivités locales

Selon les acteurs interrogés par la mission, l'État doit être en capacité de jouer le rôle d'interface avec les acteurs du secteur, **d'animation** des différents conseils consultatifs et d'animation des territoires. Même si l'équipe dédiée à l'ESS au niveau central est peu nombreuse, les acteurs soulignent la nécessité de maintenir une présence forte de l'État, qui ne « *doit pas devenir otage des lobbies du secteur* ».

Cet État attentif devrait selon les parties prenantes rester d'autant plus présent que la décentralisation sera avancée. Le secteur s'exprime généralement en faveur de services de l'État jouant le rôle de tiers « neutre ». Ils refusent d'être transformés en simple outil d'une politique publique, de la part de l'État ou de la région.

Appelé à gérer sa dimension interministérielle en réponse à la transversalité de l'ESS, l'État est également attendu dans un rôle de coordination entre niveaux de collectivités et d'harmonisation des référentiels et pratiques. La forte disparité actuelle de fonctionnement entre les CRES(S) est citée comme exemple de l'absence d'homogénéité entre les régions en matière de portage de l'ESS.

L'État fait l'objet d'attentes en matière d'action régalienne, normative et de contrôle. Il lui revient aussi d'organiser le mode de collecte des données statistiques à même de conforter la connaissance du secteur, support indispensable de toute réflexion prospective sur l'avenir de la filière.

[7] Regroupe 16 organisations nationales et 20 CPCA régionales.

[8] Le directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, le directeur général du Trésor, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le délégué général à l'emploi et la formation professionnelle, le directeur général des finances publiques, le directeur général du travail, le directeur général de la cohésion sociale, le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le directeur général des collectivités locales.

Le rattachement souhaité au ministère de l'économie ne doit pas conduire à concevoir l'ESS exclusivement sous l'angle économique, (« *une vision purement économiciste serait une catastrophe* ») ni à ignorer les dimensions d'innovation sociale et de créativité dont sont porteuses les familles de l'ESS.

Pour leur part, les anciens membres de la délégation rencontrés ont, en outre, insisté sur la nécessité d'identifier clairement la répartition des rôles entre ministre et délégué.

2.2. Le cabinet du ministre délégué souligne le besoin d'une administration en charge de l'ESS pour gérer les aspects administratifs de la politique de l'ESS

Rencontré régulièrement par la mission, le cabinet du ministre délégué a fait valoir le besoin d'une administration capable de relayer la vision politique sur l'économie sociale et solidaire.

Le cabinet souligne le caractère novateur, revendiqué par les acteurs, de l'accent mis sur la dimension économique de ce « mode d'entreprendre ».

L'importance d'une bonne approche de la dimension économique est accrue avec l'élargissement du champ, qui dépasse désormais (voir l'article premier du projet de loi) les familles statutaires.

Le besoin exprimé par le cabinet porte sur une administration (ou structure) capable de produire le travail opérationnel nécessaire à la conduite de la politique publique de l'ESS et à notamment la bonne mise en œuvre de la loi.

Un chantier immédiat, à la fois temporaire et lourd, se présente avec l'élaboration des décrets d'application de la loi, et la préparation coordonnée des circulaires afférentes. D'autres chantiers de plus long terme sont identifiés : l'achat public, le financement du développement du secteur, la fiscalité, sont par exemple des sujets qui demanderont des compétences administratives transverses.

La capacité à mobiliser efficacement, dans des délais raisonnables, les compétences techniques présentes au sein des différents ministères, suppose le positionnement au bon niveau de légitimité de la structure dédiée.

Pour le cabinet, ce positionnement pourrait se situer au sein de la sphère économique, auprès du ministre délégué chargé de l'ESS ou revêtir un caractère interministériel. Le cabinet souligne ainsi l'acculturation rapide sur le sujet ESS qu'il a réussi à impulser auprès des différentes directions des ministères économiques et financiers, en particulier au travers de ses sollicitations sur la préparation du projet de loi. Il souligne dans le même temps sa beaucoup plus grande difficulté à mobiliser les directions administratives relevant de la sphère sociale.

2.3. Les administrations centrales et déconcentrées soulignent l'importance des compétences techniques spécifiques à chaque famille mais regrettent l'absence de pilotage administratif des sujets ESS

2.3.1. Les administrations centrales regroupent des compétences techniques de haut niveau mais les échanges entre pôles spécialisés sont limités

La mission a rencontré les directions du pôle « économique » rattachées aux ministères chargés de l'économie, auxquelles s'ajoute la Caisse des dépôts, les directions du pôle « social » (dont cohésion sociale, emploi, vie associative), ainsi que les directions spécialisées sur certaines familles de l'ESS (direction de la sécurité sociale – DSS –, direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires – DGPAAT –, etc.).

Une seule parmi ces directions (d'ailleurs située dans la sphère économique) a indiqué considérer que l'état actuel d'organisation administrative pouvait être considéré comme satisfaisant.

Plusieurs d'entre elles ont souligné le besoin d'acculturation de l'administration, en particulier dans la sphère économique, à la notion d'économie sociale et solidaire.

Toutes ont souligné le besoin, ou au moins l'intérêt, de disposer d'une cartographie de répartition des compétences administratives relatives à l'ESS, pour aider à lutter contre la « *tradition d'imperméabilité* » (y compris au sein d'un même ministère) entre elles. La plupart des directions rencontrées indiquent en effet ne rencontrer que très rarement les autres directions ou administrations disposant d'une compétence ESS.

De façon plus précise, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a indiqué à la mission que l'administration restait en retrait au sein du CSESS. Elle estime qu'il serait nécessaire d'institutionnaliser le réseau des correspondants interministériels de l'ESS avec des réunions régulières permettant des échanges d'informations, un suivi des projets et un ajustement des tâches entre les administrations concernées Elle estime que le pilotage de l'ESS s'enrichirait d'une plus grande mobilisation de ce réseau, dont le président devrait pouvoir passer des commandes aux représentants des administrations selon un calendrier précis.

A cet égard, toutes les administrations ont souligné à quel point la préparation du projet de loi avait permis, autour du cabinet du ministre qui les a mobilisées, de mieux appréhender la dimension interministérielle du sujet. Le travail de préparation du projet de loi aurait ainsi revêtu un aspect de « préfiguration » de la nécessaire dimension interministérielle du sujet.

L'intérêt du rattachement originel au Premier ministre, l'hypothèse d'une triple tutelle « économie, emploi, cohésion sociale », la valorisation du secteur résultant de son rattachement au ministère de l'économie, les bons exemples à tirer des organisations interministérielles des services déconcentrés, font partie des remarques recueillies lors de ces entretiens.

Chacune des administrations centrales rencontrées par la mission lui a permis de constater son rôle d'interlocuteur privilégié d'une ou plusieurs familles. Ce rôle repose sur la présence de compétences techniques qui sont intégrées dans le pilotage de chacune des politiques sectorielles (les coopératives agricoles en lien avec la politique agricole, le médico-social en lien avec la politique de cohésion sociale, l'insertion par l'activité économique en lien avec l'emploi, les associations en lien avec la vie associative…).

2.3.2. Le réseau déconcentré souffre d'un manque de visibilité et d'objectifs clairs

La mission a organisé, avec l'appui du SG MAP, un séminaire d'une journée avec les correspondants régionaux de l'ESS.

Ce réseau de représentants de l'État en région, fonction qui les mobilise pour une fraction qui varie de 5 % à 20 % de leur temps de travail a été mis en place une première fois en 1982 puis repris en 2006 dans le décret créant la DIIESES. Il était animé par la délégation interministérielle, et l'est aujourd'hui par la MIESES.

A travers les réponses au questionnaire mais surtout les échanges approfondis qui ont été tenus lors du séminaire, plusieurs points apparaissent.

2.3.2.1. Un positionnement auprès du SGAR favorise la légitimité interministérielle du correspondant

Les correspondants régionaux sont le plus souvent positionnés au sein des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) (16 d'entre eux), plus rarement au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) (4), voire en directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) (6). Leurs origines professionnelles sont diverses (cf. annexe IV). Ils ont le plus souvent choisi leur affectation, ce qui explique notamment leur degré élevé de motivation sur le thème ESS.

Bien que les situations soient variables d'une région à l'autre, un grand nombre de points communs peuvent être dégagés pour définir leurs attentes en matière d'amélioration de leur efficacité.

Si le positionnement auprès du SGAR est le plus à même de traduire la dimension interministérielle de la politique portée, il ne suffit pas à lui seul à faire bénéficier le correspondant d'une reconnaissance de cette légitimité.

2.3.2.2. Le portage fort de la politique par le préfet/SGAR est une condition indispensable d'efficacité du correspondant

Le préfet de région, et par délégation le SGAR, est seul garant de cette légitimité, en premier lieu par la reconnaissance qu'il accorde au poids de la politique publique en matière d'ESS, et à la coordination de son pilotage territorial.

De nombreux correspondants ont ainsi fait part de leur expérience, au terme de laquelle cette politique revêt un caractère peu prioritaire pour leur hiérarchie, confrontée à d'autres priorités mais aussi à une représentation faussée du secteur.

Le portage fort de cette politique par l'autorité administrative représente donc la condition première d'une efficacité du réseau territorialisé.

Ce portage requiert lui-même que le préfet, ou le SGAR, puisse s'appuyer sur un message politique fort et clair, émanant du niveau national, en termes d'objectifs de soutien et de développement de l'ESS.

La commande politique claire pourrait avantageusement se traduire en une feuille de route, déclinable en plans d'action locaux assortis d'objectifs précis, comme cela existe dans le pilotage des autres politiques publiques. La circulaire de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale en date du 8 juillet 2011 (cf. PJ 5) constituait une tentative d'expression des orientations nationales et de fixation d'objectifs aux préfets mais elle reste lacunaire dans son contenu et peu connue en dehors des destinataires directs.

2.3.2.3. La capacité à travailler avec les services déconcentrés détenteurs de compétences sectorielles reconnues est une autre condition nécessaire d'efficacité

L'efficacité de la mission de correspondant régional requiert ensuite la capacité à travailler en réseau avec les représentants des services déconcentrés, au premier chef les DIRECCTE et les DRJSCS, lesquels sont connus et reconnus par les acteurs, du fait de leurs compétences thématiques, qu'il s'agisse d'insertion par l'activité économique, d'emplois d'avenir, de gestion des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) aux associations, ou d'appui aux têtes de réseau dans le domaine social.

Si plusieurs correspondants ont indiqué se heurter au cloisonnement entre services de l'État, d'autres, aussi nombreux, ont indiqué travailler efficacement en réseau avec ces services, à partir du moment où ils s'appuient sur leur expertise sans prétendre se substituer à eux.

Quelques correspondants ont pu faire part du lancement, sous l'égide des préfets/SGAR, de réseaux de référents ESS au sein des différents services déconcentrés de l'État, au niveau régional et parfois aussi départemental.

La mission souligne la pertinence qu'il y aurait à transposer au niveau des administrations centrales ces constats de terrain pour garantir un bon fonctionnement interministériel. Elle souligne également la nécessaire articulation du travail des correspondants régionaux de l'ESS avec le réseau des correspondants de la CDC pilotés par la Caisse et placés auprès du directeur régional ainsi qu'avec le réseau des correspondants associatifs départementaux pilotés par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et placés auprès des directions départementales de la cohésion sociale.

2.3.2.4. Le positionnement doit être clair vis-à-vis des conseils régionaux et des CRES(S)

La troisième condition d'efficacité réside dans le bon positionnement de ces représentants de l'État à l'égard tant des conseils régionaux que des CRES(S)[9].

La mission relève à cet égard qu'aussi bien les représentants des conseils régionaux que ceux des CRES(S) insistent pour le maintien d'un État actif, garant de cohérence et de neutralité, ni les uns ni les autres ne souhaitant instaurer entre eux une relation bilatérale exclusive.

L'intervention des autres niveaux de collectivités, le département en particulier dans les domaines du médico-social, de l'insertion par l'activité économique et du soutien aux associations, les agglomérations ou communes dans les domaines du développement local et de l'appui aux structures, plaide également pour une présence de l'État, dans un rôle de coordination, le plus souvent partagé avec la région.

Ces attentes à l'égard de l'État, perçues par les correspondants régionaux, ont été confirmées à la mission lors de son audition de représentants des conseils régionaux comme du CNCRES, et figurent dans la position commune du réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES).

Se considérant en charge de diffuser la culture ESS, porteurs du message sur la dimension économique de cette forme d'entreprendre, les correspondants sont souvent confrontés à la difficulté d'être reconnus comme tels par les acteurs économiques (Oséo, Caisse des Dépôts, prochainement BPI France).

[9] Voir en Annexe V les réponses des correspondants au questionnaire de la mission sur ces points.

Le dialogue avec ces acteurs économiques se noue en effet avec leur collègue chargé de mission économique du SGAR, et/ou avec le représentant de la DIRECCTE. Le correspondant doit donc également savoir établir une relation de confiance et de coopération avec ces collègues au sein de l'État.

2.4. Les collectivités locales soulignent l'importance d'un interlocuteur au niveau déconcentré de l'État

La mission a rencontré trois élus de conseils régionaux, deux représentants de l'association des départements de France (ADF), et, à l'occasion d'un comité de pilotage, la responsable du réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES).

Elle retient de ces rencontres la volonté des élus de travailler en partenariat avec l'État, le cas échéant par voie de contractualisation dans le pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire ; les contrats de projets État région utilisés systématiquement jusqu'en 2004 et exceptionnellement depuis doivent retrouver leur pleine efficacité sur le pilotage de cette politique partagé entre l'État et les collectivités territoriales.

Une relation bilatérale entre collectivité et secteur n'est revendiquée ni par les représentants des collectivités ni par ceux du secteur. Pour tous, l'État au niveau territorial, en particulier régional, doit conserver un rôle, dans un cadre partenarial.

Au sein des collectivités, la notion de collectivité chef de file fait l'objet d'interprétations diverses. Les élus régionaux la revendiquent sur ce sujet comme une évidence liée à leur rôle sur le développement économique. Les autres collectivités sont, de manière générale, réticentes à tout ce qui pourrait apparaitre comme la manifestation de la tutelle d'une collectivité sur une autre et dans ce domaine estiment avoir une égale légitimité s'agissant d'initiatives très locales, qu'elles ont beaucoup soutenues au plan financier et politique ; elles lui préfèrent la notion de territoire de projet même si chacun s'accorde à préconiser l'inscription de l'ESS dans les schémas régionaux de développement (économique, d'innovation…).

La position commune des collectivités territoriales résulte d'une déclaration signée par les principaux réseaux de collectivités le 5 mars 2013 au Sénat en présence du ministre :

« *Les collectivités locales actrices majeures du développement des territoires urbains et ruraux, organisatrices du dialogue de proximité avec la société civile, ont, aux cotes de l'État un rôle fondamental pour favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire ; elles appellent l'État et ses représentants à :*

- *affirmer la place de l'économie sociale et solidaire au sein de l'économie, développer de façon interministérielle une ambitieuse politique publique d'économie sociale et solidaire, en collaboration avec les collectivités locales, au travers par exemple de conventions pluri annuelles État-collectivités.*
- *reconnaître la contribution des acteurs de l'ESS à l'intérêt général, accompagner les acteurs territoriaux dans la mise en place des SIEG et SSIG, et faire évoluer le code des Marchés Publics, afin de mieux prendre en compte les acteurs de l'ESS, dans la suite des travaux actuellement menés à Bruxelles sur ce sujet.*
- *inscrire la promotion et le développement de l'ESS dans l'ensemble des schémas directeurs des politiques publiques. Inscrire le principe de démarches de coopération territoriale dans les contrats de plan État Région, dans les SRDEI et dans les dispositifs de financement public (notamment dans les dispositifs de financement liés au développement économique, à l'aménagement du territoire, aux clusters…)*

- *veiller à ce que la dimension ESS soit prise en compte dans tous les projets de loi relatifs au développement économique, à la démocratie locale, la formation professionnelle, l'éducation et la recherche.* »

Sur le fond de la politique, certains élus développent une analyse politique selon laquelle l'économie sociale et solidaire peut avoir une mission de refondation du modèle économique libéral autour de ses principes, d'un ancrage territorial (avec une mobilisation de l'épargne locale) qui puisse réenclencher un cercle économique vertueux. Pour eux, le besoin de sens doit pouvoir être pris en compte par les agents publics, au titre de nouvelles formes de développement rationnelles et productives, en évitant de réduire la forme d'entreprendre alternative à un quelconque « supplément d'âme ».

3. Diagnostic de la mission

3.1. Les acteurs de l'ESS, très divers, revendiquent une identité fondée sur le partage d'un socle de valeurs

L'ESS est une notion particulièrement complexe à approcher. Elle s'organise autour de deux sinon trois référentiels :

- l'économie (financement, fiscalité, développement économique) ;
- le social (prise en charge des publics fragiles, emploi-innovation sociale) ;
- des principes et valeurs (engagement collectif désintéressé sur un projet pérenne).

Si les priorités des acteurs varient au cours des années, ce tripôle demeure constant dans le temps et dans les débats.

3.1.1. La définition de l'ESS est en devenir

L'économie sociale et solidaire est une construction politique, une représentation du réel dont la définition est complexe[10], évolutive et en devenir. Elle devrait être fixée pour la première fois par la loi relative à l'économie sociale et solidaire en préparation.

L'identification de l'économie sociale sous sa forme actuelle a débuté en France dans les années 1970 avec la création par les organisations représentatives des coopératives, des mutuelles et des associations du CNLAMCA (Comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives), rassemblement d'acteurs essentiellement mutualistes et coopératifs. A cette époque, seules les «associations gestionnaires» (gestionnaires d'établissements, puis et/ou de services) sont membres reconnus au travers de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) pour les secteurs social et médico-social et le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) pour les secteurs de l'éducation, des sports et des loisirs.

[10] Un interlocuteur de la mission a ainsi pu évoquer « *une pensée de droite organisée par des gens de gauche* ».

L'expression « *économie sociale* » apparaît ou plutôt réapparaît à cette époque sous la plume d'Henri Desroche dans une déclaration de principe - la charte de l'économie sociale - destinée à la faire reconnaître par les pouvoirs publics. L'idée d'une politique pour l'économie sociale naît de la rencontre entre ce projet porté par le CNLAMCA, et le projet du parti socialiste. Après un numéro de juin 1977 de la revue « Faire » et un document militant en novembre 1977 intitulé *« l'économie sociale du troisième secteur : comment développer l'économie sociale ?* », le sujet est repris comme une des 110 propositions pour la France du candidat François Mitterrand.

Dans la charte de l'économie sociale, le CNLAMCA définissait l'économie sociale comme l'ensemble des organisations n'appartenant pas au secteur public, appliquant un mode de fonctionnement démocratique caractérisé par l'égalité des droits et des devoirs entre les membres, par un régime particulier de propriété et de distribution des bénéfices et affectant les excédents à leur croissance et à l'amélioration de leurs services.

Encadré 2 : Bref aperçu de l'histoire de l'ESS

1 Les solidarités familiales et l'intérêt commun (fin XIXème siècle et début XXème)

Selon les termes des auteurs, « la religion catholique et les solidarités familiales constituent la matrice historique de l'économie sociale ». Le familistère de Godin inspiré du phalanstère de Fourier, les sociétés de secours mutuel réunies en Union des associations ouvrières catholiques, l'Union des caisses rurales et ouvrières françaises (UCROF) ancêtre du Crédit mutuel, le mutuellisme de Proudhon, sont évoqués pour illustrer cette première période.

Les lois de 1898 sur les mutuelles, de 1880 et surtout de 1901 sur les associations sans but lucratif, de 1917 sur les coopératives témoignent de la prise en compte ancienne par le législateur de la nécessité de reconnaître ces formes particulière d'organisation.

2 L'État garant de l'intérêt général (de 1945 aux années 1980)

La période qui suit la Libération voit l'État organiser au travers de la création des services publics, et de l'instauration de formations et de diplômes obligatoires pour l'exercice d'un certain nombre de métiers, la prise en charge publique de l'intérêt général. L'État organise ainsi les professions du travail social, assume la tutelle des institutions du secteur médico-social, instaure des cadres juridiques spécifiques pour les banques coopératives ou les mutuelles.

Le positionnement de l'État, au travers des services publics, comme porteur et garant de l'intérêt général, est perçu comme légitime.

3 « La publicisation du privé et la privatisation du public » (des années 1980 à ce jour)

En suivant le fil rouge des notions d'intérêt général et d'utilité sociale, les deux auteurs précités observent un double mouvement, qui voit les collectivités locales, mais aussi les entreprises, parmi lesquels les acteurs de l'économie sociale, contester le monopole de l'État comme unique garant de l'intérêt général ; en même temps, l'État se réforme, en introduisant dans le pilotage de ses politiques les outils, empruntés au secteur privé, des démarches de performance, évaluées sur la base d'objectifs et d'indicateurs de résultats.

Au sein de l'économie sociale, on voit alors émerger l'économie dite « alternative » puis « solidaire », puis les « entrepreneurs sociaux », pour lesquels l'objet de l'activité (les publics concernés) et du projet, permet, indépendamment des statuts, de caractériser l'appartenance à la sphère.

Ces élargissements successifs du champ, réunissant ceux qui se définissent par le « comment » ils agissent (les familles définies par leurs statuts) à « ceux qui se définissent par le « au nom de quoi » ils agissent (les entreprises solidaires et les entrepreneurs sociaux) ne va pas sans susciter des réserves et des craintes de « banalisation ». Réserves et craintes auxquelles la définition du champ par la loi devrait apporter une réponse attendue.

Source : Matthieu Hély et Pascale Moulévrier. « L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques » la dispute, avril 2013.

3.1.1.1. Les caractéristiques communes aux trois familles historiques

L'économie sociale était alors articulée autour de trois familles, les coopératives, les mutuelles et les associations. Les fondations ont été adjointes récemment à cet ensemble, leur inclusion faisant toujours l'objet de débats parmi les acteurs du secteur.

Les entreprises de l'économie sociale et solidaire sont souvent définies par leur statut juridique (coopérative, mutuelle, association, fondation) qui les distingue des autres entreprises :

- ce sont des groupements de personnes et non de capitaux ;
- leur mode de gestion est démocratique (une personne, une voix) ;
- la poursuite du profit est théoriquement absente ou limitée aux nécessités de maintien ou de développement de l'activité ;
- les réserves constituées sont impartageables.

Le secteur est très hétérogène, avec des structures de taille, de raison sociale et de secteur d'activité très diversifiés.

L'unité du secteur de l'économie sociale et solidaire, affichée comme une évidence, résulte en fait autant d'une volonté politique de reconnaissance de ce tiers secteur que de son développement autonome. On ne peut qu'être frappé par les facteurs d'hétérogénéité, les lignes de fractures, parfois les ambigüités des positions des acteurs.

Certains organismes sont concurrents d'acteurs relevant de sociétés de capitaux et la banalisation de l'activité de certaines structures (banques et assurances) rend leur rattachement à l'ESS par la seule forme juridique contestable. Pour sa part, le secteur de l'insertion par l'activité économique a une proximité naturelle avec les entreprises du secteur marchand, parfois d'ailleurs avec des liens de partenariat. Il en est de même des entreprises de commerce (commerce équitable, coopératives de supermarchés ou de magasins de sport), en relation étroite avec les entreprises de la grande distribution pour la diffusion de leurs produits.

En sens inverse, le développement de l'entreprenariat social montre que la poursuite d'objectifs d'intérêt général peut s'accommoder des structures du modèle marchand.

Encadré 3 : La définition de l'économie sociale au niveau européen

Au niveau européen, l'avancée la plus récente dans la définition du concept est la Charte des principes de l'économie sociale, promue en 2002 par la Conférence européenne permanente des coopératives, mutualités, associations et fondations (CEP-CMAF). Les principes retenus sont les suivants :

- la primauté de la personne et de l'objet social sur le capital ;
- l'adhésion volontaire et ouverte ;
- le contrôle démocratique par les membres (à l'exception des fondations, qui en sont dépourvues) ;
- la conciliation des intérêts des membres et des usagers, d'une part, et de l'intérêt général, d'autre part ;
- la défense et l'application des principes de solidarité et de responsabilité ;
- l'autonomie de gestion et l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics ;
- l'affectation de la majeure partie des excédents à la réalisation d'objectifs qui favorisent le développement durable et servent les prestations pour les membres et l'intérêt général.

L'approche du concept en extension prévaut au plan européen.

3.1.1.2. Au sein du « tiers secteur », les associations présentent les spécificités les plus fortes

Les associations regroupent deux catégories très différentes, sous un même statut : l'amicale, ou l'association de défense d'une position d'une part, l'association-employeur produisant des biens ou services d'autre part. Les premières sont les plus nombreuses et témoignent de la vitalité d'une démocratie, les secondes, les plus importantes en effectifs salariés, gèrent de véritables délégations de services publics.

Toutes présentent et incarnent la vision politique d'intégration-transformation sociale la plus affirmée au regard de leur activité d'entreprise ; les autres familles, sauf dans les sous ensembles les plus solidaires, rendent moins visible cet objectif.

Les associations sont soumises aux plus fortes interrogations existentielles (être reconnues comme des acteurs économiques à part entière, sans pour autant « perdre leur âme », leur spécificité, par banalisation), la réponse à ces interrogations rejoignant la définition du champ. La frontière entre l'économique, le social et le politique est ici plus ténue.

Le sens de l'action associative est l'engagement bénévole et collectif au service d'un projet. L'activité associative ne peut être réduite à une dimension économique, y compris pour une association employeur.

En ce sens, la trame du dialogue avec les associations ne peut se limiter à l'accompagnement de leur développement ; le non essor du titre associatif, pourtant créé en 1985, illustre le malentendu larvé qui existe dans le dialogue avec les pouvoirs publics[11]. Pour une association, la réponse à des besoins non satisfaits est tout aussi importante, d'où l'attention portée aux questions de l'innovation sociale.

Au cours de la dernière décennie, le paysage s'est profondément transformé :

- par la révélation progressive du poids du secteur associatif dans l'économie ; c'est tout le sens des travaux de normalisation et d'enquête statistique que l'INSEE a portés au sein et en dehors de la délégation depuis 20 ans ;
- la contribution des associations au développement local s'est enrichie ; partie d'une vision politique autour du tissu relationnel et bénévole, la vision des interventions sociales s'est développée (prise en charge des personnes fragiles, accompagnement vers l'emploi ou l'activité) pour se rapprocher d'une représentation quasi entrepreneuriale de leur participation au développement local.

3.1.1.3. Trois extensions du champ font débat : les fondations, le secteur solidaire, l'entrepreneuriat social

3.1.1.3.1. L'inclusion des fondations est débattue

Les fondations ont des caractéristiques statutaires proches des associations mais s'en différencient radicalement par l'absence de gouvernance démocratique, à l'exception des fondations qui se sont regroupées au sein de l'Association des fondations de l'économie sociale et solidaire[12].

Les grandes entreprises créent leur propre fondation, à la suite des démarches initiées sur la responsabilité sociale d'entreprise. Tout en introduisant une nouvelle approche de la fonction des entreprises, plus sociétale, les deux concepts ne recouvrent pas les mêmes enjeux.

Malgré tout, la place des fondations dans le dispositif de mobilisation des ressources privées s'est fortement accrue ces dernières années avec la diversification des enveloppes mobilisables. Dès lors, leur insertion dans le champ de l'économie sociale est moins contestée.

---

[11] Le séminaire avec les administrations centrales a été marqué par un échange sur ce point précis entre les représentants de la DJEPVA d'une part et de la DGTrésor de l'autre.

[12] Regroupe également des fondations reconnues d'utilité publique ou rattachées à la fondation de France, Ses cinq membres fondateurs sont la fondation du crédit coopératif, la fondation Macif, la fondation Maïf, la fondation chèque déjeuner et la fondation de l'avenir.

3.1.1.3.2. L'extension au champ solidaire fait toujours débat

Si l'économie solidaire s'identifie à l'économie sociale dans un grand nombre de pays (Amérique latine ou Allemagne), elle fait l'objet en France d'une approche théorique[13] qui l'en différencie. Elle se caractérise par l'hybridation des ressources, entre les trois pôles que sont le marché, la redistribution et la réciprocité, définis par l'économiste Karl Polanyi, et la production de lien social. Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) représentent une part essentielle de l'économie solidaire.

Contrairement aux structures de l'économie sociale qui se définissent par leurs statuts, celles de l'économie solidaire, qui prennent tantôt la forme associative tantôt la forme d'entreprises « classiques », mettent en avant leur objet social, comme l'insertion sociale et/ou professionnelle de publics très éloignés de l'emploi, de personnes handicapées, mais aussi le développement d'activités soutenables sur le plan écologique, ou encore la pratique des formes d'échange respectant des normes sociales et environnementales élevées, comme le fait le commerce équitable.

Lorsqu'elle est intégrée au secteur marchand (voir par exemple les entreprises d'insertion et les entreprises d'intérim d'insertion), l'économie solidaire se situe dans le champ concurrentiel, tout en bénéficiant d'aides publiques destinées à compenser partiellement les moindres rendements liés à la situation des personnes qu'elles accompagnent. Lorsqu'elle est intégrée au secteur non marchand (association à but non lucratif), l'économie solidaire se trouve le plus souvent porteuse de fait d'une délégation de service public et dépend pour une très large part des financements publics (État ou collectivités locales).

Si l'appellation « économie sociale et solidaire » paraît désormais acquise, il faut toutefois relever le refus récent (novembre 2012) du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) et du Conseil Supérieur de l'Économie Sociale et Solidaire (CSESS) d'opérer leur fusion, chacun tenant à conserver la reconnaissance de sa spécificité.[14]

3.1.1.3.3. L'entrepreneuriat social sur le chemin de la reconnaissance

Au carrefour d'influences occidentales (américaine via l'entreprise sociale vocationnelle, italienne via l'entreprise sociale coopérative ou anglaise via l'entreprise sociale commerciale) et du « social business » asiatique, cette pratique d'entreprises qui affichent une finalité sociale, sociétale ou environnementale et mettent en œuvre une lucrativité limitée se développe.

En France, le mouvement des entrepreneurs sociaux (MOUVES) s'inspire de ces modèles et souhaite porter une voie entrepreneuriale à mi chemin entre l'économie financiarisée et administrée, en reliant efficacité économique et intérêt général.

Cette nouvelle catégorie séduit : elle répond au besoin de sens face aux crises actuelles, participe d'un mouvement porté dans nombre de pays et met l'accent sur de nouvelles formes de réussite individuelle et collective.

En déplaçant les frontières d'analyse en dehors du raisonnement juridique ou légitimiste pour mettre l'accent sur le « faire », ses promoteurs ont suscité des débats passionnés.

A l'instar des définitions internationales, le projet de loi prend parti pour une conception large des acteurs de l'économie sociale et solidaire en insistant ce qui rapproche les divers acteurs.

---

[13] L'économie sociale de A à Z, Alternatives économiques mars 2009.

[14] L'une des raisons de ce refus de fusion résiderait dans la problématique de la représentation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, assurée au CNIAE mais pas au CSESS, et la question toujours pendante de la revendication de représentativité patronale exprimée par l'Usgeres (Union des syndicats et groupements d'employeurs représentatifs de l'économie sociale).

3.1.2. L'ESS, composée d'acteurs très diversifiés, occupe une place importante dans l'économie française et reçoit un soutien financier de l'État

3.1.2.1. L'ESS occupe une place importante dans l'économie française

L'économie sociale et solidaire, encore parfois désignée sous le terme « tiers secteur », car inscrit entre le secteur privé marchand et le secteur public, est, comme l'indique l'INSEE dans une note de mars 2011, « *un acteur économique important* » ; les emplois tournés vers l'utilité sociale sont ancrés dans la proximité et « non délocalisables ».

Le secteur de l'économie sociale et solidaire occupe une place significative en France puisqu'il représente près de 10 % des salariés au 31 décembre 2010[15], soit 2,3 millions de personnes (dont environ 80 % dans les associations, 14 % dans les coopératives et 5 % dans les secteurs banques/assurances). Le secteur regroupe 9,2 % des employeurs et verse 8 % des rémunérations brutes distribuées en France[16]. Selon une étude ACOSS-URSSAF et CCMSA, la progression de l'emploi dans l'ESS, portée en particulier par le secteur associatif, en dix ans (de 2000 à 2010) est de 23 %, quand celle du secteur privé marchand est de 7 %. L'ESS représente, en 2011, 200 000 établissements, 2 350 000 salariés, et une masse salariale de 51,6 milliards d'euros.

Les effectifs de l'économie sociale et solidaire sont très concentrés dans cinq secteurs d'activité : action sociale, autres activités de service, enseignement, activités financières et santé humaine.[17] Le premier secteur de l'ESS est l'action sociale, avec 38 % du total de ses effectifs salariés. L'ESS bénéficie également d'une position dominante en tant qu'employeur dans les activités sportives et de loisirs. Les structures de l'ESS sont également bien implantées dans les activités financières bancaires et d'assurance dont elles représentent 11 % des effectifs.

Le chiffre d'affaires du secteur atteint 366 Md€ dont 260 Md€ pour les coopératives, 59 Md€ pour les associations, 22 Md€ pour les assurances mutuelles, 20 Md€ pour les mutuelles de santé et 5 Md€ pour les fondations.

Le modèle associatif est dominant au sein de l'ESS : Le secteur associatif rassemble 94 % des organisations et près de 80 % des emplois (1 768 000 salariés dans près de 153 000 associations), et 3 à 4 points de PIB. Les associations sont particulièrement présentes dans le domaine de l'action sociale et de l'aide à la personne. La présidente de CPCA rencontrée par la mission, rappelle que les ressources du secteur associatif sont composées à 49 % de ressources publique et à 51 % de ressources privées, parmi lesquelles les cotisations des membres et la vente des produits ou prestations.

Les coopératives ont de loin le poids économique le plus important, avec plus des deux tiers du chiffre d'affaires du secteur (288 M€). Elles ne représentent que 5 % des organisations mais 12 % des établissements, et emploient 308 000 personnes. Leurs principaux domaines d'activité sont, par ordre d'importance décroissante de chiffre d'affaires, les coopératives de commerçants (118 Mds€), les coopératives agricoles (80 Mds€), les banques coopératives (53 Mds€), les SCOP (3,9 Mds€).

---

[15] Source : Insee, données Clap.

[16] Données 2008 de l'*Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire,* 2012.

[17] Ibidem, Atlas commenté.

Les 1 192 mutuelles emploient 120 000 personnes (soit 5 % du secteur) et **sont essentiellement présentes dans l'assurance santé et la prévoyance** (1 062 mutuelles en 2010, engagées dans un mouvement de consolidation depuis plusieurs années, employant 80 000 personnes) et l'assurance--vie et non-vie (130 mutuelles employant 40 000 personnes). Le chiffre d'affaires total du secteur est de 20,7 Mds€ pour les mutuelles de santé et de 21,6 Md€ pour les mutuelles d'assurance.

Enfin, le statut des fondations au regard de l'économie sociale reste ambigu. Selon les statistiques de l'observatoire de l'ESS, 387 fondations emploient 63 000 salariés dans près de 1 200 établissements, mais il reste difficile de discerner dans les statistiques celles qui relèvent véritablement de l'économie sociale[18]. La loi relative à l'économie sociale et solidaire permettra de clarifier les critères d'appartenance des fondations au champ de l'ESS.

Encadré 4 : L'économie sociale en Union européenne

Au niveau européen, l'économie sociale (et non sociale et solidaire comme en France) est ainsi définie par le rapport d'information élaboré en 2012 pour le Comité économique et social européen par le Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC), intitulé L'Économie sociale dans l'Union européenne : « *ensemble des entreprises privées avec une structure formelle dotées d'une autonomie de décision et jouissant d'une liberté d'adhésion, créées pour satisfaire aux besoins de leurs membres à travers le marché en produisant des biens ou en fournissant des services d'assurance ou de financement, dès lors que les décisions et toute répartition des bénéfices ou excédents entre les membres ne sont pas directement liées au capital ou aux cotisations de chaque membre, chacun d'entre eux disposant d'un vote et tous les événements ayant lieu par le biais de processus décisionnels démocratiques et participatifs. L'économie sociale regroupe aussi les entités privées avec une structure formelle qui, dotées d'une autonomie de décision et jouissant d'une liberté d'adhésion, proposent des services non marchands aux ménages et dont les excédents, le cas échéant, ne peuvent être une source de revenus pour les agents économiques qui les créent, les contrôlent ou les financent* ».

Au niveau européen le rapport précité du CESE, souligne que la « *croissance spectaculaire de l'économie sociale (…) au niveau des organisations actives dans la production de biens dits sociaux ou tutélaires, principalement l'intégration sociale et professionnelle, les services sociaux et les soins de proximité* ». Ainsi, « *l'économie sociale a connu une expansion plus rapide que la population dans son ensemble en 2002-2003 et en 2009-2010, passant de 6 % de la main d'œuvre rémunérée européenne à 6,5 % et de 11 millions d'emplois à 14,5 millions* ». Ce rapport rappelle que « *l'économie sociale en Europe est extrêmement importante, en termes tant humains qu'économiques, puisqu'elle fournit un emploi rémunéré à plus de 14,5 millions d'Européens, soit quelque 6,5 % de la population active de l'UE-27, et environ 7,4 % dans les 15 «anciens» États membres. Dans des pays tels que la Suède, la Belgique, l'Italie, la France et les Pays-Bas, elle représente entre 9 % et 11,5 % de la population active. Ces chiffres mettent en lumière le fait qu'il s'agit d'une réalité qui ne peut et ne doit pas être ignorée par la société et ses institutions* ».

Le rapport recense en 2009 dans les 27 États membres de l'Union européenne :

- plus de 207 000 coopératives, procurant 4,7 millions d'emplois directs et rassemblant 108 millions de coopérateurs, « avec une solide implantation au sein de tous les secteurs de l'activité économique et une importance toute particulière dans l'agriculture, l'intermédiation financière, le commerce de détail, le logement et, sous la forme des coopératives de travailleurs, dans l'industrie, la construction et les services » ;
- la couverture par les mutuelles de santé et d'assistance sociale de plus de 120 millions de personnes, et une part de marché de 24 % pour les mutuelles d'assurance ;
- 8,6 millions d'emplois dans les associations, qui représentent plus de 4 % du PIB.

Source : Rapport d'information du CIRIEC pour le Comité économique et social européen, L'Économie sociale dans l'Union européenne, 2012.

[18] Le Centre français des Fondations recense 2 264 fondations et fonds de dotation, dont 593 fondations reconnues d'utilité publiques.

3.1.2.2. L'ESS bénéficie d'un soutien financier public dont le volume reste complexe à qualifier

Selon la DGCS, le soutien à l'ESS est financé par les crédits de l'action 12 du programme 304 « *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* », complétés par les crédits dédiés au développement de la vie associative du programme 163 « *Jeunesse et vie associative* ».

Tableau 1 : Soutien à l'ESS par les programmes 304 et 163

Loi de finance	Programme 304 – crédits Soutien Économie Sociale et Solidaire (en M€)	Programme 163 – crédits Développement de la vie associative (en M€)
2012	5	12,7
2011	5	13,4
2010	10	11,6
2009	10	15,7
2008	10	18,2

Source : DGCS.

Cependant, la distinction des crédits dédiés à l'ESS au sein du programme 304 est complexe avant 2013, date à laquelle l'action 12 du programme a été dédiée entièrement à ce champ (cf. *infra*, 28). En outre, la distinction au sein de l'enveloppe globale du programme 163 (62 M€) entre les crédits spécifiquement dévolus à l'économie sociale et solidaire et les autres crédits reste artificielle. Par ailleurs, les crédits dédiés au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) participent également, en partie, aux objectifs de l'ESS.

A ces crédits, il convient d'ajouter :

- les exonérations de cotisations sociales (247 M€ en 2011) ;
- les aides aux structures d'insertion par l'activité économique (IAE). Ces aides sont financées par le programme 102 « *Accès et retour à l'emploi* », géré par la DGEFP, à hauteur de 657 M€ sous forme :
  - d'aides au poste pour les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) pour 140 M€ ;
  - de contrats aidés spécifiques pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) à hauteur de 450 M€ ;
  - de subventions directes aux associations (57 M€) ;
  - d'exonérations fiscales (10 M€).
- S'y ajoutent également, pour un montant de 41M euros en LFI 2013, les crédits du programme 103 « anticipation des mutations économiques » géré par la DGEFP consacrés au financement des Dispositifs locaux d'accompagnement(DLA), qui apportent un soutien juridique et organisationnel aux structures de l'ESS, ainsi que les crédits du Fonds social européen :
  - dispositifs locaux d'accompagnement : 10, 4 M euros ;
  - conventions promotion de l'emploi : 6, 7 M euros ;
  - fonds de cohésion sociale : 24 M euros ;
  - fonds social européen : 206 M euros ;

- une partie des interventions de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui porte sur des structures et organisations appartenant à l'économie sociale et solidaire, financée par le programme 147 « *Politique de la ville et grand Paris* » de la mission « *Ville et logement* ». A titre d'illustration, les écoles de la 2ème chance (3 M€) et le volet emploi et développement économique des contrats urbains de cohésion sociale (41 M€) peuvent correspondre à des actions dans le domaine de l'ESS ;
- tout le champ médico-social enfin en relève, soit au moins 38 Md€ dont 11 Md€ pris en charge par l'État pour les personnes handicapées, 17 Md€ sur des crédits de la sécurité sociale, et 10 Md€ par les départements ;
- au total, l'évaluation des crédits consacrés spécifiquement aux structures de l'ESS n'est pas disponible en raison de la diversité des activités menées et des acteurs impliqués.

Par ailleurs, certaines structures de l'ESS bénéficient d'avantages fiscaux, qui consistent principalement en des exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)[19] et non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés (IS). Selon le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales de juin 2011, cela concerne :

- le non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés :
  - des associations conventionnées (article L 5132-7 du code du travail) et des associations agréées de services aux personnes (article L 7232-1 du code du travail) représente un coût de 10 M€, incluant également la taxation à taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier ;
  - sous certaines conditions, des coopératives agricoles et de leurs unions, des coopératives artisanales et de leurs unions, des coopératives d'entreprises de transport et des coopératives artisanales de transport fluvial représente 50 M€ en 2011 ;
  - des droits d'adhésion perçus par les sociétés mutuelles d'assurance s'élève à 5 M€ en 2011 ;
  - des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publics et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives représente 40 M€ en 2011 ;
- l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée
  - des associations intermédiaires dont la gestion est désintéressée (article L 5132-7 du code du travail) s'élève à 70 M€ ;
  - des associations agréées en application de l'article L 7232-1 du code du travail pour les services à la personne est de 700 M€.

Par ailleurs, le rapport estime à 1 M€ en 2011 le coût de la déduction de la part des excédents mis en réserves impartageables par les sociétés coopératives d'intérêt collectif. C'est également le coût estimé de l'exonération de droits d'enregistrement et de timbres des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle, et d'utilisation de matériel agricole.

[19] En rappelant que la taxe sur les salaires est due par les employeurs qui ne sont pas soumis à la TVA sur la totalité de leur chiffre d'affaires et que les associations, fondations et mutuelles bénéficient d'un abattement sur le montant de cette taxe.

Tableau 2 : Mesures fiscales en faveur de l'ESS

Mesure fiscale		Montant (en M€, 2011)
IS	Exonération des associations conventionnées et agréées de services aux personnes et taxation à taux réduit des revenus de leur patrimoine	10
	Exonération sous condition des coopératives agricoles et de leurs unions, des coopératives artisanales et de leurs unions, des coopératives d'entreprises de transport et des coopératives artisanales de transport fluvial	50
	Exonération des droits d'adhésion perçus par les sociétés mutuelles d'assurance	5
	Exonération des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publics et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives	40
TVA	Exonération des associations intermédiaires dont la gestion est désintéressée	70
	Exonération des associations agréées en application de l'article L 7232-1 du code du travail pour les services à la personne	700
Autres	Déduction de la part des excédents mis en réserves impartageables par les sociétés coopératives d'intérêt collectif	1
	Exonération de droits d'enregistrement et de timbres des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle, et d'utilisation de matériel agricole	1
Total		**877**

Source : DGCS et rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales, juin 2011.

Enfin, une enveloppe de 100 millions d'euros est dédiée à l'ESS dans le cadre du programme investissements d'avenir (PIA). La gestion de cette dotation a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

3.1.3. Le secteur s'est organisé avec l'appui des pouvoirs publics et dispose d'une forte capacité d'influence

3.1.3.1. Les instances représentatives de l'économie sociale et solidaire et des différentes familles interagissent avec les pouvoirs publics

Si chacune des « familles » qui composent l'ESS dispose de ses propres organisations et fédérations, l'économie sociale et solidaire en tant que telle est elle aussi organisée autour de plusieurs instances. Ces instances interagissent avec les pouvoirs publics.

Les instances représentatives et réseaux de l'ESS sont nombreux et se distinguent selon qu'ils :

- se concentrent sur une famille particulière, comme par exemple la confédération générale des SCOP ;
- ont vocation à couvrir l'ensemble des acteurs de l'ESS, comme par exemple le Conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale et solidaire (CEGES).

Encadré 5 : Quelques réseaux de l'ESS

- **Le CEGES** a succédé en 2001 au Comité national de liaison des activités mutualistes coopératives et associatives (CNLAMCA) créé en 1970. Il a pour mission « de fédérer les acteurs de l'économie sociale et solidaire, de les représenter dans le dialogue avec les pouvoirs publics et la société civile et de promouvoir leur modèle entrepreneurial ». Il se définit aussi comme un syndicat d'employeurs.
- **Le Conseil supérieur de l'économie sociale (CSESS)** a été créé par le décret n° 2006-151 du 13 février 2006 et placé auprès du ministre chargé de l'emploi et de la cohésion sociale. Il a pour

mission « d'assurer la concertation entre les pouvoirs publics et les différents secteurs de l'économie sociale ». Il a remplacé le conseil consultatif antérieur, lequel n'avait pas été réuni depuis 2002. A la suite du rapport du député Francis Vercamer, le Conseil a été réorganisé par le décret n° 2010-1230 du 20 octobre 2010. Les acteurs sont réunis dans un collège unique et le champ d'action élargi. Le nombre de membres est passé de 35 à 45 avec un élargissement à des élus, 12 personnalités qualifiées notamment, et un renforcement de la représentation des administrations. Le Conseil compte trois commissions et des groupes de travail.

- **Les CRES(S)** sont des associations représentatives qui réunissent les acteurs régionaux de l'économie sociale (et solidaire), associations, mutuelles, coopératives, fondations d'entreprises de l'ESS, syndicats employeurs de l'ESS, ainsi que, dans la plupart des régions, les réseaux d'économie solidaire et de développement local. Elles remplissent trois missions principales :
  - structurer et représenter les acteurs de l'ESS ;
  - accompagner le développement des filières et entreprises de l'ESS ;
  - faire connaître l'ESS.
- Les CRES(S) ont été à l'origine de la création en juin 2004 du **Conseil national des chambres régionales de l'ESS** (**CNCRES**) qui a pour mission d'animer, de promouvoir, de défendre et de représenter les CRES(S), notamment au sein du CSESS et du CEGES. Le CNCRES a créé en 2008 l'Observatoire national de l'ESS en articulation avec le réseau des observatoires régionaux créés par les CRES(S).

3.1.3.2. Ces instances bénéficient de financements publics

Les pouvoirs publics ont eu pour politique constante le soutien à la structuration d'un secteur éclaté entre familles aussi proches qu'antagonistes.

Pour 2013, l'État consacre 1,36 M€ au soutien aux réseaux de l'ESS (confédération générale des SCOP, France Active, CoopFR, etc.), 0,6 M€ à l'accompagnement des politiques territoriales de l'ESS (dont 0,22 M€ au CNCRES) et 1,02 M€ au réseau des CRES(S), soit un total de 2,99 M€. Après une relative stabilité de 2010 à 2012, le financement par l'État des différents réseaux de l'ESS a augmenté de 63,7 % entre 2012 et 2013 et intègre un engagement exceptionnel au profit de la confédération générale des SCOP d'un montant de 550 000 € afin de lancer un « choc coopératif ».

En 2013, les CRES(S) recevront de l'État chacune entre 15 000 et 50 000 € en application de leur convention pluriannuelle d'objectifs, soit 35 000 € en moyenne. Par ailleurs, les collectivités territoriales et en particulier les conseils régionaux participent au financement des CRES(S). Selon le CNCRES, le montant de ces financements s'élève à 3,6 M€ (dont 2,6 millions provenant des conseils régionaux).Le soutien aux têtes de réseau se décline autour de 50 000 € par structure pour un montant global d'environ 550 000 €. Ce montant n'inclut pas le soutien financier apporté par les conseils régionaux.

Tableau 3 : Financement des réseaux de l'ESS (M€)

	Paiement 2010	Paiement 2011	Évolution 2010/2011	Paiement 2012	Évolution 2011/2012	Programmation initiale 2013	Évolution 2012/2013
Soutien aux réseaux de l'ESS	0,527	0,654	24,1 %	0,523	-20,0 %	1, 358	159,8 %
Accompagnement des politiques territoriales de l'ESS	0,564	0,420	-25,6 %	0,355	-15,5 %	0,603	70,0 %
Subventions aux CRES(S)	0,880	0,890	1,1 %	947000	6,4 %	1,025	8,2 %
Total	**1,971**	**1, 964**	- 0,4 %	**1, 825**	- 7,1 %	**2 ,987**	+ 63,7 %

Source : MIESES.

3.2. Le pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire en France se caractérise par une forte instabilité largement expliquée par l'absence de consensus sur la définition de l'ESS

On peut distinguer trois niveaux de la présence publique (cf. annexes III et IV) :

- celui de l'impulsion politique (avec un portage très variable selon les époques). Ce portage a été renforcé en 2012 avec la nomination d'un ministre délégué dédié à l'économie sociale et solidaire au sein du ministère de l'économie et des finances. Ce mouvement rejoint celui qui peut être observé dans d'autres pays européen dans la période récente. Ainsi, l'Espagne a été en 2011 le premier pays d'Europe à se doter d'une loi sur l'économie sociale ;
- celui de la gestion des portefeuilles d'activités par les administrations en relation avec les différentes familles ;
- celui de l'interface entre les deux niveaux, qui concentre les interrogations et difficultés et s'incarne dans l'histoire mouvementée de la délégation interministérielle.

3.2.1. La responsabilité ministérielle de l'ESS a été attribuée selon des modalités variables depuis 1981

L'économie sociale est entrée dans les portefeuilles ministériels en 1981 d'abord par l'intermédiaire d'un secrétaire d'État rattaché au Premier ministre.

Dix ans plus tard, elle rejoint la sphère sociale selon des formules qui tiennent compte des contours du portefeuille du titulaire des affaires sociales, et de la place que le gouvernement accorde au secteur ou à telle de ses composantes.

A partir de 2011, sous l'influence des larges réflexions menées autour du rapport Vercamer, une prise de conscience se produit sur la place que peut tenir l'économie sociale et solidaire en tant qu'une des réponses à la crise économique, et sur l'utilité d'une approche interministérielle à travers une montée en puissance des thématiques financières au service d'une vision économique du secteur.

En créant un portefeuille dédié au secteur et placé dans le champ du ministère chargé de l'économie et des finances, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault officialise ce regain d'intérêt et définit les prémisses d'une nouvelle politique plus ambitieuse portée par Benoit Hamon.

Son décret d'attributions (12 juin 2012) précise qu'il « *traite, par délégation du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, des questions relatives au développement de l'économie sociale et solidaire.*

A ce titre, il prépare et met en œuvre la politique relative au développement de l'économie sociale et solidaire et aux activités d'intérêt général et d'utilité sociale qui y concourent. Il est associé à la préparation de la politique à l'égard des associations, des structures coopératives et mutualistes et de toutes autres catégories d'organismes répondant aux objectifs de l'économie sociale et solidaire. Il participe à l'élaboration de la politique de la ville, de la politique de l'insertion par l'activité économique et de l'insertion dans l'emploi ainsi qu'à l'élaboration de la réglementation fiscale et de la réglementation de la commande publique dans la mesure où elles concernent l'économie sociale et solidaire.

Il organise la concertation entre les pouvoirs publics et les organismes intervenant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire ».

3.2.2. Aux niveaux central et déconcentré, l'organisation administrative est adaptée aux spécificités des acteurs de l'ESS mais reste insuffisamment coordonnée

3.2.2.1. La gestion des portefeuilles d'activité par l'administration centrale est satisfaisante mais souffre d'un manque de coordination interministérielle

Comme le détaille l'annexe IV, les compétences administratives relatives à la politique publique de l'ESS sont principalement réparties au niveau central entre les trois ministères sociaux (Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, Ministère des affaires sociales et de la santé, Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative), le ministère de l'économie et des finances, le ministère du redressement productif, le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (pour les coopératives agricoles), le ministère de la justice, le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'égalité des territoires et du logement.

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) joue un rôle majeur dans le financement des acteurs de l'ESS, à hauteur d'environ 40 M€ par an en subventions et investissements. Le réseau de la CDC est un interlocuteur important pour les acteurs de l'ESS au niveau local.

Des spécialisations par famille (mutuelles, associations, coopératives, fondations) s'observent au sein de l'administration. Ainsi, le secteur des mutuelles d'assurances est particulièrement suivi à la direction générale du Trésor, et celui des mutuelles de prévoyance par la direction de la sécurité sociale. En outre, au sein même des familles de l'ESS, l'interlocuteur administratif peut être distinct : par exemple, les banques coopératives sont suivies par la DGTrésor, tandis que les coopératives agricoles ont le ministère en charge de l'agriculture comme interlocuteur privilégié.

Comme le montre l'annexe IV, les différentes familles de l'ESS sont chacune suivies par une ou plusieurs directions d'administration centrale, à l'exception des fondations en matière financière, d'animation et d'expertise.

Tableau 4 : Interventions des administrations centrales dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	DJEPVA, DLPAJ, DGPAAT	DGEFP, DJEPVA, DGTrésor, CDC	DJEPVA, DGPAAT, CDC	DGEFP, DVEPVA, CDC	DVEPVA (greffe), CDC (développement, structuration)
Coopératives	DGEFP, DGTrésor, DGCIS, DACS, DGPAAT, DGALN	DGEFP, DGTrésor, CDC	DGTrésor, DGCIS, DGPAAT, DGALN	DGTrésor	CDC (développement, structuration)
Mutuelles	DSS, DGTrésor	DSS, DGTrésor	DSS, DGTrésor	DSS, DGTrésor	-
Fondations	DLPAJ	-	-	-	DVEPVA, DLPAJ
Entrepreneurs sociaux	DGTrésor	DGTrésor, DGCIS, CDC	DGTrésor	DGTrésor, DGCIS, CDC	DGTrésor, CDC (développement, structuration)

Source : Mission et questionnaires adressés aux administrations centrales compétentes.

Les effectifs mobilisés par les administrations sur le champ de l'ESS ne peuvent en revanche être déterminés de façon précise en raison de la transversalité des interventions de l'administration.

Tableau 5 : Effectifs mobilisés

Direction	Effectif mobilisé (administration centrale
DGT	-
DGEFP	5,35 ETPT (+ 940 agents dans les Direccte))
DGCS	*Estimation : 2/3 des 260 agents (+ CNSA+effectifs déconcentrés)-*
DSS	2 agents
DVEPVA	12 ETPT
DGTrésor	Mobilisation ponctuelle en fonction des sujets de 2 agents de catégorie A au bureau Assur2, de 2 agents de catégorie A au bureau Bancfin1, environ 15 % du temps d'un agent de catégorie A au bureau Finent2 et 20 % du temps d'un chef de mission
CEGEFI	-
DGCIS	0,5 ETP
DLF	NP
DB	NP
DAJ	NP
DLPAJ	Une fraction non évaluable du temps des 9 agents d'un bureau (7 agents de catégorie A et 2 de catégorie C)
DACS	NP
DGPAAT	0,80 ETP de catégorie A
DGALN	-
CDC	20 ETP (+ effectifs déconcentrés)

Source : Mission et questionnaires adressés aux administrations centrales compétentes.

La mission souligne que, si l'ESS en tant que telle est bien un champ de politique publique, la gestion administrative différenciée selon les familles se justifie pleinement en raison de la spécificité de leurs problématiques et des textes législatifs et réglementaires qui les concernent.

La mission reprend à son compte le constat opéré par plusieurs interlocuteurs administratifs rencontrés lors des entretiens menés, selon lequel l'information des différentes administrations sur les compétences respectives des directions ministérielles concernées par la politique publique de l'ESS est très insuffisante. Ce manque d'information justifie la tenue, et la diffusion, d'une cartographie régulièrement actualisée de ces répartitions de compétences. Les échanges entre responsables d'une même famille sont limités. Le cloisonnement administratif reste fort, entre ministères, mais aussi au sein même des ministères (particulièrement au ministère de l'économie et des finances et dans les ministères sociaux). Les synergies ne sont donc pas pleinement exploitées, et ce cloisonnement constitue un handicap majeur au regard de la nécessaire dimension interministérielle du pilotage de la politique publique de l'ESS.

3.2.3. La fonction d'interface n'est pas exercée de façon satisfaisante

3.2.3.1. Le rattachement de la délégation est évolutif et significatif

Comme le souligne le rapport du CESE précité, « *la France a été le premier pays à accorder une reconnaissance politique et juridique au concept moderne d'économie sociale en adoptant, en décembre 1981, le décret qui a donné naissance à la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES)* ».

De décembre 1981, année de sa création auprès du Premier ministre à janvier 2010, année de sa disparition en tant que délégation et de son intégration, sous la forme d'une mission, au sein de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la délégation à l'économie sociale a connu des bouleversements majeurs. Elle a, sur cette période, connu en effet pas moins de 11 délégués et de 18 rattachements ministériels.

Un rappel de cette histoire administrative complexe est nécessaire pour éclairer les scenarii proposés par la mission (cf. annexe III).

D'abord placée auprès du Premier ministre, la délégation a ensuite le plus souvent été rattachée aux ministères sociaux (affaires sociales, lutte contre l'exclusion, emploi, solidarité, vie associative, cohésion sociale). De façon plus ponctuelle, la délégation a été placée conjointement auprès des ministères du travail-solidarité et de l'économie-emploi. Elle a ensuite disparu en tant que telle pour devenir simple mission intégrée à une direction d'administration centrale, la DGCS.

Longtemps délégation à l'économie sociale, elle a ensuite intégré dans son appellation l'innovation sociale ; elle est devenue interministérielle ; elle a été rattachée à l'économie solidaire ; elle a intégré l'expérimentation sociale.

A partir de 2004, le pilotage de l'économie sociale et solidaire est transformé par trois évolutions :

- une mise au service de la lutte contre la pauvreté avec un transfert de ses moyens budgétaires et humains vers le Haut commissariat pour accompagner la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) ;
- le rattachement au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, puis un éclatement des compétences entre les activités à vocation économique et les autres ;
- un glissement des priorités d'intervention vers l'innovation sociale puis des perspectives réitérées de disparition en 2005 et en 2010.

En janvier 2010, la DIIESES devient une simple mission au sein de la nouvelle direction générale de la cohésion sociale.

Ces évolutions répétées traduisent la volonté des pouvoirs publics de cerner au plus près les enjeux de cette forme d'économie, et leur difficulté, au regard de son extrême diversité, à définir un lieu unique de rattachement.

L'examen des décrets successifs de rattachement permet de distinguer trois rattachements ministériels distincts :

- la première période, qui débute en 1981 avec la création d'une délégation à l'économie sociale rattachée au Premier ministre ;
- une seconde période, de 1991 à 2010, avec une délégation interministérielle rattachée à divers ministères relevant tous de la sphère sociale ;
- une troisième période, qui démarre en janvier 2010, avec la suppression de la délégation interministérielle et sa transformation en simple mission intégrée à la DGCS.

La fonction de délégué interministériel continue théoriquement à être assurée. Elle se traduit en particulier dans une lettre du 16 novembre 2011 adressée par la directrice générale de la cohésion sociale, en tant que déléguée interministérielle à tous les directeurs d'administration centrale concernés et propose un plan d'action interministériel qui sera suivi pendant quelques semaines, dans une période peu favorable à sa mise en œuvre effective.

Le choix fait par le gouvernement de nommer en 2012 un ministre délégué à l'économie sociale et solidaire, qui dispose notamment de la DGCS, de la DGEFP, de la DGT, de la DSS et de la DJEPVA, amène ce dernier à interroger une nouvelle fois une organisation administrative qu'il n'estime pas optimale au regard des enjeux de pilotage de la politique publique dont il a la charge.

3.2.3.2. Des effectifs et des moyens variables

3.2.3.2.1. Les effectifs de la délégation ont toujours été limités

La délégation n'a compté qu'un effectif relativement faible au long de son histoire.

De trois personnes en 1981, elle a bénéficié au mieux de 13 ETPT en 2006 dont deux personnes mises à disposition. Le nombre d'agents n'a cessé de décroitre au gré des départs non remplacés. A l'arrivée à la DGCS en 2010, on dénombre 7 ETPT et deux personnes mises à disposition.

En quelques mois, ce chiffre a rapidement diminué à 4 ETP, même s'il faut rajouter les agents des autres bureaux et services qui contribuent occasionnellement à l'action de la délégation (budget, relations internationales et communication).

Dans l'organisation actuelle, le responsable de la MIESES est seul, les trois agents de son secteur ayant été rattachés au bureau de l'insertion et de l'accès aux droits de la première sous-direction à l'inclusion sociale, à l'insertion et lutte contre la pauvreté.

3.2.3.2.2. Les budgets gérés par la délégation puis mission en charge de l'économie sociale varient selon les priorités gouvernementales et son champ d'action, principalement hors ESS

Les crédits gérés par la délégation ont très fortement variés entre 2006 et 2013, en fonction de son champ d'intervention, allant de moins de 4 M€ à plus de 35 M€ quand la délégation portait l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA). On note en revanche une relative stabilité de la dotation consacrée à l'ESS sur la période (de 1,7 à 2,9 M€), avec néanmoins une hausse importante en 2013 (5 M€), expliquée par la reconfiguration des actions du programme 304.

Quatre étapes sont à distinguer dans l'évolution des budgets gérés par la délégation puis mission en charge de l'économie sociale :

- une première période de 2006 à mai 2007 ;
- une deuxième phase allant de mai 2007 à janvier 2010 ;
- une troisième de janvier 2010 à décembre 2012 ;
- la période actuelle, débutant en 2013.

<u>Durant la première période</u>, les crédits de la délégation sont portés par l'action 5 du programme 177. Ces crédits sont répartis en deux sous-actions :

- une sous-action consacrée aux missions ESS. Cet ensemble permet deux types d'interventions distincts :
  - d'une part, le financement par crédits délégués du réseau des correspondants régionaux de l'ESS, ainsi que le soutien au réseau des CRES(S) ;

  - d'autre part le soutien aux réseaux nationaux dans leurs actions de développement et de structurations de l'économie sociale et solidaire, des actions d'étude et de recherche par appel à projet, des soutiens à des organismes spécifiques et des actions de communication ;
- une sous-action consacrée au fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES). Ces crédits font l'objet d'engagement à destination de structures sélectionnées dans le cadre d'appels à projet. Les dossiers retenus font l'objet de conventionnement au niveau central ou au niveau régional.

S'il convient de distinguer une démarche de soutien institutionnel pour ce qui relève des crédits ESS, d'une démarche de soutien à l'initiative pour les crédits du FIES, le principe de fongibilité des crédits est alors acquis. Les appels à projets lancés dans le cadre du FIES font apparaître une prédominance des structures de l'ESS dans les dossiers transmis, quelle que soit la thématique retenue (services à la personne en 2006, cohésion sociale en 2007).

A partir de mai 2007, les crédits du FIES sont réorientés vers le soutien à l'expérimentation du RSA avec la nomination du Haut commissaire. Le programme 304 est créé en loi de finances pour 2008 et placé sous l'autorité du délégué interministériel. Ce programme comprend deux actions :

- l'une consacrée à l'expérimentation du RSA (pour un montant initial de 30 M€) ;
- l'autre intitulée « *Autres expériences en matière sociale ou d'économie sociale* » dotée initialement de 12,38 M€, subdivisée en trois sous-actions :
  - le FIES pour 9,42 M€ ;
  - l'ESS pour 1,96 M€ : ces dépenses sont la somme des crédits déconcentrés (CRESS et correspondants régionaux) et des crédits gérés en central (soutien aux réseaux de l'ESS) ;
  - le soutien au Grenelle de l'insertion pour 1 M€.

En 2008, l'exécution de cette programmation sera très différente de la programmation initiale comme le montre le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**. L'ESS sera ainsi dotée de 2,3 M€, l'expérimentation RSA de 15,8 M€, le FIES de 17,4 M€ et le Grenelle de l'insertion de 880 000 €. La fongibilité a été utilisée.

En 2009, l'ESS reçoit en exécution 2,4 M€, tandis que 23,1 M€ sont consacrés à l'expérimentation du RSA et au FIES.

Une troisième période débute en 2010. Le programme 304 devient le programme de la DGCS en charge d'assurer le financement par l'État du fonds national des solidarités actives (FNSA). L'ancienne DIIESES ne gère alors plus que 10 M€ dont 8 M€ consacrés au FIES et 2 M€ à l'ESS (soit 0,3 M€ pour le fonctionnement du réseau des correspondants régionaux de l'ESS, 0,88 M€ pour les CRES(S) et 0,82 en administration centrale). La nature du FIES évolue : aucune dépense nouvelle n'est inscrite en programmation initiale, ce qui permet en gestion de redéployer des crédits vers des expérimentations portées par des acteurs de l'ESS, comme par exemple le programme Jeun'ESS de l'AVISE ou des expérimentations territoriales à la suite des recommandations du rapport du député Francis Vercamer. Au total, environ 4 M€ sont consacrés à l'ESS.

En 2011, les crédits consacrés à l'ESS diminuent, pour s'établir à 1,9 M€ (central et déconcentré). Le FIES est doté de 3,5 M€, dont 2,3 M€ bénéficient à des structures de l'ESS. Les crédits consacrés à l'ESS se situent donc toujours autour de 4 M€.

Le schéma est similaire en 2012, avec 2,74 M€ pour le FIES et 1,66 M€ pour l'ESS. Au total, le montant consacré à l'ESS s'élève à environ 3,2 M€.

La dernière période s'ouvre en 2013. L'action 12 « économie sociale et solidaire » du programme 304 devient exclusivement dédiée aux actions relatives au soutien et au développement de l'économie sociale et solidaire. Ces actions sont coordonnées par la MIESES. Cette action est dotée de 5 M€. Les actions relatives aux autres expérimentations en matière sociale sont inscrites sur une action 13 « Autres expérimentations », dotée de 0,98 M€, qui n'est pas gérée par la MIESES.

Tableau 6 : Budgets gérés par la délégation puis mission en charge de l'économie sociale de 2006 à 2013 (en M€)

Budgets de la délégation (puis MIESES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (prévision)
ESS	2,83	2,96	2,38	2,48	2,06	1,94	1,66	5,00
Hors crédits fléchés ESS	2,00	8,00	33,08 dont expérimentation RSA : 15,8 FIES : 17,4 Grenelle de l'insertion : 0,88	23,07 dont expérimentation RSA : 9,67 FIES : 13,4	FIES : 8,00 dont environ 2 M€ pour des actions portées par des structures ESS	FIES : 3,49 dont environ 2,3 pour des actions portées par des structures ESS	FIES : 2,74 dont environ 2,5 pour des actions portées par des structures ESS	0,00
Total	4,83	10,96	36,46	25,60	10,06	4,43	3,40	5,00

Source : MIESES.

3.2.3.2.3. Les missions de la délégation

Les missions de la délégation au fil de ses évolutions sont précisément décrites dans l'annexe III.

Dès l'origine, la délégation a eu pour mission « *d'aider au développement des mutuelles, des coopératives ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'économie sociale. Elle joue un rôle de concertation, de coordination et d'impulsion dans ces secteurs.*

Elle exerce ses activités en liaison avec les départements ministériels concernés.

Elle assure le secrétariat du conseil supérieur de la coopération » (article 3 du décret du 15 décembre 1981 portant création d'une délégation à l'économie sociale).

En 1984, elle se voit également assigner la mission *« d'encourager l'esprit d'entreprise, stimuler les initiatives et les innovations et soutenir la création de formes nouvelles d'activité, notamment lorsque celles –ci contribuent au développement des économies locales* » (article 1er du décret du 7 août 1984 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale).

En 1991 s'y ajoute la mission de « *coordonner les études et projets tendant à l'harmonisation des dispositions qui sont applicables aux organismes (coopératives, mutuelles, associations) et aux organismes s'assignant un but similaire* » (article 2 du décret du 28 octobre 1991 portant création d'une délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale).

En 2006, la délégation se voit confier la mission de « *répartir, sous l'autorité du ministre chargé de l'emploi et de la cohésion sociale, les crédits du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale gérés par les préfets* » (article 2 du décret du 13 février 2006 instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale).

3.2.3.2.4. Les limites de l'action de la délégation

Les limites de l'action de la délégation sont également analysées dans l'annexe III dédiée à l'histoire de la délégation.

La mission établit le constat principal de la fragilité de la délégation quand le portage politique n'est pas clair sur les objectifs ou les priorités.

A cet égard elle a relevé deux épisodes de particulière fragilisation de la délégation :

- d'une part celle qui a correspondu à la prééminence politique donnée à l'expérimentation du RSA, dont les crédits étaient portés par le même programme budgétaire ;
- d'autre part celle qui a vu la scission de la partie « vie associative », rejoignant le ministère de la jeunesse et des sports (avec le départ du délégué en janvier 2006), quand les associations « à activité économique » restaient de la compétence de la délégation.

Enfin, la suppression de la délégation, transformée en simple mission intégrée dans la direction générale de la cohésion sociale, symbolise un recul marqué (temporaire) du portage politique fort de la politique qu'elle avait en charge de promouvoir.

Plus que par toutes les périodes précédentes, marquées par une influence et une visibilité variables en fonction du soutien et des priorités politiques, la mission est impressionnée par la nature et l'impact des décisions d'organisation prises par la DGCS qui ont contribué à réduire le poids de l'ancienne délégation en son sein.

Les trois personnes restantes, qui travaillaient auprès de l'ancien délégué ont été affectées dans le bureau « accès aux droits et insertion » de la première sous-direction de la DGCS dédiée à l'inclusion sociale, à l'insertion et lutte contre la pauvreté. Outre le fait que les deux types de mission n'aient rien d'homogène (les deux autres bureaux suivent respectivement l'urgence sociale et l'hébergement, les minima sociaux)[20], force est de constater que cela prive le chef de MIESES de tout effectif.

[20] Trois missions sur les onze attribuées au chef de bureau dans sa fiche de poste traitent de l'ESS.

Tableau 7 : Fiches de poste des trois cadres du bureau 1B de la DGCS

Poste 1	Poste 2	Poste 3
Le titulaire du poste sera chargé du pilotage des réseaux de l'économie sociale et solidaire dans les territoires. Il assurera, à ce titre, l'animation du réseau des correspondants régionaux. Il proposera et supervisera les actions visant au développement de l'économie sociale et solidaire dans les territoires, au renforcement des structures et à la coordination des acteurs au niveau local. Il anime également le réseau des correspondants régionaux auprès des Préfets	Le titulaire est chargé du secrétariat général du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire et en élaborera le rapport d'activité annuel. Il assurera, à ce titre, le pilotage et l'animation des travaux des commissions et groupes de travail thématiques mis en place dans le cadre du Conseil supérieur en apportant son expertise.	Le titulaire traite des questions relatives au commerce équitable et solidaire, a la responsabilité de l'organisation du concours « EKILIBRE » dont l'objet est de promouvoir la création d'entreprises dans le domaine du commerce équitable et du commerce solidaire, participe aux travaux du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire et notamment aux réunions de la Commission développement économique et du groupe de travail dédié à l'innovation sociale qu'il organise. incombe également d'allouer des ressources à certains réseaux de l'économie sociale et solidaire
Il accompagnera les expérimentations développées dans les régions (laboratoires de l'économie sociale et solidaire) et en effectuera l'évaluation. Il s'appuiera sur les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire dont il assurera le suivi et l'évaluation. Notamment dans la fonction observatoire de l'ESS mis en place par les CRESS et le CN CRESS. Il participera au plan interministériel de développement de l'économie sociale	Il participera aux travaux d'élaboration et à la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires sur l'économie sociale et solidaire et organisera en tant que de besoin le travail interservices. Il réalisera un suivi et une veille particulière et développera l'expertise sur les questions européennes dans le domaine de l'économie sociale et solidaire et lien avec le bureau des affaires européennes et internationales de la DGCS. Il développera les relations avec les têtes de réseaux nationales et il se verra également confier l'allocation des ressources à ces structures. Il proposera toute action visant à développer et promouvoir de l'économie sociale et solidaire.	

Poste 1	Poste 2	Poste 3
Il aura la responsabilité du suivi des questions relatives au secteur coopératif. A ce titre, il participera aux travaux du Conseil supérieur de la coopération dont il assurera le secrétariat. Il sera également chargé de l'instruction des demandes de sortie du statut coopératif en lien avec les administrations compétentes et les têtes de réseaux coopératifs concernés. Il participera à l'élaboration et à la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires relatifs au domaine de la coopération. Il se verra également confier l'allocation des ressources aux structures relevant soit du niveau national (têtes de réseaux) soit du niveau déconcentré (suivi des conventions pluriannuelles d'objectifs passées avec les CRESS).		

Source : DGCS.

En pratique un des trois agents exerce en télétravail, le reste des tâches étant réparties entre les deux cadres dont l'un suit les dispositifs nationaux, le pilotage du CSES, et les relations avec les fédérations ; l'autre anime le réseau des correspondants régionaux et instruit les dossiers de sortie du statut coopératif avec la DGCIS et le ministère de tutelle concerné.

Plus encore, les compétences relatives à l'innovation et l'expérimentation sociale, qui constituent pourtant la majeure partie du sigle de la MIESES sont assurées par le bureau de l'animation territoriale qui relève de la sous-direction des professions sociales, de l'emploi et des territoires. La gestion de l'ancien fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES) est désormais éloignée de la MIESES, ainsi que le traduit la distinction budgétaire entre les actions 12 et 13 du programme 304 depuis 2013 (cf. *supra*).

Enfin, le chef de la mission, maintenu dans ses responsabilités et conditions de travail antérieures malgré le changement d'organisation et de fonctions, dispose d'une fiche de poste[21] décalée par rapport à la réalité du pouvoir et des moyens dont il dispose.

L'ensemble de ces choix a conforté les acteurs de l'ESS dans la prévention qu'ils affichaient vis-à-vis d'un cantonnement social de leurs activités. De même, l'éclatement des titulaires de postes ne pouvait qu'entretenir l'incertitude sur les activités et les priorités de la MIESES-DGCS.

[21] Voir en PJ 7 cette fiche de poste, qui semble avoir été rédigée pour les besoins de la mission IGAS-IGF.

Encadré 6 : Le pilotage de la politique publique de l'ESS par la Commission européenne

Le pilotage de l'économie sociale au niveau de l'Union européenne, plus récent qu'en France, prend de l'importance dans la période récente

La prise en compte de l'économie sociale à l'échelon européen débute avec la publication par la Commission européenne en 1989 d'une communication intitulée « *Les entreprises de l'économie sociale et la réalisation du marché européen sans frontières* » et l'organisation à Paris de la première conférence européenne de l'économie sociale.

Cette même année, sous la présidence de Jacques Delors, est créée une unité Économie sociale au sein de la direction générale XXIII Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale. Si ses ressources humaines et matérielles étaient maigres, son mandat était ambitieux :

- « *lancer des initiatives destinées à renforcer le secteur des coopératives, des mutuelles, des associations et des fondations ;*
- *élaborer une législation européenne sur les coopératives, les mutuelles et les associations ;*
- *analyser le secteur ;*
- *veiller à la cohérence des politiques européennes concernant le secteur ;*
- *entretenir des liens avec les fédérations représentatives existantes ;*
- *nouer des relations avec les parties du secteur non organisées ;*
- *accroître la sensibilisation au secteur des coopératives, des mutuelles, des associations et des fondations parmi les décideurs ;*
- *examiner les problèmes rencontrés par le secteur ;*
- *représenter la Commission auprès des autres institutions européennes dans les affaires pertinentes* ».

Cette unité a été profondément remaniée en 2000. Ses responsabilités ont été partagées entre :

- la Direction générale Entreprises et industrie, avec la création de l'unité E3 « Artisanat, petites entreprises, coopératives et mutuelle s», focalisée sur les activités marchandes ;
- la Direction générale Affaires sociales, qui est compétente pour les associations et les fondations.

Cette organisation a à nouveau évolué, les responsabilités sur le champ de l'économie sociale étant actuellement partagées entre les trois directions générales en charge des entreprises, de l'emploi et du marché intérieur.

Par ailleurs, un intergroupe parlementaire « Économie sociale » existe au Parlement européen depuis 1990. Il était composé de membres du Parlement et d'organisations représentatives du secteur. En 2006, le Parlement européen a invité la Commission à « respecter le pilier de l'économie sociale et à consacrer une communication à cette clé de voûte du modèle social européen ». En 2009, le Parlement européen a adopté à une très large majorité une résolution sur l'économie sociale, connu sous le nom de rapport Toia (2008/2250 (INI)), qui a notamment reconnu le rôle de ses acteurs pour la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Le Comité des régions s'est aussi intéressé au secteur de l'économie sociale et a adopté en 2002 un avis sur « *Les partenariats entre les collectivités locales et régionales et les organisations de l'économie sociale : contribution à l'emploi, au développement local et à la cohésion sociale* ».

Au sein du groupe III du Comité économique et social européen (CESE), organe consultatif de l'Union, les représentants de l'économie sociale ont créé une «catégorie de l'économie sociale» et émis plusieurs avis.

Le rôle des entreprises d'économie sociale pour le développement économique et l'emploi a été reconnu en 1997 au sommet européen extraordinaire de Luxembourg avec le lancement de l'action-pilote « Troisième système et emploi » à l'initiative du Parlement européen. Cette action visait étudier et de promouvoir le potentiel de l'économie social en termes d'emploi. Elle a été portée par la Direction générale de l'emploi et des affaires sociales jusqu'à son abandon en 2011. Cette action a été à l'origine de 81 projets, pour un montant total de près de 20 millions d'euros.

Enfin, la Commission européenne a récemment lancé deux initiatives importantes : l'Initiative pour l'entrepreneuriat social (IES) et la proposition de règlement relatif aux fonds d'entrepreneuriat social.

La politique publique de l'ESS au niveau européen se heurte, comme au niveau national, à des difficultés de définition. Elle se concentre principalement sur deux grands axes :

- les politiques sociales et d'intégration au marché du travail ;

- les politiques de développement local et de création d'emploi.

Deux tentatives ont été faites pour consacrer une politique publique dédiée à l'économie sociale dans le budget européen, qui se sont soldées par des échecs. Un « *Programme de travail pluriannuel pour les coopératives, les mutuelles, les associations et les fondations dans la Communauté* » (1994-1996) visant à promouvoir l'économie sociale européenne par des projets transnationaux et un pilotage européen (statistiques, formation, recherche et développement) a été approuvé par le Parlement européen avec un budget de 5,6 millions d'euros, mais rejeté par le Conseil. La deuxième tentative a elle aussi échoué.

Dès lors, la politique de l'UE en faveur de l'économie sociale s'inscrit dans le cadre de la politique pour l'emploi et la cohésion sociale (initiatives ADAPT, EQUAL, programmes Action locale pour l'emploi et Capital social local) et le Fonds social européen (FSE) avec la sous mesure 10b.

Source : Rapport d'information du Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC) pour le Comité économique et social européen, L'Économie sociale dans l'Union européenne, 2012 et entretiens conduits par la mission.

Encadré 7 : Le portage politique et administratif de l'économie sociale varie fortement dans les États de l'Union européenne

Le pilotage de la politique publique de l'ESS dans les États de l'Union européenne est très dépendant de la définition de ce tiers secteur, variable selon les pays, mais aussi du rôle de l'État. Le CESE distingue trois groupes de pays, classification qui peut être reprise pour caractériser la variété des traitements politiques et administratifs du sujet selon les États :

- les pays où le concept d'économie sociale est largement admis : selon le CESE, « le concept d'économie sociale jouit d'une reconnaissance maximale auprès des autorités publiques et du monde universitaire et scientifique, de même que dans le secteur de l'économie sociale lui-même » en Espagne, en France, au Portugal, en Belgique, en Irlande et en Grèce. La France est distinguée en tant que berceau du concept tandis que l'Espagne a adopté la première loi nationale européenne sur l'économie sociale en 2011 ;
- les pays où le concept d'économie sociale présente un niveau d'acceptation moyen : Italie, Chypre, Danemark, Finlande, Luxembourg, Suède, Lettonie, Malte, Pologne, Royaume Uni, Bulgarie et Islande. Dans ces pays, le concept d'économie sociale est en concurrence avec d'autres notions comme les entreprises sociales ou le secteur bénévole ;
- les pays où le concept d'économie sociale est peu ou pas reconnu : Autriche, République tchèque, Estonie, Allemagne, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie, Roumanie, Croatie et Slovénie. Là encore, d'autres concepts sont plus visibles, comme par exemple celui des organisations non-gouvernementales.

Source : Rapport d'information du Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC) pour le Comité économique et social européen, L'Économie sociale dans l'Union européenne, 2012

3.3. Les traits structurants de ces évolutions

Le rappel des histoires parallèles et pas toujours superposées des organisations ministérielle et administrative conduit à dégager quelques lignes de force des combinaisons qui favorisent la réussite ou qui, à l'inverse, la rendent plus difficilement accessible.

Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques traits communs se dégagent au niveau de l'organisation administrative comme du pilotage de la politique.

On peut ainsi dégager un certain nombre de critères qui influent positivement ou négativement sur son positionnement. Parmi les facteurs de succès, on note :

- la force du portage politique ;
- l'insertion dans une politique publique interministérielle ;
- la bonne répartition des rôles entre ministre et délégué si les deux coexistent ;
- les projets effectifs sur une partie du champ ;

- le type d'autorité du délégué (ou du ministre) sur les autres administrations.

Aucun de ces facteurs de succès n'est purement administratif. Quelle que soit l'organisation retenue et son rattachement, la volonté politique détermine largement l'efficacité de l'action de la délégation.

A l'inverse, des éléments rendant l'action de la délégation plus complexe peuvent aussi être identifiés :

- l'instrumentalisation de l'économie sociale et solidaire ; tout en se revendiquant actrice de l'intérêt général, l'économie sociale et solidaire refuse d'être instrumentalisée au service des politiques publiques, comme elle a parfois eu le sentiment de l'être avec des sollicitations récurrentes sur des politiques de recours aux contrats aidés, ou des changements de priorités tel le transfert des crédits vers l'expérimentation RSA ;
- la trop grande proximité avec l'action sociale, isolée des problématiques économiques et d'emploi ; bien que les actions menées soient en parfaite continuité avec la période précédente, l'insertion dans une direction a fait perdre la visibilité interministérielle antérieure mais aussi induit une confusion interne et externe entre les deux responsabilités de la DGCS, sur la fonction ESS et sur le champ médico-social ;
- la perte de mémoire liée aux départs non remplacés ;
- l'incertitude sur les objectifs des pouvoirs publics et la place qu'ils entendent laisser au secteur (par exemple la délégation ou non des missions d'agrément) ;
- la difficulté du travail interministériel.

Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques traits communs se dégagent au niveau de l'organisation administrative comme du pilotage de la politique.

3.3.1. Le contraste entre l'instabilité des délégués successifs et la stabilité des équipes ; la personnalité des délégués plus que la durée de leur mandat semble influer sur la production

Cette instabilité s'est traduite dans la personne des délégués qui se sont succédé sur ces responsabilités. En dix ans, cinq responsables se sont succédé, soit une moyenne de présence de deux ans, a priori peu propice au développement d'actions dans la durée : Pierre Roussel (15 décembre 1981), André Henry (5 octobre 1983)[22], Micheline Figuerau (18 décembre 1985), François Soulage (7 juin 1989)[23] Maurice Benassayag (27 juin 1991)[24].

[22] Précédemment ministre du temps libre.

[23] Précédemment conseiller technique auprès du ministre du plan et de l'aménagement du territoire puis directeur général et président directeur général de l'IDES institut de développement de l'économie sociale.

[24] Précédemment directeur de cabinet du secrétaire d'Etat au près du Premier ministre chargé des rapatriés, puis délégué ministériel aux rapatriés.

La période suivante voit alterner des mandats courts (un à deux ans) avec des mandats plus longs : Claude Fonrojet le 9 septembre 1993, Hugues Sibille le 10 juin 1998[25], Guy Janvier le 6 septembre 2001[26], Gérard Sarracanie le 7 novembre 2002[27], Frédéric Tiberghien le 15 février 2006[28] ; Jérôme Faure[29] le 19 avril 2007, puis les directeurs de la nouvelle DGCS, Fabrice Heyries le 27 janvier 2010 et Sabine Fourcade le 20 février 2011.

Au regard des réalisations, il ne semble pas que la durée de fonctions garantisse une production homogène. Les deux périodes majoritairement reconnues comme les plus efficaces par les acteurs auront été pilotées l'une par François Soulage, l'autre par Hugues Sibille.

Malgré la fréquence des changements, la permanence a été assurée par les équipes de la délégation. La mission [30] souligne la stabilité des effectifs de la délégation et la part élevée de contractuels.

Ces deux phénomènes s'expliquent. Le recrutement a favorisé des profils de non titulaires, moins parce qu'il était difficile de dégager des postes nouveaux pour une structure nouvelle que parce que nombre des agents étaient issus d'une des familles. Facteur de dynamisme et de compétence au départ, cette orientation est devenue une impasse pour les agents de plus en plus réticents à passer des concours ou dans l'incapacité d'obtenir une mutation sur d'autres fonctions, mais aussi pour l'administration qui n'a pas pu ou pas su leur organiser un parcours professionnel. Ceci s'est accru lors de la scission puisque les fonctionnaires sont partis vers la vie associative ; les contractuels passés sur des contrats à durée indéterminée sont restés du côté des affaires sociales, sur leur poste et avec un blocage de leur remplacement.

3.3.2. La délégation est fragilisée quand le portage politique n'est pas clair sur les objectifs ou les priorités

3.3.2.1. Un portage politique est indispensable pour donner une légitimité à l'action de la délégation

Alors que les administrations en proximité de chaque famille n'ont aucun problème de légitimité, dans la mesure où elles sont parfaitement identifiées et régulièrement contactées par leurs interlocuteurs, il n'en va pas de même au sein d'une délégation dont le périmètre et le rattachement varient aussi souvent.

Seule une autorité politique présente et bien positionnée dans l'organigramme gouvernemental donne une visibilité et une reconnaissance à l'intervention synthétique et à l'action interministérielle de l'État.

---

[25] Précédemment conseiller technique au cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé des nouvelles activités et des emplois des jeunes.

[26] Toujours présent dans l'organigramme de la DGCS en tant que chargé de mission auprès de la directrice générale.

[27] Précédemment membre du cabinet de Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ; devenu directeur de la vie associative de l'emploi et des formations le 4 février 2006 auprès du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative jusqu'en décembre 2008.

[28] Conseiller d'Etat, précédemment commissaire adjoint au plan.

[29] Adjoint du délégué précédent.

[30] La mission a pu rencontrer plusieurs anciens salariés de la délégation : Marcel Hipszman adjoint aux délégués pendant 15 ans, Daniel Rault statisticien mise à disposition par l'Insee, chargé de mission pendant 20 ans mais aussi Chantal Chomel de 1991 à 1994, spécialiste du champ coopératif et Mme Christine Vergiat devenue depuis parlementaire européenne.

En l'absence de portage spécifique du champ, l'action de la structure administrative peut être instrumentalisée, détournée, ou cantonnée à l'un des aspects. Plus spécifiquement, la période 2005-2010 a montré qu'une politique peu soutenue par ses responsables ne pouvait résister non seulement en termes de moyens attribués – à cette époque, la priorité était donnée à la mise en place du RSA - mais surtout en termes de légitimité concurrente dans la confrontation entre politiques publiques.

3.3.2.2. La définition de la politique publique de l'économie sociale et solidaire est indispensable mais complexe

L'économie sociale et solidaire reste une construction politique, un concept plastique – ce qui est un avantage- et encore mal défini – c'est un handicap au vu des forces antagonistes - en l'absence de toute règlementation générique et trans-sectorielle. C'est tout l'enjeu de la loi portée par le ministre délégué. Il faut définir la politique publique pour pouvoir agir. Un débat reste nécessaire sur son contenu, même si l'exemple des collectivités territoriales apporte la preuve de la pertinence du concept par les réalisations qu'elles initient ou soutiennent.

La définition précise des objectifs de la politique publique permet de déterminer les priorités en termes de moyens comme de structures. Si la préoccupation essentielle est d'éviter une pénalisation du tiers secteur au regard de la réglementation européenne des marchés publics, l'activité pourrait alors être rattachée à l'un des bureaux de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) qui s'est déjà vu transférer tout le champ des services à la personne. De même, l'accent mis sur les politiques d'emploi et d'insertion plaiderait pour un rattachement à la DGEFP. Enfin, la conscience d'un point commun entre les acteurs autour de l'insertion sociale durable et territorialisée et le développement de nouvelles formes d'échanges sont autant d'arguments pour rester dans le champ social.

Ces tensions pour déterminer la nature des sujets communs aux acteurs de l'ESS et leur importance respective conduisent à des formes d'impasses.

3.3.3. Les critères d'efficacité du pilotage de l'économie sociale et solidaire

3.3.3.1. Dépasser le champ des intérêts de chaque famille

Par construction, on ne peut parler d'économie sociale et solidaire que si la vision dépasse les approches et intérêts de chaque famille. Les particularités de chacune des familles, ancrées dans l'histoire, rendent particulièrement complexe l'identification et le pilotage de problématiques communes.

Parler d'économie sociale et solidaire suppose donc d'accepter de s'intéresser à ce qui fédère les acteurs, au plus petit dénominateur commun, à ce qui permet de se projeter ensemble. Ce constat s'applique aux acteurs mais aussi aux administrations qui considèrent avec distance et parfois une certaine condescendance des administrations de mission, proches des impulsions politiques, mouvantes, peu au fait des us et coutumes de la production textuelle ou de la gestion budgétaire.

Il s'agit là de l'enjeu majeur de la définition d'une organisation qui permette et facilite un travail interministériel, en subsidiarité par rapport aux différentes administrations techniques et avec un niveau de compétences suffisant pour assimiler et anticiper les difficultés.

3.3.3.2. Acter le caractère polymorphe de cette forme d'activité

Les acteurs ont coutume d'opposer les versants économique et social pour justifier de priorités et d'un rattachement clivant, conforme à la représentation qu'ils se font de ce champ, de leur propre histoire au sein de leur famille professionnelle.

La mission estime que la question n'appelle pas de réponse évidente. Ainsi, l'emploi tient une place particulière et dans les deux référentiels ; il relève des politiques publiques à deux titres : la politique générale et le développement de l'insertion par l'activité économique (IAE). De nombreuses politiques sectorielles, parfois considérées comme extérieures (culture, justice, relations avec les collectivités territoriales) contribuent au fonctionnement et à l'accompagnement du développement de l'économie sociale et solidaire.

La mission estime que les référentiels s'articulent autour de l'économique, du social mais aussi des principes, avec un caractère territorial particulièrement marqué.Le plan des principes est celui qui permet d'identifier, que les acteurs aient un statut spécifique ou non, si les chartes de valeurs, les principes de profitabilité limitée ou de développement patient sont effectivement respectés. A cet égard, la pratique de la révision coopérative a une valeur exemplaire au sein de cette famille.

3.3.3.3. Admettre des tensions évolutives sur le champ couvert

La question du champ constitue un débat récurrent entre deux approches aussi explicables l'une que l'autre. Les tenants d'une entrée par les acteurs se réfèrent aux trois familles historiques (coopératives, mutuelles et associations) pour écarter les autres en mettant alternativement en avant le respect d'un certain nombre de principes fédérateurs et leurs statuts pour cantonner le champ. Les tenants d'une entrée par l'activité et la manière de faire (les entrepreneurs solidaires pour l'essentiel, puis les tenants de l'entreprenariat social) soulignent que leurs pratiques sont tout aussi vertueuses – sinon plus – que celles de leurs prédécesseurs sur ce champ (« statut n'est pas vertu ») , que leur présence au sein de la sphère capitaliste de droit commun augure d'une diffusion plus aisée des pratiques dans l'ensemble de l'économie et soulignent que le reste du monde (Union européenne notamment mais bien au-delà) définit l'économie sociale et solidaire par leur mode d'exercice[31].

Le projet de loi a fait le choix d'une définition ouverte, conforme à l'enjeu d'attractivité et de diffusion de ce modèle d'entreprendre qui attire un nombre croissant de jeunes. Faire l'inverse aurait conduit à établir des distinctions délicates s'agissant des fondations – dont les principes de gouvernance sont rarement démocratiques – ou même de l'économie solidaire qui, stricto sensu, ne relève pas de l'économie sociale alors qu'elle porte des pratiques et des principes contraignants.

De même, la question de l'innovation et de l'expérimentation sociale fait débat. Les acteurs – notamment de l'économie solidaire – vivent mal la reprise en marché classique d'activités qu'ils ont inventées et dont ils se trouvent dépossédés par la banalisation de ce qui devient rentable et peut les priver de leur part d'activité : ainsi en va-t-il par exemple du ramassage des appareils électroménagers hors d'usage lancé par Emmaüs et que les collectivités locales reprennent à leur compte en confiant l'activité à des entreprises par marché public.

---

[31] Selon l'OCDE, l'entrepreneuriat social désigne « toute activité privée d'intérêt général, organisée à partir d'une démarche entrepreneuriale et n'ayant pas comme raison principale la maximisation des profits mais la satisfaction de certains objectifs économiques et sociaux, ainsi que la capacité à mettre en place, dans la production de biens et services, des solutions innovantes aux problèmes de l'exclusion et du chômage ».

Cependant, le concept d'innovation et d'expérimentation sociale, ambigu, s'est trouvé rapidement accolé aux missions de la délégation, au point parfois d'en devenir un axe de travail prioritaire. Même si le secteur fait montre d'une forte capacité d'innovation que l'État soutient volontiers, cette orientation comme compétence de la délégation ne s'impose pas. Outre que l'innovation n'est pas uniquement sociale et n'est pas réservée à ces familles d'acteurs, il apparaît paradoxal que l'État intervienne sous forme d'appels à projets pour susciter des innovations. Cette intervention sur le principe est inverse d'un soutien choisi à une initiative d'acteurs et alors même que les collectivités territoriales sont en capacité de prendre position au plus près des problématiques locales.

Cette question n'est pas étrangère au besoin de clarification longtemps repoussé, et que la loi prévoit d'enfin résoudre, entre subvention et marchés publics.

3.3.3.4. Bien distinguer la sphère administrative de la sphère politique

L'administration de l'économie sociale et solidaire ne peut pas être la porte-parole des intérêts des acteurs. Ceux-ci sont bien organisés pour faire valoir leur point de vue. Ils ont en revanche besoin d'une administration qui comprenne d'abord les enjeux administratifs et interministériels pour que leurs demandes puissent déboucher sur une réponse opérationnelle.

Il y a donc place pour deux approches complémentaires au service de la même politique, après qu'elle ait été définie. Une bonne séparation des rôles est nécessaire entre le cabinet des ministres et la structure qui remplit la fonction de la délégation. L'histoire comme l'actualité confirment cette répartition des fonctions à travers le respect de la bonne distance vis-à-vis des acteurs et de leurs représentants.

Cette exigence suppose de privilégier le recrutement d'agents publics pour diriger et composer la délégation, plutôt que de contractuels issus du secteur.

En conclusion de cette analyse, la mission se réfère volontiers à la synthèse du responsable de la MIESES qui rappelle que dans l'économie sociale et solidaire, le « socius », l'association sur une base égalitaire et collective constitue la base, et non la finalité. Outre sa justesse – les responsables associatifs parleraient d'engagement bénévole au service d'un projet collectif – cette définition s'adapte parfaitement au contexte actuel qui valorise la projection économique.

4. Les enjeux du pilotage de la politique publique de l'ESS

4.1. Faciliter l'acculturation à une politique en construction

Comme un certain nombre de thématiques au contenu évolutif, reposant sur ces concepts nouveaux qui ont fait ou font encore l'objet d'une lutte d'influence ou de perception sur le degré d'intégration dans l'action des pouvoirs publics, la politique publique d'économie sociale et solidaire n'est pas encore assez connue pour être acceptée comme fil conducteur d'un certain nombre d'actions structurantes.

Étant très influencée par les conceptions politiques, voire idéologiques, elle ne semble pas encore porter un substrat technique suffisant pour prendre son autonomie et pouvoir se décliner dans la sphère technocratique.

L'exemple du développement durable est pourtant là pour montrer qu'une vision écologique portée par des militants contre puis à coté des politiques publiques peut les incorporer totalement au point de devenir le chapeau identitaire de l'ancien ministère de l'équipement.

L'économie sociale et solidaire a du chemin à parcourir pour parvenir à ce niveau de connaissance. Mais la zone de débat, de confrontation, voire de conversion se trouve au ministère de l'économie et des finances à une époque où les ressorts de l'économie de marché sont atteints et contestés.

Dans l'immédiat, un des rôles de la « délégation » est de poursuivre les programmes de sensibilisation – formation au sein de l'appareil d'État, de développer cette capacité d'interface, de reformulation des questions pour que chaque administration intègre progressivement le réflexe d'application ou transposition sur ce champ.

4.2. Préserver les spécificités et les cohérences

Centrer la réflexion autour d'une restructuration de la prise en charge transversale de l'ESS ne conduit pas la mission à penser l'avenir sous forme d'un regroupement des compétences relatives à chaque famille ou activité.

Cette vision organique du fonctionnement administratif conduirait à faire renaître les oppositions aux mouvements de recomposition de l'administration qui ne sont pas encore absorbés.

Sur le fond, le regroupement des compétences métiers dans une seule direction n'a aucun sens, tant la logique métier est prégnante sur ce sujets. La technicité, les acteurs, les logiques de financement et même de gouvernance sont propres à chaque famille.

En pratique, on obtiendrait une structure disproportionnée soumise à un risque de paralysie et à un risque majeur de perte de compétences.

La mission estime qu'un pilotage intersectoriel ne peut que s'appuyer sur des logiques métiers assumées dans chaque secteur en lien avec l'environnement de référence de chacun ; ainsi, par exemple, les mutuelles relevant du code de la mutualité ont toute leur place au sein de la protection sociale pilotée par la direction de la sécurité sociale en raison de la complémentarité des prises en charge, des problématiques communes de financement et de reste à charge.

4.3. Bousculer les cloisonnements

De manière très classique, les acteurs rencontrés par la mission tendent à exprimer des schémas particularistes venant justifier leur revendication à une position dominante qui révèle les limites d'une communauté de pensée constamment invoquée ; c'est vrai entre administrations entre les familles comme entre les collectivités.

L'enjeu est ici de développer l'approche transversale et partenariale avec les divers outils de l'animation d'un dialogue intersectoriel.

4.3.1. Entre administrations, et à l'intérieur de chaque administration

Le développement autonome de chaque secteur de l'économie sociale et solidaire a généré des phénomènes mimétiques auprès des administrations de tutelle qui peuvent reproduire sinon justifier les particularismes ou spécificités que leur opposent leurs interlocuteurs.

Hormis l'entrée prudentielle, financière ou fiscale que portent plusieurs administrations à Bercy, ou les questionnements juridiques naturellement portés par la Justice ou les directions spécialisées, les administrations techniques sont confrontées à une interpellation permanente de leurs correspondants qui peut les transformer en avocats de leur secteur. A ceci s'ajoute l'expression des postures professionnelles et doctrinales propres à chaque administration centrale. Une même pente logique peut se retrouver au sein de chaque administration surtout quand elle a fait l'objet de restructurations-regroupements ; ainsi, au sein de la DGTrésor et des autorités administratives qui lui sont liées sur le contrôle des mutuelles d'assurance, la question du maintien d'une culture et pratique professionnelle propre au secteur des assurances peut se faire sentir au regard du poids unificateur des pratiques du secteur bancaire.

Tout ceci peut conduire sur des dossiers tels que l'économie sociale et solidaire à passer au second plan tout ce qui fait sens commun, notamment en termes de projet collectif ainsi que les perspectives positives qu'il peut contenir en termes d'emploi, d'insertion sociale et professionnelle, de développement local.

Une structure d'essence interministérielle doit pouvoir rappeler les enjeux de nature à dépasser ces inclinaisons habituelles.

4.3.2. Entre familles, et à l'intérieur de chaque famille

Chaque famille suit d'abord sa logique statutaire et économique propre avant de penser en termes de points communs. Chaque période de la délégation a été caractérisée par une attention plus ou moins marquée à une des familles, avec un effet de balancier entre coopératives et associations. Les mutuelles sont plutôt restées à l'écart de ce mouvement.

La structuration des acteurs de l'économie sociale et solidaire est très lente et connaît des retours en arrière ; ainsi, les coopératives inquiètes des positions que prenait le CEGES sur la question de représentativité des organisations patronales ont suspendu leur participation aux instances pour marquer leur différence ; les coopératives adhèrent aux organisations patronales classiques de leur activité et récusent la représentativité de l'USGERES, estimant qu'elle ne couvre que le champ associatif[32].

De même, les coopératives agricoles sont très attentives au support législatif d'une réforme des dispositions qui les concernent, craignant qu'un texte à portée générale, non codifié dans le code rural ne s'impose à elles sans qu'elles aient pu faire valoir leurs spécificités et en tant que de besoin s'y opposer.

C'est aussi ce qui explique le niveau très politique des interventions des familles qui doivent synthétiser des demandes parfois contradictoires autour de grands principes, dont l'application peut prêter à interrogation ici ou là ou devoir être interprétée pour devenir acceptable (cf. les échelles de rémunération tolérables par exemple)

4.3.3. Entre niveaux et au sein des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont confrontées aux mêmes difficultés depuis qu'elles suivent avec intérêt ce champ. Passée la période de découverte et de construction d'un discours au service du développement local, d'abord au niveau communal, à partir de 2001 puis au niveau régional à partir de 2004, cette question de l'économie sociale et solidaire est devenue un enjeu de dialogue et parfois de compétition pour les élus locaux.

[32] L'Usgeres vient de se transformer en Udes (union des employeurs de l'économie sociale) « afin d'accueillir d'autres syndicats d'employeurs et ainsi de représenter l'ensemble du champ multiprofessionnel de l'ESS ».

A l'intérieur des collectivités, la question s'est posée de l'élu et de la délégation qui étaient les plus à même de porter la question. La tendance est de sortir la thématique d'une vision proprement écologique pour l'intégrer à la sphère économique et dans les schémas de développement économique et d'innovation intersectoriels.

Dans leur dialogue avec les services, les élus responsables sont confrontés aux mêmes enjeux d'acculturation qu'au sein de l'État. Les vice-présidents de conseil régionaux rencontrés par la mission identifient parfaitement celles des directions qui acceptent d'insuffler une dynamique d'inspiration économie sociale et solidaire dans leurs compétences traditionnelle (clauses d'insertion dans les marchés publics, soutien à des expérimentations) des autres qui se refusent à intégrer une telle dimension dans leurs compétences métier.

Enfin, la mission a déjà relevé le débat qui traverse les collectivités. D'une part les conseils généraux, sauf exception, ne situent pas du tout leur intervention sur le champ médico-social comme une politique d'économie sociale et solidaire ; de l'autre, conseils généraux et intercommunalités se disputent une vision d'organisation entre chef de filât et coopération entre les collectivités. Ces deux phénomènes peuvent nuire au développement des projets territoriaux.

4.4. Construire une approche administrative experte et plurielle

L'enjeu est de développer une véritable fonction administrante sur un champ très politique, par ses modes de régulation et la relation entretenue avec les acteurs, sans contrepoids suffisant au niveau des services.

4.4.1. Lutter contre une fausse évidence et instaurer une fonction administrative sur le champ de l'ESS

Tout semblerait plaider pour une fonction à dominante politico-relationnelle qui fasse le lien entre des orientations gouvernementales, maintienne un réseau de relations avec les représentants du secteur, au besoin en portant les revendications du secteur auprès des divers services administratifs. Les délégués eux-mêmes avaient pour la plupart une proximité avec le pouvoir politique ou une des familles.

Pourtant, la conviction de la mission, comme les dires de la plupart des acteurs, sont en faveur de profils administratifs capables d'impulser un travail interministériel et de négocier en permanence avec les autres acteurs (collectivités, administrations, institutions, acteurs).

L'échange politique doit se réaliser dans la relation ministre-cabinet avec les familles d'acteurs, laissant à la sphère administrative le soin de traduire ces contacts en actions et projets administratifs s'appuyant sur l'expertise de chaque administration. Ce besoin de démultiplication existe au niveau central et local. Encore faut-il pouvoir préciser les types de compétences nécessaires au niveau de la structure interservices.

4.4.1.1. Au niveau central, les besoins sont assez difficiles à évaluer entre versant relationnel et technique qui l'un et l'autre peuvent être assumés par d'autres

La demande des acteurs porte sur une équipe dédiée, organisée entre mission et sous-direction, au ministère de l'économie et des finances, à défaut d'un positionnement auprès du Premier ministre. Certains expriment la logique d'un rattachement à la DGCIS en tant qu'une des formes d'activité et d'entreprise dont elle doit traiter.

On peut s'interroger sur les fonctions que ce service devrait assurer et son bon niveau de positionnement. Un bureau spécialisé n'aurait pas un positionnement hiérarchique suffisant pour conduire une action interministérielle et souffrirait d'une trop faible visibilité dans l'organisation de l'État. Une cellule placée auprès d'un directeur sera transversale à la direction mais risquerait de ne pas avoir l'autorité voulue pour mobiliser ne serait-ce que les directions du même ministère.

S'il doit exister un délégué interministériel, quelles fonctions doit-il assurer ? Peut-il trouver sa place aux côtés d'un ministre ?

Comment situer le bon étalonnage des compétences, des profils, du nombre de personnes qui constitueraient cette nouvelle cellule ? Comment rendre attractives des fonctions d'une équipe qui se reconstituerait sans adossement à une direction de référence ? Où et comment trouver les moyens humains alors même que les administrations réduisent leurs effectifs ?

Faut-il fonder le pilotage de la politique publique de l'ESS sur une seule administration ? Comment garantir l'expertise technique sur chacune des problématiques spécifiques de chaque famille (mutuelles, banques coopératives, coopératives agricoles, associations, etc.), à la fois statutaires et sectorielles tout en pilotant leurs problématiques communes ?

La suite du rapport essaie de répondre à ces questions, la mission présentant les scénarii qu'elle analyse et ceux qu'elle propose de retenir.

4.4.1.2. Au niveau local : un besoin technique de soutien et de coordination interministérielle doublé de liens réguliers avec les correspondants des grands réseaux de financement

Les correspondants régionaux ont besoin de voir leur légitimité à intervenir renforcée par un accroissement du temps de travail qu'ils peuvent consacrer à ces fonctions ainsi qu'une intervention plus marquée de la hiérarchie préfectorale.

Il s'agit d'un préalable à l'affirmation d'une démarche de mobilisation interministérielle qu'il appartient aux préfets de porter, et jusqu'en comité d'administration régionale (CAR).

Le besoin de coordination existe entre administrations de l'État (DIRECCTE, DRJSCS et ARS) mais aussi avec les institutions qui portent les soutiens financiers non budgétaires (le réseau des directions régionales de la Caisse des dépôts et désormais les relais régionaux de BPIFrance).

4.4.2. Le besoin d'une équipe de haut niveau, reconnue et indépendante du lobbying des acteurs

La mission estime que le besoin porte essentiellement sur une double problématique ;

- d'une part des compétences techniques de bon niveau en droit (privé notamment), en outils de financement, et en droit des marchés et de la concurrence au regard de la réglementation européenne ;
- d'autre part des aptitudes à gérer des relations avec les différents niveaux d'acteurs, de collectivités et d'institutions, tant pour suivre les sujets et les anticiper que pour permettre aux administrations compétentes d'y répondre.

Ces deux types de compétences seront d'autant mieux assurés qu'elles le seront par des agents indépendants du lobbying pratiqué les acteurs. La compétence acquise par l'origine professionnelle du secteur ne peut être par principe écartée mais les conditions d'emploi doivent garantir que le travail sera bien réalisé au sein et pour l'administration.

La mission estime donc que les postes doivent être occupés par des fonctionnaires. La formule de mise à disposition est également recommandée non seulement pour assurer des mobilités aisées en entrée et en sortie de la structure, ce qui développera un essaimage de connaissance souhaité par ailleurs, mais aussi pour permettre à chaque administration de se positionner sur la place qu'elle compte occuper dans le dispositif, sans placer le débat au niveau d'une ponction sur des effectifs budgétaires.

4.4.3. Éléments d'appréciation conclusive

En dépit de toutes les observations critiques qui ont pu être développées, il convient de relativiser l'insatisfaction quant au fonctionnement actuel. Il faut pouvoir comparer avec l'efficacité relative d'autres politiques interministérielles telle que celle de la ville, longtemps critiquée pour avoir voulu se substituer aux acteurs, ou d'organisations dans lesquelles la délégation s'appuie sur une administration puissante ou de référence (exemple de la délégation interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) qui repose sur les moyens du ministère chargé du logement ou de la délégation au développement durable qui s'appuie sur une direction support importante).

Dans ses difficultés à intégrer les problématiques économiques, la délégation n'a pas été moins rapide à s'adapter que les cabinets qui auraient pu l'animer de façon plus étroite ni même que le secteur qui a longtemps résisté à une approche économique dont commençaient à se saisir les pouvoirs publics[33].

Aujourd'hui, le positionnement de la MIESES doit évoluer et s'adapter au nouveau contexte défini par les pouvoirs publics. Entre l'inaction et la recomposition profonde de l'organisation administrative, la mission estime nécessaire de s'orienter vers une structure souple à fonctionnement pragmatique au service d'une politique publique désormais mieux définie et suivie.

Le besoin demeure d'une interface étatique entre le pouvoir politique et les administrations techniques, entre les attentes des familles d'acteurs et les besoins d'administration d'une politique publique. Techniquement, cela passe pour l'essentiel par des outils de coordination interministérielle et de méthodes de travail classiques.

5. Les propositions de la mission

5.1. L'organisation et l'animation au niveau local

5.1.1. Les services déconcentrés de l'État

Le positionnement actuel des correspondants régionaux est variable : auprès du SGAR, au sein de la DIRECCTE ou de la DRJSCS. Leur influence et leur capacité d'action diffèrent selon leur positionnement, les spécificités locales et leur visibilité au sein de l'administration déconcentrée (cf. *supra*).

[33] Dès 2007, alors que la délégation était co-rattachée au ministère de l'économie et des finances, les acteurs à l'époque n'étaient pas prêts à se saisir de cette opportunité. L'absence de réactions à l'appel de la ministre de l'époque à assurer le rôle qui leur était proposé dans l'accord « Agir pour l'emploi » qui venait d'être signé avec la CDC, a conduit les responsables du ministère de l'économie et des finances à espacer durablement les relations ; elles ne reprendront qu'au moment du travail de la mission Vercamer en 2010.

Le réseau déconcentré fait face aux difficultés suivantes :

- l'absence de feuille de route actualisée ;
- une faible visibilité et un isolement certain ;
- une faible incitation à l'action malgré la bonne compréhension des enjeux par les correspondants ;
- un temps réduit consacré à cette fonction, qui restreint la visibilité et la coopération avec les acteurs locaux.

La mission estime que le positionnement en DRJSCS n'est pas approprié. Le correspondant est alors en difficulté sur les sujets économiques, financiers et relatifs à l'emploi et la concurrence avec les correspondants départementaux chargés de la vie associative peut être forte.

Les orientations privilégiées par la mission sont les suivantes :

- stabiliser le réseau des correspondants en réduisant les vacances de poste, la rotation des effectifs et en augmentant autant que possible le temps consacré au suivi de l'ESS, à hauteur de 20 % ;
- placer les correspondants régionaux auprès du SGAR tout en conservant des profils administratifs diversifiés ;
- désigner un interlocuteur privilégié auprès du DIRECCTE, du DRJSCS, du DGARS, du DRFIP et du DREAL ;
- garantir une véritable animation par l'administration en charge de l'ESS : la définition d'une feuille de route en déclinaison des objectifs nationaux, ainsi que d'objectifs et d'indicateurs par la structure en charge de l'ESS en lien avec le cabinet du ministre délégué est indispensable au bon fonctionnement du réseau. La structure administrative en charge de l'ESS devrait mobiliser les préfets et les SGAR sur ce champ ;
- associer plus étroitement les correspondants du réseau local de la CDC aux travaux du correspondant régional ;
- assurer une liaison occasionnelle avec le réseau des délégués départementaux à la vie associative pilotés par le ministère en charge des sports de la jeunesse et de la vie associative.

5.1.2. La relation avec les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales qui se sont saisies du sujet au niveau des régions et du bloc communal souhaitent que l'État soit présent de plusieurs manières :

- en coordination, en faisant le lien entre les compétences des divers services déconcentrés ;
- en co-pilotage, pour ne pas se trouver en face à face avec les CRES(S) ;
- et en tant que co-financeur, dans une logique de contrat de projet pratiquée jusqu'en 2004 et poursuivie dans quelques régions (Alsace, Picardie, Rhône-Alpes par exemple).

Les collectivités étant confrontées aux mêmes questions que l'État sur l'acculturation des services et les bonnes organisations internes, les deux parties ne peuvent que se retrouver autour d'un partage des visions, des échanges sur les stratégies et les projets.

Dans ces dialogues, l'État régional doit s'appuyer sur les deux ressorts dont il dispose ; le réseau des services déconcentrés sur les questions de métier et de représentation auprès des secteurs et celui de la CDC-BPI autour du financement du développement.

Les débats sur une demande de mutualisation et de coordination plutôt que sur la reconnaissance d'une collectivité chef de file laissent une capacité d'initiative pour l'État déconcentré dont il doit se saisir, comme le souhaitent tous les correspondants régionaux.

5.2. Six scenarii ont été étudiés par la mission pour l'administration centrale

Quelques points communs aux divers scenarii émergent des réflexions de la mission.

a/ La difficulté à arbitrer entre différentes perspectives de rattachement reflète la nature polymorphe du champ qui emprunte en permanence à plusieurs référentiels : celui du social qui était évident jusqu'alors, celui de l'économie qui prend de l'importance au vu des priorités nouvelles, celui des principes et celui des valeurs qu'expriment plus nettement les champs associatif (à travers les formations au bénévolat) ou coopératif (via la méthode de révision coopérative dont le projet de loi prévoit la généralisation).

Le pilotage interministériel du champ associatif est le plus délicat à assurer parce que ce statut regroupe deux catégories d'activité au poids économique fondamentalement différent sous la même réglementation. Les pouvoirs publics ont toujours hésité entre une vision attractive et extensive de l'ESS (cf. la période du centenaire de la loi sur les associations) et une mise en exergue des spécificités du secteur quand la pression économique se fait trop forte : ce fut le cas dès 1981, puis en 2006 avec l'éclatement de la délégation et cela semble à nouveau l'orientation privilégiée avec la décision récente (février 2013) de créer un délégué interministériel à la jeunesse et à la vie associative.

b/ La question essentielle est celle de l'interministérialité. Comment transcender des portefeuilles et des compétences reliées depuis toujours à une famille d'acteurs depuis toujours alors que les pouvoirs publics ont décidé de penser ces secteurs comme un tout au regard de leurs enjeux communs pour renfonder une économie de marché régulée et davantage porteuse de sens ? Peut-on demander aux acteurs de se penser communs alors que les diverses administrations continueraient à agir différemment ?

Ce besoin d'État unifié est encore renforcé par l'affirmation de présence, d'impulsion, de reconnaissance des diverses collectivités territoriales qui ont vite perçu le parti qu'elles pouvaient tirer d'activités liées au développement local.

Reste à préciser ce qu'on entend par interministérialité qui recouvre au moins deux notions au niveau administratif : les relations bilatérales entre les administrations et l'animation par une structure dédiée.

La mission s'est fondée sur ces lignes directrices pour étudier les différents scénarios envisageables.

5.2.1. Scénario 1 : Accélérer la disparition de la MIESES est envisageable mais peu cohérent avec le portage de l'ESS

Les entretiens et investigations conduits par la mission permettent de conclure que la plus-value de la mission positionnée au sein de la DGCS n'est plus démontrée.

La MIESES ne dispose pas d'un portage suffisant au sein de la DGCS, mobilisée sur de multiples autres champs (logique et technique autosuffisante du médico-social, question associative omniprésente). Le délégué lui-même est seul dans la mission puisque les trois agents qui travaillent dans le champ de la mission sont rattachés au bureau Accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire de la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté.

Malgré la tutelle conjointe du Ministère de l'économie et des finances, le positionnement de la MIESES au sein de la DGCS ne correspond pas aux enjeux actuels de l'ESS (fiscalité, financement du développement notamment). La MIESES est marginalisée. Elle a largement perdu la capacité d'action et la visibilité lui permettant de se positionner comme l'interlocuteur administratif privilégié du secteur. Elle se concentre donc sur les problématiques de représentation-accompagnement du secteur ainsi que d'innovation sociale, qui sont actuellement cantonnées et spécifiques. Par ailleurs, son rôle d'animation du réseau des correspondants régionaux n'est pas assuré de façon satisfaisante (cf. supra).

La délégation interministérielle était positionnée au sein des ministères sociaux ou auprès du Premier ministre lorsque la responsabilité ministérielle de l'ESS y était elle-même rattachée. L'évolution que représente la nomination du ministre délégué en charge de l'ESS au ministère de l'économie et des finances ne s'est pas traduite dans l'organisation administrative. La mission positionnée au sein de la DGCS ne joue pas le rôle d'interlocuteur administratif privilégié du ministre. La difficulté pour le cabinet du ministre à mobiliser les administrations du champ social n'est pas comblée par la MIESES.

Les réponses aux besoins d'expertise, notamment en matière de fiscalité et de droit communautaire, que les acteurs expriment sont réunies au sein de plusieurs directions d'administration centrale (cf. annexe IV). Par ailleurs, la nomination auprès du ministre de l'économie et des finances d'un ministre délégué en charge de l'économie sociale et solidaire garantit un portage fort des sujets relatifs à l'ESS.

Le manque de coordination entre les différentes administrations centrales et déconcentrées, déploré par les acteurs, a été en partie comblé par le cabinet du ministre délégué, qui a su mobiliser les acteurs administratifs en tant que de besoin, notamment pour l'élaboration du projet de loi relatif à l'ESS. La mobilisation des administrations des ministères économiques et financiers a été renforcée par les commandes du cabinet du ministre délégué dans le cadre de la préparation de la loi. Ces administrations sont montées en compétence pour répondre efficacement à la demande ministérielle et aux besoins des acteurs du secteur. Les autres administrations ont été très sollicitées pour la préparation du texte, mais de façon inhabituelle : en nombre plus important que dans le dialogue interministériel traditionnel vu le champ du projet et du sujet mais aussi plus tôt compte tenu d'une préparation administrative que personne n'a pu assurer officiellement en dehors du cabinet.

La faible plus-value de la MIESES placée à la DGCS et son incapacité à assurer un rôle d'animation des administrations en charge de l'ESS, peuvent plaider en faveur de sa suppression. Une telle solution ne serait toutefois constructive que si elle s'accompagnait de solutions de remplacement permettant de garantir le portage interministériel de la politique publique.

L'ESS reste un objet administratif en cours de définition par le projet de loi. La remise à plat de son portage administratif pourrait donc permettre d'en préciser les contours après la promulgation de la loi.

Enfin, la mission souligne que les régions sont fortement montées en puissance depuis 2004 sur le champ de l'ESS ; les communes et les agglomérations interviennent depuis 2001 et traduisent leurs actions en politique publique organisée. Leur action devrait continuer à s'affirmer avec les prochaines lois de décentralisation. Les départements sont eux aussi fortement impliqués auprès des acteurs de l'ESS, notamment dans le champ médico-social et de l'insertion par l'activité économique même si très peu l'expriment ainsi. L'État doit donc se concentrer sur ses missions régaliennes, sans concurrencer l'action menée au niveau local.

Malgré ces différentes justifications, ce scénario n'est pas retenu par la mission :

- le risque de perte de mémoire administrative est réel, alors même que la connaissance de ce secteur complexe est essentielle pour l'action de l'État. L'enjeu d'acculturation suppose un portage du sujet au niveau central et déconcentré ;

- une structure administrative portant les sujets communs à l'ensemble des acteurs de l'ESS (accès aux marchés publics, développement économique, etc.) est nécessaire pour renforcer les interactions entre administrations spécialisées, participer à la définition de la stratégie de l'État dans ce secteur, faciliter l'acculturation des administrations et traiter les sujets administratifs de ce champ ;
- la suppression de la MIESES s'accompagnerait de la suppression du réseau des correspondants régionaux, ce qui serait en contradiction avec le besoin de pilotage au niveau local des réseaux de l'ESS (CRES(S) notamment) et de l'articulation avec l'action des régions et de la CDC/BPI.

5.2.2. Scénario 2 : La création d'une nouvelle administration par recomposition externe, dont la plus value n'est pas démontrée, est hors de portée

Conformément à la commande ministérielle, la mission a examiné l'opportunité de créer une nouvelle direction ou nouveau service d'administration centrale regroupant les compétences techniques des différents ministères sur le champ de l'ESS. Cette structure nouvelle pourrait être constituée au sein du ministère de l'économie et des finances, en cohérence avec le portage ministériel de l'ESS.

Cette administration regrouperait :

- les compétences techniques par « famille » : ainsi, les bureaux gérant les coopératives agricoles du ministère chargé de l'agriculture, ou le bureau en charge des mutuelles à la DSS seraient par exemple transférés à cette nouvelle administration ;
- dans une approche encore plus extensive, les compétences des directions d'administration centrale sur les domaines d'intervention pourraient être transférées : ainsi, les bureaux gérant par exemple l'insertion par l'activité économique ou les associations dans le secteur médico-social seraient concernés.

Ce scénario pourrait présenter des avantages :

- la duplication administrative de l'organisation politique pourrait sembler cohérente ;
- un interlocuteur unique serait instauré au sein de l'administration sur le champ de l'ESS ;
- cette construction serait une traduction administrative de la volonté politique de favoriser le développement du secteur ;
- ce dispositif pourrait être stabilisé dans le temps.

Cependant, ce scénario présente des inconvénients majeurs qui conduisent la mission à l'écarter.

En raison de la grande diversité du secteur et de ses problématiques, de la technicité des sujets, et de la complexité de l'environnement politique, il est impossible de regrouper les matières et les compétences relatives à l'économie sociale et solidaire au sein d'une structure unique. Le secteur des coopératives reconnaît ainsi qu'il est dans l'incapacité de le faire en son sein.

Cette construction *ex nihilo* serait irréaliste. Elle ignore en effet les compétences techniques développées au sein de chaque administration. Le risque de perte de savoir des administrations concernées est majeur. Ces compétences étant fréquemment portées par plusieurs bureaux ou agents, qui assument par ailleurs d'autres fonctions, le transfert de compétences serait complexe et renforcerait le risque de perte de compétences techniques. Au sein des administrations concernées, les synergies entre bureaux sur des sujets qui dépassent le champ de l'ESS seraient menacées. L'intégration des acteurs de l'ESS au sein de chacune des politiques publiques qui les concernent (emploi, médico-social, etc.) serait

compromise. Cette organisation induirait une focalisation sur les sujets communs aux familles de l'ESS, en négation de leurs spécificités, pourtant fortes.

Le risque d'opposition des administrations concernées serait majeur et s'appuierait sur des arguments solides. En outre, les administrations, qui se sont profondément réformées avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), ont besoin de stabilité et de temps pour absorber les périmètres encore récents dans lesquels elles évoluent. La priorité pour chacune d'entre elles est de maintenir ou de reconstituer les compétences techniques lors des départs en retraite, et de gérer la décroissance de leurs effectifs dans le cadre des schémas d'emplois triennaux.

Enfin, cette piste n'est pas privilégiée par les parties prenantes interrogées par la mission, qui en reconnaissent le caractère faiblement réaliste et peu opérationnel.

La mission recommande donc d'exclure un tel scénario.

5.2.3. Scénario 3 : Créer une nouvelle structure au sein du ministère de l'économie et des finances

L'actuelle MIESES positionnée au sein de la DGCS pourrait être transférée au ministère de l'économie et des finances pour constituer la base d'une nouvelle délégation ministérielle.

Cette piste présente plusieurs avantages :

- elle permettrait de prolonger l'action du ministre délégué positionné au ministère de l'économie et des finances ;
- elle répondrait à une demande forte des parties prenantes, qu'il s'agisse des acteurs du secteur ou du cabinet du ministre ;
- le ministère de l'économie et des finances peut assurer une cohérence interministérielle, particulièrement sur les sujets de financement ou de fiscalité ;
- les problématiques du secteur sont perçues comme prioritairement économiques et financières (financement par la BPI, fiscalité, etc.).

Plusieurs rattachements sont envisageables pour cette nouvelle délégation :

- un bureau de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) ;
- un chargé de mission auprès du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services ;
- auprès du secrétariat général des ministères économiques et financiers ;
- auprès du ministre délégué.

Ces différents positionnements présentent des inconvénients importants :

- un rattachement à la DGCIS (bureau ou chargé de mission auprès du directeur) donnerait une faible visibilité à la délégation et des marges de manœuvre restreinte. Ce positionnement allongerait inutilement les circuits de décision et rendrait complexe le rôle d'animation et de mise en cohérence des différentes administrations impliquées dans la politique publique de l'ESS. Le risque de marginalisation de la structure, matérialisé pour la MIESES, serait réel ;
- le positionnement auprès du secrétariat général des ministères économiques et financiers serait un détournement de la spécificité de cette structure, qui n'a pas vocation à participer à la définition des politiques publiques mais se concentre sur la gestion des ministères concernés ;

- un rattachement auprès du ministre en charge de l'ESS donnerait une visibilité supérieure à la structure mais le risque de concurrence avec le rôle joué par le cabinet serait renforcé. Le positionnement du délégué serait complexe.

Si cette solution peut apparaître comme une évidence en raison du portage de l'ESS au sein du ministère de l'économie et des finances, elle présente cependant plusieurs inconvénients.

Si les sujets d'actualité du secteur sont principalement économiques et financiers, une intégration de l'administration en charge de l'ESS au sein d'une direction des ministères économiques et financiers serait en contradiction avec la dimension interministérielle de l'ESS. Cette dimension a prévalu dans les périodes au cours desquelles la gestion administrative du sujet était la plus satisfaisante.

Ce rattachement renforcerait encore la focalisation sur le pilier économique de l'ESS, déjà renforcé par le positionnement du ministre en charge du secteur. Le portage ministériel actuel a permis une forte mobilisation des administrations de la sphère économique et financière, qui sont rapidement montées en compétence. L'ajout d'une administration de mission n'est pas nécessaire à la prise en compte du sujet par les directions.

Cela reviendrait à faire assumer au ministère de l'économie et des finances une dimension interministérielle qui n'est pas dans sa vocation, même si le champ qu'il gère est très étendu Par ailleurs, la création de cette structure n'apporterait pas de réponse à la difficulté exprimée par le cabinet du ministre délégué à mobiliser les administrations de la sphère sociale. La politique publique pourrait perdre en cohérence. Le risque de banalisation est réel, même s'il semble sous-estimé par les acteurs interrogés par la mission.

5.2.4. Scénario 4 : Renforcer l'actuelle MIESES en la plaçant auprès des ministres chargés des affaires sociales

Le positionnement actuel de la MIESES ne lui permet pas d'assumer pleinement ses fonctions. La reconstitution d'une délégation interministérielle positionnée auprès des ministres chargés des affaires sociales lui permettrait de mieux assumer son rôle d'animation des différentes administrations concernées par l'ESS.

Ce positionnement présenterait plusieurs avantages :

- il permettrait de faciliter la mobilisation de l'expertise en matière sociale par le ministre délégué ;
- l'équilibre entre le pilier économique et le pilier social de l'ESS serait assuré ;
- il répondrait au constat d'insuffisance de l'action de la MIESES, expliqué en partie par son positionnement administratif ;
- il favoriserait la mobilisation des administrations sociales (notamment en charge de l'emploi), au-delà de la DGCS.

Ce scénario, jugé envisageable par la mission, présenterait cependant de nombreux inconvénients. Le pilier économique de l'ESS, pourtant central pour les acteurs, risquerait d'être affaibli à terme s'il n'était porté que politiquement. Par ailleurs, ce scénario n'a été recommandé par aucun des acteurs interrogés par la mission. Il serait en effet peu cohérent avec le portage politique de l'ESS.

Il fait en outre l'hypothèse d'une unité du bloc social entre les affaires sociales et l'emploi. Or ce n'est pas le cas, que ce soit sous l'angle des configurations gouvernementales qui réunissent rarement les deux champs que sous l'angle des problématiques traitées et même des cultures professionnelles portés par les fonctionnaires des deux départements ministériels.

Ce scénario présente des inconvénients symétriques au précédent.

5.2.5. Scénario 5 : Reconstituer une délégation chargée de l'ESS auprès des ministères chargés des affaires sociales et créer une nouvelle structure au sein du ministère de l'économie et des finances

Le rapport sur l'économie sociale et solidaire du député Francis Vercamer (avril 2010) recommandait « *que le développement de l'économie sociale et solidaire soit mentionné parmi les attributions du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi* » *et estimait qu'il était* « *possible de créer au sein du ministère de l'Économie de l'Industrie et de l'Emploi, un service qui prendrait en charge cette dimension. Ce service serait logiquement à intégrer au sein de la direction générale du commerce, de l'industrie et des services (DGCIS)* ». Le rapport soulignait que « *deux structures au sein de l'État auraient donc à se coordonner et à travailler avec les acteurs de l'ESS, notamment au sein du Conseil supérieur de l'économie sociale* ».

Cette piste semble pertinente à la mission.

Ainsi, l'actuelle MIESES pourrait être conservée auprès de la directrice de la cohésion sociale, tout en étant renforcée et en disposant d'objectifs plus précis. Les insuffisances actuelles de l'action de la mission devraient en tout état de cause être analysées et des mesures correctrices envisagées. La définition d'une feuille de route précise pour le chef de la mission devrait être une première étape. Les trois agents aujourd'hui rattachés au bureau accès aux droits, insertion et ESS devraient revenir au sein de la mission.

Pour assurer une pleine prise en compte des questions d'emploi et d'insertion professionnelle tout en tenant compte des configurations gouvernementales, la MIESES devrait être placée sous la double tutelle de la DGCS et de la DGEFP.

Parallèlement à cette évolution, une mission de coordination pourrait être créée auprès du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services.

Ces missions seraient les interlocuteurs du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire afin d'animer la politique publique, de garantir l'acculturation des administrations et la mise en œuvre effective des orientations.

Les deux chargés de mission, placés auprès du directeur général de la DGCIS, de la directrice générale de la DGCS et de la déléguée générale de la DGEFP seraient chargés de l'animation des différentes directions d'administration centrale et de la coordination de la mise en œuvre des projets gouvernementaux.

Le personnel des missions serait issu des directions concernées.

Au sein de la mission DGCIS, la mission devrait réunir des compétences en matière :

- prospectives (1 ETP) : la délégation serait chargée de participer à la définition de la doctrine de l'administration en matière de politique publique de l'ESS (notamment par des comparaisons internationales), d'assurer la veille sur les évolutions européennes et internationales en la matière et d'étudier les sujets émergents dans le champ de l'ESS (impact investing, entreprenariat social, etc.) ;
- de financement et d'accès à la commande publique (1 à 2 ETPT) ;
- juridique, notamment sur le volet européen (1 ETPT).

Ce scénario présente plusieurs avantages :

- faciliter la mobilisation de l'expertise en matière sociale et économique par le ministre délégué ;
- assurer l'équilibre entre le pilier économique et le pilier social ;
- garantir un portage administratif du sujet.

L'attractivité des structures placées auprès du DGCIS, de la DGCS et de la DGEFP, ainsi que la synergie avec les services des directions devraient être garanties par un portage fort par les directeurs généraux concernés et des feuilles de route claires.

Cette solution éviterait toute concurrence éventuelle entre l'action d'un délégué et celle du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire.

Ce scénario présente cependant quelques inconvénients :

- la réponse au constat d'insuffisance de l'action de la MIESES reste dépendante de la volonté de la DGCS, en lien avec la DGEFP, de rénover cette structure ;
- un portage ministériel de la politique publique de l'ESS est indispensable dans cette configuration ;
- la mobilisation des administrations hors champs social et économique serait moins forte que dans le scénario 6 (cf. *infra*).

Cependant, la mission considère que ce scénario présente des avantages de nature à le rendre opérationnel et efficace.

5.2.6. Scénario 6 : La création d'une équipe de mission interministérielle

Ce sixième scénario, privilégié par la mission, consiste en la création d'une structure interministérielle en charge du pilotage administratif de l'ESS.

Cette structure pourrait, en première analyse, être positionnée auprès des secrétaires généraux des ministères économiques et financiers et des ministères sociaux. Cette formule est considérée comme inappropriée par la mission, les secrétariats généraux n'ayant pas vocation à assumer le pilotage de politiques publiques.

La mission privilégie la création d'une structure interministérielle positionnée à la fois auprès du Premier ministre et du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire. Cette structure intégrerait les effectifs et moyens de l'actuelle MIESES, auxquels s'ajouteraient des moyens issus des différents ministères concernés par le champ couvert. Les décrets d'attribution des ministres de la sphère sociale devraient par ailleurs prévoir qu'ils disposent de cette structure interministérielle.

L'exemple du pilotage d'autres politiques transversales (ville, accès au logement, lutte contre la drogue et la toxicomanie, etc.) montre que des solutions innovantes permettent de garantir une action interministérielle, de réunir des compétences techniques variées et de s'appuyer sur un rattachement ministériel de nature à faciliter l'action de la structure.

Les exemples de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) et du secrétariat général du comité interministérielle des villes (SG-CIV) pourraient inspirer l'organisation de la délégation (cf. annexe VI et *infra*).

L'équipe serait dirigée par un délégué interministériel, nommé à la fois par le Premier ministre et le ministre en charge de l'économie sociale et solidaire Le délégué serait également secrétaire général du comité interministériel de l'ESS (cf. *infra*). Il pourrait convoquer les directeurs d'administration centrale.

Le personnel de la délégation serait mis à disposition par les différents ministères compétents, au premier rang desquels le ministère en charge de l'économie et des finances, le ministère en charge des affaires sociales, le ministère en charge de l'emploi et le ministère en charge des associations.

Cette équipe serait composée de 5 à 10 équivalents temps plein (ETP) avec :

- des compétences d'animation (1 à 2 ETP) : la délégation garantirait la diffusion des orientations de la politique publique de l'ESS au sein de l'administration centrale et sa mobilisation, animerait le réseau des correspondants régionaux et assurerait une fonction de représentation du ministre ;
- des compétences prospectives (1 à 2 ETP) : la délégation serait chargée de participer à la définition de la doctrine de l'administration en matière de politique publique de l'ESS, d'assurer la veille sur les évolutions européennes et internationales en la matière et d'étudier les sujets émergents dans le champ de l'ESS (impact investing, entreprenariat social, etc.) ;
- des compétences techniques (2 à 4 ETP) notamment en matière de droit des marchés publics, de droit européen, de conventionnement et de fiscalité, afin de gérer les sujets propres à l'ESS (financement par la BPI, développement économique du secteur, accès aux marchés publics, mise en œuvre de la loi relative à l'ESS) en s'appuyant sur les administrations compétentes le cas échéant ;
- la gestion des appels à projets et conventions (1 ETPT).

Ce scénario présenterait selon la mission plusieurs avantages :

- il garantirait la pluralité des visions et l'équilibre entre les piliers économique, social et des valeurs et principes ;
- la pérennité de la structure et son rayonnement serait renforcés ;
- l'acculturation de l'ensemble de l'administration centrale serait facilitée ;
- ce scénario serait compatible avec les attentes du secteur.

En revanche, la mission souligne que la cohérence entre l'action du ministre délégué et celle du délégué interministériel devrait être garantie dans les objectifs et la feuille de route du délégué interministériel.

6. Mise en œuvre du scénario privilégié par la mission

6.1. Les fonctions de l'équipe administrative ou des chargés de mission

Les principales fonctions de la ou des structures créées seraient les suivantes :

- l'animation du processus législatif et règlementaire (décrets d'application, etc.) ;
- la déclinaison locale des orientations gouvernementales et des dispositifs de la loi ;
- la mise en œuvre du financement de l'ESS en lien avec la BPI ;
- la formation des agents publics pour faciliter la prise en compte des entreprises de l'ESS de façon transversale.

6.2. Une vocation interministérielle indispensable

La mission constate que des compétences techniques nombreuses et de qualité existent dans les administrations centrales sur le champ de l'ESS. Cependant, un manque de connaissance par chaque administration des compétences des autres ministères, voire des compétences au sein de son propre ministère a été souligné par les parties prenantes interrogées par la mission. Une nécessité d'animation de cette politique transversale existe.

La mobilisation d'outils divers d'animation de ce type de politique serait donc de nature à améliorer le pilotage de la politique publique de l'ESS.

La mission recommande donc la création par décret d'un comité interministériel rassemblant tous les ministères concernés. Ce comité serait réuni en tant que de besoin, notamment pour la mise en œuvre de la loi relative à l'ESS.

Au niveau administratif, plusieurs mesures sont envisageables :

- une modification du décret de 2006 (partie en vigueur) pour que le délégué interministériel dispose des services dont dispose le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire ;
- un suivi de l'application de la loi avec des pilotes ministériels pour chacune des familles de l'ESS ;
- une réactivation du réseau des correspondants ESS dans chaque ministère, mis en place en 2010.

Des outils budgétaires d'identification et de suivi des crédits pourraient permettre de clarifier l'intervention de l'État dans le champ de l'ESS et les moyens qui lui sont consacrés. Ainsi, la pertinence de la création d'un Jaune (cf. PJ) relatif à l'ESS devrait être étudiée, en lien avec la direction du budget. Cette étude pourrait permettre de définir si une politique publique de l'ESS est budgétairement isolable d'autres actions conduites par l'État (IAE, soutien aux associations), et, si c'est le cas, conduire à rédiger un document de politique transversale, adapté aux données de cette politique publique interministérielle et partenariale.

6.3. Une bonne répartition des rôles avec le ministre

L'existence d'un délégué interministériel se justifie tout particulièrement quand la politique publique de l'ESS n'est pas portée par une autorité ministérielle. La nomination d'un ministre délégué en charge de l'ESS rendrait plus complexe le positionnement d'un délégué interministériel.

Les compétences présentes au sein du cabinet du ministre, qui représentent des ressources, devraient en tout état de cause être articulées avec la structure administrative. Dans l'immédiat, la coordination du travail interministériel de suivi du projet de loi et de préparation des décrets d'application peut être confiée à une personne mise à disposition par son administration au sein du ministère de l'économie et des finances.

6.4. La coordination avec les collectivités territoriales

Les collectivités locales, et particulièrement les régions, se sont fortement investies sur le champ de l'économie sociale et solidaire. Elles ont conçu des plans de structuration de l'économie sociale et solidaire qui se diffusent dans les schémas de développement économique des collectivités.

Si cette montée en puissance doit conduire l'État à limiter ses interventions locales directes, elle ne remet pas en cause son rôle de coordination, d'animation et de garant de l'égalité entre les territoires. Pour assurer le bon niveau de dialogue et porter la dimension interministérielle du sujet, il convient que les préfets s'impliquent sur la mise en œuvre des orientations qui seront définies.

Les régions ont exprimé le souhait d'une présence de l'État afin de coordonner l'action des services déconcentrés, d'assurer le pilotage conjoint des acteurs et de participer au financement du secteur. Elles souhaitent aussi que l'État intervienne pour reconnaître et généraliser des outils qu'elles ont pu expérimenter (les pôles territoriaux de coopération économique par exemple). Les instruments contractuels peuvent aussi être mobilisés pour acter des orientations partagées sur les territoires.

6.5. Une mise en œuvre possible rapidement

La création de la structure retenue devrait être confiée aux secrétaires généraux des ministères sociaux et économiques et financiers pour le scénario 6.

L'objectif serait :

- d'intégrer les objectifs du cabinet du ministre
- de fixer les feuilles de route de la ou des structures créées ;
- de recruter les chargés de mission ou le délégué interministériel ;
- de valider les fiches de postes.

Si le scénario 6 était retenu, le délégué désigné serait d'abord chargé du recrutement de son équipe. Cette équipe devrait être composée d'agents publics plutôt que de contractuels. Le chef de l'actuel MIESES pourrait être intégré à la structure pour garantir la mémoire de l'administration sur ce champ. Une réflexion serait nécessaire au sein de chaque ministère sur l'implication dans la délégation.

Quel que soit le scénario retenu, la création d'une nouvelle structure marquerait le retour à un rôle plus traditionnel pour le cabinet du ministre sur les sujets administratifs.

A Paris, le 17 juillet 2013

Les membres de la mission,

Julie BONAMY

Inspectrice des finances

Jean-Francois BENEVISE

Marie-Laure BALMES

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : PRESENTATION EN FORMAT MAP ESS

ANNEXE II : PRÉSENTATION EN FORMAT POWER POINT

ANNEXE III : HISTOIRE DE LA DELEGATION A L'ECONOMIE SOCIALE : 11 DELEGUES ET 18 RATTACHEMENTS MINISTERIELS EN 30 ANS

ANNEXE IV : CARTOGRAPHIE DES ADMINISTRATIONS IMPLIQUEES DANS LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS)

ANNEXE V : LES PARTENAIRES RÉGIONAUX DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE TERRITORIALE

ANNEXE VI : STRUCTURES INTERMINISTERIELLES - ENSEIGNEMENTS POUR LE PILOTAGE DE L'ESS

ANNEXE VII : PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES PAR LA MISSION

ANNEXE VIII : LETTRES DE MISSION

ANNEXE I

PRÉSENTATION EN FORMAT MAP ESS

Annexe 1

EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN COURS
POINT D'AVANCEMENT

CIMAP 4 juillet 2013	**Point d'étape interne** *pour les évaluations en cours*	SGMAP Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique www.modernisation.gouv.fr
Évaluation n°…	Pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire	
Ministre chef de file	Ministre de l'économie et des finances - Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation	
Autres ministres concernés	Ministre des affaires sociales et de la santé ; Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	

I. INFORMATIONS GENERALES

Coordonnateur	*Catherine Barbaroux, présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique*
Responsable opérationnel	
Lettre de mission	*12 mars 2013*
Cadrage détaillée	*22 mai 2013*

	Composition	Travaux à mener
Equipe d'appui et contributeurs	Jean-François Bénévise, Inspecteur général des affaires sociales	Coordination de la mission, prise de contacts, programmation des entretiens, synthèses Diagnostic : historique, services déconcentrés Travaux communs sur les scenarii
	Marie-Laure Balmes, Inspectrice générale des affaires sociales	Diagnostic : données cadrage et chronologie, attentes des parties prenantes, services déconcentrés et action des collectivités territoriales Consultation des acteurs Travaux communs sur les scenarii
	Julie Bonamy, Inspectrice des finances	Diagnostic : benchmark, organisation de l'administration centrale, analyse niveau européen Consultation des acteurs Travaux communs sur les scenarii

Comité de Pilotage	**Composition**		
	- Secrétariat général des ministères économiques et financiers - Secrétariat général des ministères sociaux - CGEFI	-- SGMAP - les membres du bureau et les présidents des commissions du Conseil supérieur de l'ESS : 11 représentants d'élus et des acteurs	- DGCS, DGEFP, DGCIS, DJEPVA, DSS, DGTrésor, DGCL - SAE - un correspondant régional de l'ESS
	Dates de réunion	**Ordre du jour**	
	21 mars et 8 avril	Présentation et discussion sur les objectifs de la mission	
	21 mai 2013	Présentation de la méthodologie de la mission	
	13 juin 2013	Présentation des orientations de la mission	
Eventuelles difficultés rencontrées sur le fond	- Politique en cours de définition, d'où une complexité à déterminer l'organisation administrative appropriée - Faiblesse des ressources documentaires sur le pilotage de la politique publique de l'ESS - Mémoire des acteurs éparse et complexe à reconstituer		
Eventuelles difficultés rencontrées sur la démarche	- Retours insuffisants des administrations centrales au questionnaire adressé par la mission		
Restitutions envisagées	**CIMAP 2**	*(premiers éléments de diagnostic / diagnostic/ scénarios)*	
	CIMAP 3		
	CIMAP 4		

Pistes de scénarios *(en fonction de l'avancement des travaux)*		**Enjeu financier** *(en fonction de l'avancement)*
Scénario 1		
Scénario 2		
…		

Association des parties prenantes			
Identification des parties prenantes	**Objectifs de la consultation**	**Modalités d'association**	**Niveau d'avancement**
Cabinets ministériels compétents	Définir les attentes du cabinet ministériel compétent Définir les problématiques administratives actuelles	Entretiens avec les conseillers concernés Information suivie et régulière sur l'avancement de la mission	Achevé au 14/06/13
Commission européenne	Définir la vision européenne de l'ESS Comprendre l'organisation administrative au niveau européen Préciser les attentes de la Commission européenne vis-à-vis de l'administration française	Entretien avec l'administration compétente à la Commission européenne (DG Marché intérieur)	Achevé au 14/06/13
MIESES	Définir le rôle de la mission Evaluer les faiblesses éventuelles de l'organisation actuelle Evaluer les enjeux financiers Retour d'expérience sur les organisations précédentes	Entretien avec le responsable de la MIESES et la déléguée (DGCS) Entretien avec d'anciens délégués interministériels et membres de la délégation/mission	Achevé au 14/06/13
Autres administrations centrales compétentes sur des problématiques liées à l'ESS	Etablir une cartographie des compétences administratives sur le champ de l'ESS Identifier d'éventuelles failles dans l'organisation administrative (sujets non couverts, doublons) Evaluer les enjeux financiers	Envoi d'un questionnaire aux administrations centrales compétentes Entretiens avec l'ensemble des responsables administratifs Organisation d'un séminaire d'une demi-journée axé sur l'organisation actuelle et les pistes d'amélioration	Entretiens achevés au 14/06/13 En attente des retours aux questionnaires envoyés par la mission
Services déconcentrés : correspondants régionaux de l'ESS	Préciser le rôle et le positionnement des correspondants régionaux Définir des pistes d'évolution	Envoi d'un questionnaire aux correspondants régionaux Organisation d'un séminaire d'une journée pour recueillir leur évaluation de leur fonction et les pistes d'amélioration envisageables	Achevé au 14/06/13
Parlementaires (français et européens), élus locaux	Préciser le rôle des collectivités territoriales Recueillir l'appréciation des élus sur la politique publique de l'ESS Identifier les priorités d'action aux niveaux local et national	Entretiens avec les différents élus et associations d'élus compétents sur la politique publique de l'ESS	Achevé au 18/06/13

Représentants des organisations de l'ESS (CRES(S), CNCRES, CSESS, CEGES	Identifier les attentes des organisations représentatives de l'ESS Evaluer la qualité des interactions entre la représentation des acteurs et l'administration Préciser le rôle de ces instances	Entretien avec les représentants des différentes organisations représentatives de l'ESS	Achevé au 14/06/13
Représentants des différentes « familles » de l'ESS : associations, fondations, coopératives, mutuelles, entrepreneurs sociaux	Identifier les attentes spécifiques des différentes « familles » composant l'ESS Evaluer les défaillances de l'organisation actuelle selon les acteurs	Entretiens avec les principaux représentants des différentes familles de l'ESS	Achevé au 14/06/13
Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)	Définir les spécificités de la politique publique de l'ESS au niveau régional	Envoi d'un questionnaire à l'ensemble des CESER	En attente des retours aux questionnaires envoyés par la mission

Travaux envisagés

Travaux	Calendrier prévisionnel	Avancement	Document attendu
I. Diagnostic partagé - Organisation actuelle : cartographie des compétences - Historique de l'organisation - Limites de l'organisation actuelle - Attentes des parties prenantes	Fin des travaux prévue pour le 30/06/13		Présentation Power point Rapport de synthèse Annexe présentant la cartographie des compétences des administrations dans le champ de l'ESS Annexe présentant l'historique de la délégation puis mission en charge de l'économie sociale Annexe sur les structures interministérielles étudiées par la mission Annexe sur les partenaires régionaux de l'Etat dans l'ESS territoriale Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission

II. Approfondissement des scénarios - Définition des scenarios - Précision du scénario privilégié par la mission - Mise en œuvre du scénario : organisation, enjeux financiers, calendrier, limites identifiées			Présentation Power point Rapport de synthèse

Annexe 2

FICHE DE SYNTHESE DES TRAVAUX (EVALUATIONS EN COURS)

POINT D'ETAPE CIMAP du 4 juillet 2013
pour les évaluations en cours

Document susceptible d'être rendu public

Objectifs de la politique publique évaluée

La politique publique en faveur de l'économie sociale et solidaire définie par le ministre délégué porte sur la reconnaissance du secteur (définition du champ et rappel de ses principes de fonctionnement tels que la « révision »), sa structuration dans les territoires (via les pôles territoriaux de coopération économique), et son développement par des outils adaptés (intervention sur le haut et bas de bilan des structures par la banque publique d'investissement (BPI), sécurisation de la subvention, promotion des clauses sociales).
L'enjeu est de mobiliser l'ensemble de ses composantes au service de l'emploi et du développement local.
La redéfinition de la politique publique passe par l'élaboration d'un projet de loi attendu, et alimenté, par toutes les familles de l'économie sociale et solidaire.

Principaux acteurs de la mise en œuvre de la politique

La politique publique de l'ESS est mise en œuvre par les diverses composantes, qu'elles relèvent des secteurs historiques telles les coopératives, les mutuelles et les associations ou qu'elles s'y agrègent progressivement par des pratiques similaires tels les entrepreneurs sociaux.
Les collectivités territoriales de tous niveaux (conseils régionaux, généraux, intercommunalités et communes) prennent une part croissante du soutien public, aux côtés des acteurs traditionnellement impliqués (Caisse des dépôts et consignations (CDC) et réseaux solidaires nationaux impliqués dans le soutien à la création d'entreprise ou dans le soutien aux innovations sociales)
Au sein de l'administration, de nombreuses directions d'administration centrales interviennent dans le champ de l'économie sociale et solidaire :

- <u>soit pour en suivre une des familles</u> : direction de la sécurité sociale (DSS) pour les mutuelles et direction générale du Trésor (DGTrésor) pour les sociétés d'assurance à forme mutuelle ; directions du ministère chargé de l'agriculture pour les coopératives agricoles ; direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) pour les associations ; DGTrésor pour les banques coopératives ; direction générale de la compétitivité ,de l'industrie et des services (DGCIS) pour les Scop ; direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages pour le logement social ; direction générale de la cohésion sociale (DGCS) pour le champ médico-social ; délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour l'insertion par l'activité économique, les entreprises adaptées, le soutien à la création d'emplois et le fonds social européen (FSE) ;
- <u>soit pour prendre en charge des sujets communs</u> : direction des affaires juridiques (DAJ) du Ministère de l'économie et des finances pour les marchés publics, direction des affaires civiles et du sceau (DACS) pour le droit commercial ; direction générale du travail (DGT) pour la représentativité ; mission pour l'innovation, l'expérimentation sociale et l'économie sociale (MIESES) pour la synthèse et l'animation du réseau déconcentré ;

En région, les correspondants de l'Etat, placés principalement au secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), en direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ou en direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) travaillent à temps partiel auprès des préfets de région sur la déclinaison des orientations nationales et la coordination avec les collectivités et les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRES(S)).

Enjeux et périmètre de l'évaluation
La mission a pour tâche : - d'évaluer l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS, tant à l'échelon central que local ; - de proposer des scenarii de réorganisation administrative, précisant le cas échéant les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en route. En travaillant sur le pilotage administratif de cette politique tant au niveau central que territorial, la mission a tenté de poser les éléments d'un diagnostic partagé et a proposé des pistes d'évolution permettant de rendre ce pilotage cohérent avec les objectifs de la politique publique
Modalités d'association des bénéficiaires et autres parties prenantes
La mission étant focalisée sur le pilotage de la politique publique, les parties prenantes pertinentes sont d'abord les agents publics chargés de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique publique de l'ESS dans ses composantes traditionnelles et nouvelles. Aussi, deux séminaires de réflexion collective ont été organisés, avec le concours du SGMAP : l'un avec les correspondants régionaux, l'autre avec des représentants d'un certain nombre d'administrations centrales compétentes en matière d'économie sociale et solidaire. Par ailleurs, un questionnaire a été adressé à ces deux catégories (administrations centrales et correspondants régionaux), ainsi qu'aux présidents des comités économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). La mission a aussi conduit de nombreux entretiens bilatéraux avec les administrations compétentes. Elle a en outre consulté d'anciens membres de la délégation en charge de l'économie sociale afin de préciser l'historique et les facteurs clés de succès de cette structure. Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), le Secrétariat général du gouvernement (SGG) ainsi que les secrétariats généraux des ministères sociaux et du ministère de l'économie et des finances ont été consultés pour leur expertise en matière d'outils d'animation de politiques transversales. Les acteurs de l'économie sociale et solidaires, qu'il s'agisse des représentants des principaux réseaux de l'ESS (Conseil des entreprises, groupements et employeurs de l'économie sociale (CEGES), Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS), Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS, etc.) ou des représentants des familles de l'ESS (Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), mutuelles, coopératives, etc.) ont été consultés par la mission afin de préciser leurs attentes sur le pilotage de la politique publique de l'ESS. La multiplicité et la variété des contacts pris (élus régionaux, nationaux et européens ; directions d'administration centrale, commission européenne, têtes de réseau du secteur et anciens salariés de la délégation chargé de l'économie sociale) permet à la mission d'avoir un panel très large des positions et opinions des autres parties prenantes que sont les acteurs de l'ESS. Les services de la Commission européenne ont été consultés afin de préciser l'organisation administrative au niveau européen, les évolutions récentes et à venir en matière d'économie sociale et les attentes à l'égard de l'administration française. La mission s'est aussi entretenue avec plusieurs élus locaux, nationaux et européens compétents.
Synthèse (ou 1ers éléments) du diagnostic partagé
Voir annexe 3
Premières pistes de scénarios et/ou prochaines investigations/prochaines étapes

Annexe 3

FICHE DE SYNTHESE DES TRAVAUX (EVALUATIONS ACHEVEES)

Synthèse des travaux d'évaluation - CIMAP du 4 juillet 2013 pour les évaluations achevées

Document susceptible d'être rendu public

Synthèse du diagnostic partagé

L'ESS est une construction politique fondée sur une réalité diversifiée, puissante et territorialisée.
L'ESS regroupe des acteurs ayant leurs propres priorités et administrations de référence, qui se retrouvent sur des sujets communs (financement, fiscalité, principes d'action) mais sont aussi divisés sur des sujets fondamentaux (définition, valeurs, priorités, etc.)
La définition de l'ESS est encore instable dans son champ (entreprises solidaires, entrepreneurs sociaux, associations simples, fondations, filiales, etc.) et dans ses principes fondamentaux (gouvernance, valeurs, etc.). Sa stabilisation et sa clarification est un des objectifs essentiels de la loi en préparation
Son référentiel est positionné et polarisé entre trois champs :
- économie (financement, fiscalité, développement économique)
- social (prise en charge des publics fragiles, emploi, innovation sociale)
- principes et valeurs (engagement collectif désintéressé sur un projet répondant à des besoins)

Il en découle une difficulté à déterminer le pilotage administratif approprié d'une politique publique en cours de définition

La présence publique s'établit à trois niveaux :
- L'impulsion politique : la mission souligne l'instabilité des rattachements et attributions pour les ministres ou secrétaires d'Etat en charge de l'économie sociale depuis les années 1980 (Premier ministre, ministères sociaux). La nomination d'un ministre délégué dédié au sein du ministère de l'économie et des finances est une nouveauté.
- La gestion de portefeuilles d'activités par les administrations en lien avec les différentes familles (coopératives, mutuelles, associations, fondations). Les administrations spécialisées interviennent en soutien au développement de chaque famille et en régulation des relations avec les pouvoirs publics (cf. chartes et subventions). Des ressources sont ainsi mobilisées dans chaque administration pour le suivi de chaque « famille » (DSS pour les mutuelles et Trésor pour les sociétés d'assurances à forme mutuelle par exemple). Ces ressources sont mobilisables, comme l'a démontré la préparation du projet de loi, mais restent mal identifiées. La cartographie des compétences administratives sur les différentes familles de l'ESS n'est pas disponible. Ces administrations travaillent faiblement de façon interministérielle, à l'exception des réunions interministérielles (RIM).
- Le portage administratif de l'ESS en tant que telle par une structure dédiée : La délégation ou mission en charge de l'économie sociale est en reconfiguration permanente. Elle a été déstabilisée par des conflits d'orientations (partage sur le champ des associations, affectation des crédits vers le RSA, concurrence avec la référence à l'économie), et par sa (dés)-intégration au sein de la DGCS. Cette structure constitue un point d'appui du réseau des correspondants dans une stratégie de positionnement et d'équilibre entre services déconcentrés Etat, régions et CRES(S). Elle souffre d'une grande fragilité. Ses recompositions et repositionnement permanents ont porté atteinte à la mémoire de la structure, ont restreint sa substance administrative et gestionnaire et ont affaibli sa reconnaissance par les acteurs. La grande majorité des acteurs s'exprime en faveur d'un rattachement administratif de cette structure au ministère de l'économie et des finances. Cependant, la pertinence d'un tel rattachement peut être questionnée.
Au total, le rôle que devrait jouer l'administration, au-delà de la gestion de chaque famille, sur le concept encore en définition d'économie sociale et solidaire est complexe à définir. Un positionnement approprié de la structure administrative transversale, entre le portage politique par le ministre délégué et son cabinet et le portage par les acteurs eux-mêmes est indispensable à la légitimité de cette administration. La définition précise de ses fonctions et de son champ d'intervention est lui aussi essentiel.

Motivations/raisons du choix du scénario de transformation retenu

Parmi les six scénarios étudiés par la mission (1. renoncer à toute structure dédiée ; 2. créer une nouvelle administration par regroupement des compétences existantes ; 3. créer une nouvelle structure au sein du Ministère de l'économie et des finances ; 4. créer une nouvelle structure au sein des ministères chargés des affaires sociales ; 5. reconstituer une délégation chargée de l'ESS auprès des ministères chargés des affaires sociales et créer une nouvelle structure au sein du ministère de l'économie et des finances ; 6. recréer une délégation interministérielle auprès du Premier ministre), **seuls les deux derniers sont proposés.**

Le **scénario 5 présente les avantages suivants** :

- faciliter la mobilisation de l'expertise en matière sociale et économique par le ministre délégué ;
- assurer l'équilibre entre le pilier économique et le pilier social ;
- garantir un portage administratif du sujet.

L'attractivité des structures placées auprès du DGCIS, de la DGCS et de la DGEFP, ainsi que la synergie avec les services des directions devraient être garantis par un portage fort par les directeurs généraux concernés et des feuilles de route claires.

Cette solution éviterait toute concurrence éventuelle entre l'action d'un délégué et celle du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire.

Ce scénario présente cependant quelques inconvénients :

- la réponse au constat d'insuffisance de l'action de la MIESES reste dépendante de la volonté de la DGCS en lien avec la DGEFP de rénover cette structure ;
- un portage ministériel de la politique publique de l'ESS est indispensable dans cette configuration ;
- la mobilisation des administrations hors champs social et économique serait moins forte que dans le scénario 6 (cf. infra).

Le **scenario 6 a la préférence de la mission** pour les raisons suivantes :

- il assure l'équilibre entre les différents piliers (économique, social et principes), facilitant une acculturation encore nécessaire ;
- le positionnement de la structure garantit une approche interministérielle en mobilisant plus facilement les diverses administrations concernées ;
- il permet un portage politique fort et durable qui avait disparu dans la récente configuration ;
- il reflète un fonctionnement en subsidiarité par rapport aux diverses administrations en évitant tout désinvestissement sur leur propres compétences ;
- il est indépendant de toutes les configurations gouvernementales ;
- le cumul entre un délégué interministériel auprès du Premier ministre et un ministre existe (cf. l'hébergement et personnes mal logées).

Parmi les diverses références existantes (conseil général du développement durable –CGDD-, mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie –mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie-, secrétariat général du comité interministériel des villes –SGCIV- et délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées - DIHAL-), la mission propose de **s'inspirer du modèle DIHAL-MILDT** avec :

- un délégué interministériel nommé en conseil des ministres et placé auprès du Premier ministre et sous son autorité, conjointe avec celle du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire. Les ministres de la sphère sociale/emploi disposeraient de la structure ;
- le délégué est secrétaire général du comité interministériel à créer ; le comité est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire ; le secrétaire général préside un comité des directeurs chargés de la mise en œuvre de la politique gouvernementale ; cf. DIHAL
- une délégation interministérielle à laquelle les ministères concernés par la politique d'économie sociale et solidaire apportent leurs moyens ; gérée soit par le Premier ministre (cf. MILDT) soit, par le Ministère de l'économie et des finances (par transposition DIHAL/logement) ; dans le premier cas, les moyens budgétaires proviendraient principalement du ministère de l'économie et des finances et des ministères sociaux (DGCIS et DGCS) et tous les ministères seraient intéressés pour les effectifs (prioritairement sphère économie-finances, social, emploi et vie associative) ; dans le 2ème cas , attribution des moyens budgétaires par le ministère de l'économie et des finances ; ressources humains sans changement avec l'hypothèse 1.

Description du scénario de transformation retenu

Composition de l'équipe – Scénario 5 :
L'actuelle MIESES et les trois agents aujourd'hui rattachés au bureau accès aux droits, insertion et ESS devraient servir de base à la constitution de l'équipe placée auprès des DGCIS et DGEFP. Cette structure devrait être renforcée et d'objectifs plus précis. Les insuffisances actuelles de l'action de la mission devraient en tout état de cause être analysées et des mesures correctrices envisagées. La définition d'une feuille de route précise pour le chef de la mission devrait être une première étape.
Pour assurer une pleine prise en compte des questions d'emploi et d'insertion professionnelle tout en tenant compte des configurations gouvernementales, la MIESES devrait être placée sous la double tutelle de la DGCS et de la DGEFP.
Parallèlement à cette évolution, une mission de coordination pourrait être créée auprès du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services.
Ces missions seraient les interlocuteurs du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire afin d'animer la politique publique, de garantir l'acculturation des administrations et la mise en œuvre effective des orientations.
Les deux chargés de mission, placés auprès du directeur de la DGCIS et de la directrice de la DGCS seraient chargés de l'animation des différentes directions d'administration centrale et de la coordination de la mise en œuvre des projets gouvernementaux.
Le personnel des missions serait issu des directions concernées.
Au sein de la mission DGCIS, la mission devrait réunir des compétences en matière :
- prospectives (1 ETP) : la délégation serait chargée de participer à la définition de la doctrine de l'administration en matière de politique publique de l'ESS, d'assurer la veille sur les évolutions européennes et internationales en la matière et d'étudier les sujets émergents dans le champ de l'ESS (impact investing, entreprenariat social, etc.) ;
- de financement et d'accès à la commande publique (1 à 2 ETPT) ;
- juridique, notamment sur le volet européen (1 ETPT).

Composition de l'équipe – Scénario 6 :
L'équipe serait dirigée par un délégué interministériel, nommé à la fois par le Premier ministre et le ministre en charge de l'économie sociale et solidaire. Les ministres de la sphère sociale/emploi disposeraient de la délégation. Le délégué serait également secrétaire général du comité interministériel de l'ESS. Il pourrait convoquer les directeurs d'administration centrale.
Le personnel de la délégation serait mis disposition par les différents ministères compétents, au premier rang desquels le ministère en charge de l'économie sociale et solidaire, le ministère en charge des affaires sociales, le ministère en charge de l'emploi et le ministère en charge des associations.
Cette équipe serait composée de 5 à 10 équivalents temps plein (ETP) avec :
- des compétences d'animation (1 à 2 ETP) : la délégation garantirait la diffusion des orientations de la politique publique de l'ESS au sein de l'administration centrale et sa mobilisation, animerait le réseau des correspondants régionaux et assurerait une fonction de représentation du ministre ;
- des compétences prospectives (1 à 2 ETP) : la délégation serait chargée de participer à la définition de la doctrine de l'administration en matière de politique publique de l'ESS, d'assurer la veille sur les évolutions européennes et internationales en la matière et d'étudier les sujets émergents dans le champ de l'ESS (impact investing, entreprenariat social, etc.) ;
- des compétences techniques (2 à 4 ETP) notamment en matière de droit des marchés publics, de droit européen, de conventionnement et de fiscalité, afin de gérer les sujets propres à l'ESS (financement par la BPI, développement économique du secteur, accès aux marchés publics, mise en œuvre de la loi relative à l'ESS) en s'appuyant sur les administrations compétentes le cas échéant ;
- la gestion des appels à projets et conventions (1 ETPT).

Mise en œuvre :

<u>Les fonctions de l'équipe administrative ou des chargés de mission</u>
Les principales fonctions de la ou des structures créées seraient les suivantes :
- l'animation du processus législatif et règlementaire (décrets d'application, etc.) ;
- la déclinaison locale des orientations gouvernementales et des dispositifs de la loi ;
- la ùise en oeuvre du financement de l'ESS en lien avec la BPI
- la formation des agents publics pour faciliter la prise en compte des entreprises de l'ESS de façon transversale.

<u>Une vocation interministérielle indispensable</u>
La mission constate que des compétences techniques nombreuses et de qualité existent dans les administrations centrales

sur le champ de l'ESS. Cependant, un manque de connaissance par chaque administration des compétences des autres ministères, voire des compétences au sein de son propre ministère a été souligné par les parties prenantes interrogées par la mission. Une nécessité d'animation de cette politique transversale existe.
La mobilisation d'outils divers d'animation de ce type de politique serait donc de nature à améliorer le pilotage de la politique publique de l'ESS.
La mission recommande donc la création par décret d'un comité interministériel rassemblant tous les ministères concernés. Ce comité serait réuni en tant que de besoin, notamment pour la mise en œuvre de la loi relative à l'ESS.
Au niveau administratif, plusieurs mesures sont envisageables :
- une modification du décret de 2006 (partie en vigueur) pour que le délégué interministériel, s'il est recréé, dispose des services dont dispose le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire ;
- un suivi de l'application de la loi avec des pilotes ministériels pour chacune des familles de l'ESS ;
- une réactivation du réseau des correspondants ESS dans chaque ministère, mis en place en 2010.
Des outils budgétaires d'identification et de suivi des crédits pourraient permettre de clarifier l'intervention de l'Etat dans le champ de l'ESS et les moyens qui lui sont consacrés. Ainsi, la pertinence de la création d'un Jaune relatif à l'ESS devrait être étudiée avec la direction du budget. Cette étude pourrait permettre de définir si une politique publique de l'ESS est budgétairement isolable d'autres actions conduites par l'Etat (IAE, soutien aux associations) et, si c'est le cas, conduire à rédiger un document de politique transversale, adapté aux données de cette politique publique interministérielle et partenariale.

Une bonne répartition des rôles avec le Ministre
L'existence d'un délégué interministériel se justifie tout particulièrement quand la politique publique de l'ESS n'est pas portée par une autorité ministérielle. La nomination d'un ministre délégué en charge de l'ESS rendrait plus complexe le positionnement d'un délégué interministériel.
Les compétences présentes au sein du cabinet du ministre, qui représentent des ressources, devraient en tout état de cause être articulées avec la structure administrative.

La coordination avec les collectivités territoriales
Les collectivités locales, et particulièrement les régions, se sont fortement investies sur le champ de l'économie sociale et solidaire. Elles ont conçu des plans de structuration de l'économie sociale et solidaire qui se diffusent dans les schémas de développement économique des collectivités.
Si cette montée en puissance doit conduire l'Etat à limiter les interventions locales directes, elle ne remet pas en cause son rôle de coordination, d'animation et de garant de l'égalité entre les territoires. Pour assurer le bon niveau de dialogue et porter la dimension interministérielle du sujet, il convient que les préfets s'impliquent sur la mise en œuvre des orientations qui seront définies.
Les régions ont exprimé le souhait d'une présence de l'Etat afin de coordonner l'action des services déconcentrés, d'assurer le pilotage conjoint des acteurs et de participer au financement du secteur. Elles souhaitent aussi que l'Etat intervienne pour reconnaître et généraliser des outils qu'elles ont pu expérimenter (les pôles territoriaux de coopération économique par exemple).

Une mise en œuvre possible rapidement
La création de la structure retenue devrait être confiée aux secrétaires généraux des ministères sociaux et économiques et financiers.
L'objectif serait :
- d'intégrer les objectifs du cabinet du ministre
- de fixer les feuilles de route de la ou des structures créées ;
- de recruter les chargés de mission ou le délégué interministériel ;
- de valider les fiches de postes.
Si le scénario 6 était retenu, le délégué désigné serait d'abord chargé du recrutement de son équipe. Cette équipe devrait être composée d'agents publics plutôt que de contractuels. Le chef de l'actuel MIESES pourrait être intégré à la structure pour garantir la mémoire de l'administration sur ce champ. Une réflexion serait nécessaire au sein de chaque ministère sur l'implication dans la délégation.
Quel que soit le scénario retenu, la création d'une nouvelle structure marquerait le retour à un rôle plus traditionnel pour le cabinet du ministre sur les sujets administratifs.

ANNEXE II

PRÉSENTATION EN FORMAT POWERPOINT

N° IGF 2013-M-037-02

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° IGAS RM2013-109 P

Mission MAP

Évaluation du pilotage de la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS)

Julie BONAMY, inspectrice des finances,
Marie-Laure BALMES et Jean-Francois BENEVISE, membres de l'Inspection générale des affaires sociales

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DELEGUE CHARGE DE
L'ECONOMIE SOCIALE ET
SOLIDAIRE ET DE LA
CONSOMMATION

Lettre de mission et interlocuteurs

La lettre de mission

- **Mission conjointe IGAS-IGF**
- **Lettre de mission co-signée par le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation**
- **Objectifs :**
  - ***« évaluer l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS, tant à l'échelon central que local »***
  - ***« proposer des scenarii de réorganisation administrative, précisant le cas échéant les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en route »***

Les interlocuteurs de la mission

- **Au sein des cabinets ministériels : ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire, premier ministre**
- **Au sein de l'administration centrale et déconcentrée : ministères sociaux (dont DGCS et mission innovation, expérimentation sociale et économie sociale, DGEFP, DJEPVA, SG), ministère de l'économie et des finances (Trésor, DGCIS, DLF, DB, CEGEFI, SG), ministère de l'agriculture, ministère de la justice, SGAE, SGG, correspondants régionaux, etc.**
- **Au sein de la Commission européenne : DG marché intérieur, DG entreprises**
- **Avec la plupart des têtes de réseau et personnalités qualifiées du secteur : Crédit coopératif, CNCRES, Uniopss, Coop.fr, CPCA, etc.**
- **Avec des élus; régionaux, ADF, parlementaires (nationaux et européens)**
- **Avec les responsables et anciens salariés de la délégation chargée de l'économie sociale**

Méthodologie

- **Centrer l'approche sur « *l'organisation du pilotage* », conformément à la lettre de mission**
- **S'appuyer sur l'analyse des organisations administratives successives et sur les points de vue des parties prenantes pour identifier les besoins de compétences, d'expertise et d'animation pour le pilotage public**
- **Élaborer un diagnostic de ce pilotage : cartographier les activités, les moyens humains et financiers dédiés ; évaluer la pertinence des organisations administratives successives ; évaluer les limites de l'organisation actuelle**
- **Intégrer dans les scenarii la dimension locale du pilotage, en détaillant les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales (principalement la région)**
- **Deux séminaires de réflexion : avec les correspondants régionaux et les directions d'administration centrale**
- **Difficultés :**
  - **Faiblesse des ressources documentaires sur le pilotage de la politique publique de l'ESS. Utilisation des ressources du Crédit coopératif notamment**
  - **Trois questionnaires (CR/ DAC/ CESE) : retours inégaux, d'où des difficultés à cartographier les moyens**

Les attentes des parties prenantes

- **<u>Le cabinet</u> : retrouver une répartition classique des rôles entre administration et cabinet ministériel ; besoin d'expertise technique ; nécessité d'une mobilisation plus aisée des administrations sur les sujets sociaux**
- **<u>Les directions d'administration centrale</u> : protéger leur relation avec chaque famille et leur expertise technique tout en répondant à la mobilisation nouvelle en faveur de l'ESS**
- **<u>La MIESES</u> : sortir de l'incertitude, prendre appui sur la mémoire administrative, disposer d'une feuille de route et d'une plus grande visibilité**
- **<u>Les correspondants régionaux</u> : besoin de feuilles de route claires, avec des objectifs et des priorités ; souhait d'une reconnaissance interne plus affirmée de leur rôle**
- **<u>L'UE</u> : souhait d'une implication forte de la France (et de son administration) dans les projets en cours et d'une compréhension commune du champ de l'économie sociale**
- **<u>Les régions</u> : volonté (contestée) de s'affirmer comme chef de file avec un focus économie, en concertation tripartite et copilotage des financeurs avec Etat**
- **<u>Les départements</u> : volonté de reconnaissance du rôle joué dans le domaine social et de leur connaissance des acteurs locaux de l'ESS**
- **<u>Les acteurs</u> : soutenir, protéger, réguler ; besoin d'animation, de compétences juridiques, financières, fiscales et droit européen ; demande mémoire, veille active sur tous projets et représentation.**

Diagnostic (1/2)

- **L'ESS est une construction politique fondée sur une réalité diversifiée, puissante et territorialisée**
- **L'ESS regroupe des acteurs ayant leurs propres priorités et administrations de référence, qui se retrouvent sur des sujets communs (financement, fiscalité, principes d'action) mais sont aussi divisés sur des sujets fondamentaux (définition, valeurs, priorités, etc.)**
- **La définition de l'ESS est encore instable dans son champ (entreprises solidaires, entrepreneurs sociaux, associations simples, fondations, filiales, etc.) et dans ses principes fondamentaux (gouvernance, valeurs, etc.). Sa stabilisation et sa clarification est un des objectifs essentiels de la loi en préparation**
- **Un référentiel positionné et polarisé entre :**
  - **économie (financement, fiscalité, développement économique)**
  - **social (prise en charge des publics fragiles, emploi-innovation sociale)**
  - **principes et valeurs (engagement collectif désintéressé sur un projet pérenne)**

➔ Difficulté : déterminer le pilotage administratif approprié d'une politique publique en cours de définition

Diagnostic (2/2)

- **Trois niveaux de la présence publique :**
  - **<u>L'impulsion politique</u> :**
    - **Des rattachements et attributions instables pour les ministres ou secrétaires d'Etat en charge de l'économie sociale depuis les années 1980 (Premier ministre, ministères sociaux)**
    - **La nouveauté d'un ministre délégué dédié au sein du ministère de l'économie et des finances**
  - **<u>La gestion de portefeuilles d'activités</u> par les administrations en lien avec les différentes familles (coopératives, mutuelles, associations, fondations) :**
    - **en soutien au développement, en régulation des relations avec les pouvoirs publics (cf. chartes, conventionnements et subventions)**
    - **des ressources dans chaque administration pour le suivi de chaque « famille » (DSS pour les mutuelles et Trésor pour les sociétés d'assurance à forme mutuelle par exemple) ;**
    - **mal identifiées mais mobilisables (cf. préparation projet de loi)**
    - **une faible habitude du travail interministériel hors RIM; quelle autorité de l'initiateur?**
  - **<u>Le portage administratif de l'ESS en tant que telle</u> par une structure dédiée**
    - **Une délégation en reconfiguration permanente, déstabilisée par des conflits d'orientations (partage associations, crédits vers RSA, concurrence référence économie), (dés)-intégration au sein DGCS**
    - **Point d'appui du réseau des correspondants dans stratégie de positionnement et d'équilibre entre services déconcentrés Etat, régions et CRES(S)**
    - **Grande fragilité: risque de perte mémoire, perte substance administrative et gestionnaire, perte reconnaissance des acteurs**
    - **Préférence de la grande majorité des acteurs pour un rattachement administratif au ministère de l'économie et des finances est-elle la réponse adaptée?**

➔ **La notion d'ESS présente un intérêt pour le secteur et en termes d'impulsion politique**

➔ **Quelle traduction administrative du concept? Quel rôle, au-delà de la gestion des problématiques administratives spécifiques de chaque famille, pour une administration de l'ESS ?**

Les enjeux

- **<u>Enjeu d'acculturation</u> : dépasser les débats de conviction-croyance, similaires dans toute les collectivités publiques ; formation, reformulation, diffusion**
- **<u>Enjeu de travail partenarial sur des objectifs partagés et des feuilles de route</u> : définition d'un cadre par la loi, recours aux conventions et chartes**
- **<u>Enjeu de travail interministériel</u> central et régional sur un sujet complexe qui transcende les compétences techniques spécifiques**
- **<u>Enjeu de (re)structuration</u> d'une fonction qui transcende la simple gestion de chacune des familles et se concentre sur les sujets administratifs**

La problématique administrative

- **Demande des acteurs : une équipe dédiée, entre mission et sous-direction au Ministère de l'économie et des finances, à défaut d'un positionnement auprès du Premier ministre. Difficulté à définir précisément le rôle que l'administration devrait assumer**
- **Quelles fonctions pour un délégué interministériel ? Quel rôle aux côtés d'un ministre délégué ? Quelles priorités après l'adoption de la loi ? Quel poids administratif sans services dédiés ?**
- **Quelles compétences au sein de cette équipe ? Quelle attractivité des fonctions administratives dans cet environnement ?**
- **Quelle capacité (ETPT, budget) de l'Etat pour recomposer une équipe ?**
- **Le fonctionnement actuel est-il vraiment défaillant au regard des buts poursuivis ?**
- **Faut-il fonder le pilotage de la politique publique de l'ESS sur une seule administration ? Comment garantir l'expertise technique sur chacune des problématiques spécifiques de chaque famille (mutuelles, banques coopératives, coopératives agricoles, associations, etc.), à la fois statutaires et sectorielles tout en pilotant leurs problématiques communes ?**

Premières pistes

- **Relativiser l'insatisfaction quant au fonctionnement actuel en comparaison avec d'autres politiques interministérielles (cf. politique de la ville, ne pas se substituer aux administrations compétentes) ; cependant, adaptation nécessaire au nouveau contexte (portage de l'ESS au sein du ministère de l'économie et des finances)**
- **Besoin d'une interface étatique entre le politique et les administrations techniques, les attentes des familles d'acteurs et les besoins d'administration d'une politique publique**
- **Entre l'inaction et la recomposition profonde de l'organisation administrative, orientation plutôt vers une structure souple à fonctionnement pragmatique au service d'une politique publique mieux définie et suivie**
- **Surtout des outils de coordination interministérielle et de méthodes de travail classiques**
- **Plus le niveau de rattachement sera élevé, plus l'équipe pourra être réduite**

Scénario 1: accélérer la disparition de la MIESES

Présentation du scénario

- **Supprimer l'actuelle MIESES et la délégation confiée à la DGCSC**
- **Confier la gestion des crédits actuellement gérés par la MIESES aux gestionnaires du programme 134 (Développement des entreprises et du tourisme) à la DGCIS**

Avantages

- Insuffisances unanimement reconnues de l'organisation actuelle. La MIESES, intégrée en 2010 au sein de la DGCS, n'a ni les moyens, ni le positionnement lui permettant de jouer un rôle d'animation interministérielle et d'expertise
- Mission de pilotage administratif assumée dans les faits par le cabinet du ministre délégué
- Besoins d'expertise par « famille » portés de façon satisfaisante par les administrations. Montée en compétence des directions du ministère de l'économie et des finances pour faire face aux demandes du cabinet
- Difficulté exprimée par le cabinet pour recourir à l'expertise technique des ministères sociaux n'est pas comblée par la MIESES
- ESS reste un objet administratif en cours de définition. La remise à plat de son portage administratif pourrait permettre d'en préciser les contours après la promulgation de la loi
- Le contexte budgétaire s'oppose à la multiplication des administrations
- Les régions sont fortement montées en puissance depuis 2004 sur le champ de l'ESS et devraient s'affirmer avec les prochaines lois de décentralisation.

Inconvénients

- Risque de perte de mémoire, essentielle pour l'action de l'Etat dans ce secteur complexe, alors que l'enjeu d'acculturation est réel
- Nécessité d'une structure administrative pour effectuer la synthèse, l'interface, la vigie
- Conséquence : suppression du réseau des correspondants, contradictoire avec le besoin de co-pilotage local avec les CR, et de suivi-soutien des CRESS
- Signal contradictoire avec les ambitions affichées sur le projet de loi et l'impulsion forte donnée au secteur

➔ Scénario envisageable mais peu cohérent avec le portage politique de l'ESS

Scenario 2: Créer une nouvelle structure en regroupant les compétences et les moyens aujourd'hui présents dans les diverses administrations

Présentation du scénario

- Créer une administration (sous-direction, voire service) dédiée à l'ESS
- Cette administration regrouperait les compétences des différentes directions d'administration centrale sur le champ de l'économie sociale et solidaire
- Serait constituée au sein du Ministère de l'économie et des finances, en cohérence avec le portage ministériel
- Les compétences techniques par « famille » seraient ainsi concernées : ainsi, les coopératives agricoles ne seraient plus gérées par le ministère de l'agriculture, les mutuelles par la DSS et la DG Trésor
- Dans une approche encore plus extensive, les compétences des directions d'administration centrale sur les domaines d'intervention pourraient être transférées; médico-social, emploi, etc.

➔ Scénario exclu par la mission

- **Avantages**
  - Duplication administrative de l'organisation politique
  - Interlocuteur unique pour les sujets ESS
  - Traduction de la volonté politique de développer l'ESS
- **Inconvénients**
  - Construction ex nihilo irréaliste
  - Détruirait l'intégration au sein de chaque politique publique concernée cf. emploi, sanitaire, sociale
  - Risque majeur de perte de compétence des administrations sur les sujets techniques
  - Focalisation sur les enjeux communs aux acteurs de l'ESS en négation de leurs spécificités
  - Négation du caractère polymorphe de l'ESS (économie, social, statuts)
  - Risque majeur d'opposition des administrations concernées
  - Déstabilisation de l'administration centrale déjà fortement repensée par la RGPP
  - Demande exprimée par une minorité des acteurs interrogés par la mission

Scénario 3: Créer une nouvelle structure au sein du ministère de l'économie et des finances

Présentation du scénario

- **Transfert et renforcement au sein d'une délégation positionnée au ministère de l'économie et des finances de l'actuelle MIESES sous forme de délégation ministérielle**
- **Plusieurs rattachements envisageables :**
  - **Un bureau de la DGCIS : peu de visibilité, faible marge de manœuvre interministérielle et risque de marginalisation (cf. MIESES);**
  - **Auprès du DGCIS : risques comparables bien qu'atténués**
  - **Auprès du SG : détournement de la vocation du SG (pas d'intervention dans les politiques publiques)**
  - **Auprès du ministre : risque accentué de concurrence avec le rôle joué par le cabinet ; positionnement complexe du délégué**

- **Avantages**
  - **Prolongation de l'action du ministre positionné à Bercy**
  - **Demande quasi-unanime des acteurs (reconnaissance et moyens supérieurs)**
  - **Ministère considéré comme plus légitime sur les sujets interministériels**
  - **Problématiques du secteur perçues comme prioritairement financières (BPI, fiscalité)**

- **Inconvénients**
  - **Focalisation sur le pilier économique de l'ESS**
  - **Positionnement complexe du délégué auprès d'un ministre dédié : quelle définition de son rôle administratif?**
  - **Ne règle pas la difficulté de mobilisation de l'expertise en matière de questions sociales pour le cabinet**
  - **Risque élevé de banalisation**
  - **Rattachement complexe à définir**
  - **Longueur du circuit de décision**
  - **Perte de cohérence de la politique publique**

➔ **Scénario envisageable mais qui ne règle pas la problématique de mobilisation par le cabinet des autres ministères**

Scénario 4 : Reconstituer une délégation chargée de l'ESS auprès des ministères chargés des affaires sociales

Présentation du scénario

- **Renforcer l'actuelle MIESES en la transformant en une délégation placée auprès des ministres chargés des affaires sociales**

➔ Scénario envisageable mais peu cohérent avec le portage politique de l'ESS

- **Avantages**
  - Faciliter la mobilisation de l'expertise en matière sociale par le ministre délégué
  - Assurer l'équilibre entre le pilier économique et le pilier social
  - Répondre au constat d'insuffisance de l'action de la MIESES, largement fondé sur son positionnement administratif
  - Mobiliser largement les administrations sociales, au-delà de la DGCS (emploi notamment)
- **Inconvénients**
  - Risque d'affaiblissement du pilier économique s'il n'est porté que politiquement
  - Ne peut être placée auprès d'une des directions pour couvrir tout le champ
  - Pas de tutelle du ministre délégué sur la délégation (dispose)
  - Cohérence entre l'action du ministre et du délégué
  - Pas de demande exprimée par les acteurs

Scénario 5 : Reconstituer une délégation chargée de l'ESS auprès des ministères chargés des affaires sociales et créer une nouvelle structure au sein du ministère de l'économie et des finances

Présentation du scénario

- *Scénario proposé par le rapport Vercamer*
- **Créer une mission auprès de la directrice générale de la DGCS et de la déléguée générale de la DGEFP, notamment à partir des effectifs actuellement mobilisés sur le champ de l'ESS au sein de la DGCS (mission et bureau)**
- **Créer une mission auprès du directeur général de la DGCIS**

➔ Scénario envisageable

- **Avantages**
  - Faciliter la mobilisation de l'expertise en matière sociale et économique par le ministre délégué
  - Assurer l'équilibre entre le pilier économique et le pilier social
  - Mobiliser largement les administrations sociales
  - Portage administratif du sujet
  - Pas de concurrence avec l'action du ministre délégué en l'absence de délégué interminstériel
  - Structures assumant un rôle véritablement administratif
  - Attractivité des structures et synergies avec les services de la direction
- **Inconvénients**
  - Faible réponse au constat d'insuffisance de l'action de la MIESES
  - Nécessité d'un portage ministériel de la politique publique de l'ESS
  - Moindre mobilisation des administrations hors champs social et économique

La composition et le rôle de l'équipe (scénario 5)

- **Deux chargés de mission, auprès du directeur générale de la DGCIS d'une part, de la directrice de la DGCS, et de la déléguée générale de la DGEFP d'autre part, chargés de l'animation des différentes directions d'administration centrale et de la coordination de la mise en œuvre des projets gouvernementaux**
- **Une équipe équilibrée : personnels issus de la DGCS et de la DGCIS**
- **Deux équipes réduites :**
  - **Création d'une équipe auprès des DGEFP et DGCS (3 à 5 ETPT)**
  - **Création d'une équipe auprès du DGCIS (3 à 4 ETP)**
- **Compétences des structures :**
  - **Animation par le chargé de mission**
  - **Au sein de la mission DGCIS : compétences sur les questions de financement et d'accès à la commande publique (1 à 2 ETPT), compétences juridiques (1 ETPT), compétences prospectives (1 ETPT)**
  - **Au sein de la mission DGCS-DGEFP : regroupement des effectifs et renforcement de la mission actuelle : 3 à 5 ETPT**
- **Principales fonctions :**
  - **Animation du processus législatif et règlementaire (décrets d'application, etc.)**
  - **La déclinaison locale des orientations gouvernementales et des dispositifs de la loi**
  - **La mise en œuvre du financement de l'ESS en lien avec la BPI**
  - **Formation des agents publics pour faciliter la prise en compte des entreprises de l'ESS de façon transversale**

Scénario 6 : Assurer un portage interministériel en recréant une délégation interministérielle

Présentation du scénario

- **Créer une délégation interministérielle en charge de l'ESS en intégrant l'actuelle MIESES**
- **Une formule écartée : Une délégation auprès des secrétaires généraux des ministères sociaux et économiques et financiers ➔ en contradiction avec leur rôle qui ne consiste pas à intervenir sur les politiques publiques**
- **Une solution plus ambitieuse :**
  - **Un délégué auprès du Premier ministre comme à l'origine et comme il en existe aujourd'hui : exemple MILDT, DIHAL**
  - **Le délégué interministériel serait nommé par le Premier ministre et le ministre ne charge de l'ESS**
  - **Les ministres de la sphère sociale/emploi disposeraient de la délégation**
  - **Les équipes seraient mises à disposition par les ministères compétents (économie, affaires sociales, emploi, vie associative, etc.)**

- **Avantages**
  - **Pluralité des visions assurée (économique, sociale, statutaire)**
  - **Portage politique fort et durable**
  - **Acculturation facilitée**
  - **Compatible avec les attentes du secteur**
  - **Pas d'objection de principe sur la structuration des administrations**
- **Inconvénients**
  - **Cohérence entre l'action du ministre délégué et celle du délégué interministériel**

➔ **Scénario privilégié par la mission à la condition d'organiser l'articulation entre le cabinet du ministre et la délégation**

La composition et le rôle de l'équipe (scénario 6)

- **Un délégué interministériel, nommé par le Premier ministre**
- **Une équipe équilibrée : personnels mis à disposition par les différents ministères compétents**
- **Une équipe réduite (entre 5 et 10 ETPT) avec :**
  - **Des compétences d'animation : fonctions de représentation du ministre, vigie, animation des réseaux territoriaux : 1 à 2 ETPT**
  - **Des compétences prospectives : veille UE et internationale, recherche, ouverture sur des sujets nouveaux (impact investing, entreprenariat social, etc.) : 1 à 2 ETPT**
  - **Des compétences techniques : juriste privatiste spécialisé sur une famille au moins ; droit européen/marchés/conventionnement; fiscaliste; rédacteur connaissant les procédures interministérielles : 2 à 4 ETPT**
  - **Un service de gestion des appels à projets et conventions : 1 ETPT**
- **Principales fonctions :**
  - **Animation du processus législatif et règlementaire (décrets d'application, etc.)**
  - **La déclinaison locale des orientations gouvernementales et des dispositifs de la loi**
  - **La mise en œuvre du financement de l'ESS en lien avec la BPI**
  - **Formation des agents publics pour faciliter la prise en compte des entreprises de l'ESS de façon transversale**

Le pilotage interministériel

- **Constat :**
  - **des compétences techniques nombreuses et de qualité dans les administrations centrales**
  - **Mais un manque de connaissance par chaque administration des compétences des autres ministères, voire des compétences au sein de son propre ministère**
  - **Pas de cartographie disponible des compétences techniques sur l'ESS**
- **Pour chacun des scénarii, plusieurs facteurs clés de succès :**
  - **Au niveau politique : créer par décret un comité interministériel avec tous les ministères concernés et le faire vivre**
  - **Au niveau administratif:**
    - **Modifier le décret de 2006 (partie en vigueur) pour que le DI dispose des services dont dispose le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire**
    - **Suivre l'application de la loi avec pilotes ministériels de chaque champ**
    - **Réactiver le réseau des correspondants ESS dans chaque ministère, mis en place en 2010**
  - **Outils budgétaires d'identification et de suivi des crédits : étudier la pertinence d'outils budgétaires permettant de clarifier le champ de la politique publique et les moyens consacrés par l'Etat (Jaune ESS, voire document politique transversale (DPT) à terme) recensant les contributions des autres programmes à la politique ESS ainsi que les moyens affectés (Etat, collectivités)**

Le niveau déconcentré : repenser le positionnement et le rôle des correspondants régionaux

- **Positionnement actuel des correspondants régionaux : SGAR, DIRECCTE, DRJSCS**
- **Influence et capacité d'action variable selon la qualité de la CRES(S), le portage du sujet par la région et sa visibilité au sein de l'administration déconcentrée; une posture de tiers neutre appréciée par les CRES(S) dans le cadre de leurs relations avec les conseils régionaux**
- **Une tradition de réseau animé par la MIESES, qui réunit les correspondants avec des représentants de l'administration centrale plusieurs fois par an**
- **Difficultés actuelles :**
  - **Pas de feuille de route depuis la circulaire de juillet 2011**
  - **Peu de visibilité vu leur relatif isolement**
  - **Peu d'incitation à l'action malgré la bonne compréhension des enjeux par les intéressés**
  - **Temps dédié ESS réduit et variable rend difficile l'association par les acteurs locaux**
- **Positionnement plus complexe pour les correspondants positionnés en DRJSCS : moins à l'aise sur le volet économique, concurrence des correspondants départementaux vie associative;**
- **Positionnement majoritaire au SGAR : un portefeuille partagé avec d'autres missions (social, santé, jeunesse, voire immigration) et concurrencé par les chargés de mission économie dédiés (souvent à mi-temps Direccte)**
- **Orientations privilégiées par la mission :**
  - **Stabiliser le réseau (réduire vacances de postes et turn over, augmenter temps dédié)**
  - **Positionner les correspondants régionaux auprès du SGAR tout en conservant des profils administratifs diversifiés**
  - **Désigner un interlocuteur privilégié auprès du DIRECCTE , du DRJSCS, du DGARS, du DRFIP**
  - **Garantir une véritable animation par l'administration en charge de l'ESS : définition d'une feuille de route, d'objectifs et d'indicateurs par la délégation en lien avec le ministre délégué**
  - **Mobiliser les préfets et les SGAR sur ce champ et les missions de ce correspondant en déclinaison des orientations nationales, en animation du dispositif interministériel et en participation aux plans de développement économique**
  - **Associer les correspondants du réseau CDC aux travaux**

La coordination avec les collectivités territoriales

- **Une montée en puissance des collectivités de tous niveaux avec la diffusion de l'approche économie sociale et solidaire**
- **Des plans de structuration de l'économie sociale et solidaire qui se diffusent dans les schémas de développement économique des collectivités**
- **Une entrée de politique publique et pas par les acteurs ; la preuve par l'action**
- **A l'intérieur des collectivités , des interrogations sur l'acculturation, l'organisation, le rattachement, voisines de celles de l'Etat**
- **Le souhait des régions d'une présence de l'Etat en coordination (faire le lien entre les services déconcentrés), co-pilotage (vs CRESS), et en tant que co-financeur**
- **Une demande d'intervention sur la reconnaissance et la généralisation d'outils expérimentés localement (cf. PTCE) ; RTES est un atout pour le pilotage déconcentré**
- **Les débats sur la mutualisation et la coordination plutôt que sur la collectivité chef de file laissent une capacité d'initiative pour l'Etat déconcentré**

Mise en œuvre

- **Ce processus est à confier aux Secrétaires généraux des ministères sociaux et économiques et financiers :**
  - **Intégration des objectifs du cabinet**
  - **Fixation de la feuille de route du délégué**
  - **Recrutement du délégué**
  - **Validation des fiches de poste**
- **Un volet RH essentiel :**
  - **Désignation du nouveau délégué**
  - **Première mission : recrutement d'une équipe sur profil et fiche de postes**
- **Utiliser la mise à disposition**

Recrutement fonctionnaires vs contractuels, permet allers-retours, équipe polyvalent

- **Assurer la continuité en intégrant le chef actuel de la MIESES dans la nouvelle délégation**
- **Une réflexion nécessaire au sein de chaque ministère sur l'implication dans la délégation**
- **Retour à un rôle traditionnel pour le cabinet ; nécessité de laisser des marges de manœuvre au délégué sur les sujets administratifs**

Conclusion

- **Livraison des orientations au SGMAP à la mi juin et mise en forme du rapport avant fin juin avec synthèse des apports des questionnaires**
- **Réflexion sur une organisation administrative rarement reliée comme ici à une mobilisation de la mémoire des acteurs, à une association des parties prenantes**
- **Limites de l'exercice :**
  - **reformulation en cours de la politique publique au service d'une vision partagée d'une autre forme d'entreprendre encore en devenir et en cours de révélation**
  - **incertitudes sur le point de sortie des textes sur la décentralisation**

ANNEXE III

Histoire de la délégation à l'économie sociale : 11 délégués et 18 rattachements ministériels en 30 ans

SOMMAIRE

1. UNE STRUCTURATION GOUVERNEMENTALE CHANGEANTE LIEE A UNE POLITIQUE PUBLIQUE EVOLUTIVE 2

1.1. Une première période (1981-1991), fondatrice pour l'économie sociale, autour d'une autre forme d'économie 2

1.1.1. De 1981 à 1986, une forte production textuelle sur le champ des familles historiques de l'économie sociale et solidaire 2

1.1.2. La période de cohabitation est marquée par une forte perte d'influence et de moyens de la délégation 4

1.1.3. La relance du soutien au développement du secteur dans une acception plus restreinte, sous l'égide du Premier ministre 4

1.2. Dans une seconde étape (1991-2010) la vision sociale prend le dessus et laisse la place à des formes d'action moins homogènes 4

1.2.1. Entre 1991 et 1995, la continuité dans les décrets d'attribution et l'attention au secteur coopératif 5

1.2.2. A partir de 1995, le besoin d'interministérialité se traduit par une définition plus précise des pouvoirs dont disposent les ministres chargés des affaires sociales 5

1.2.3. Entre 1997 et 2002, des changements significatifs apparaissent sur les orientations de la politique publique et sur son pilotage 6

1.2.4. La période de 2002 à 2010 est marquée par un glissement de la tutelle sur la délégation auprès du ministre chargé des sports puis des remises en question de l'activité touchant jusqu'à l'existence de la délégation 8

1.3. Depuis 2011, une prise de conscience renouvelée de l'importance d'une vision interministérielle et d'une perspective prioritairement économique 10

1.3.1. A mi-mandat, le troisième gouvernement François Fillon pose les bases d'une nouvelle ambition 10

1.3.2. … que concrétise le gouvernement de Jean-Marc Ayrault 11

2. UNE DELEGATION SOUMISE A DE MULTIPLES EVOLUTIONS, QUI DEPASSENT LES EVOLUTIONS PROPRES DU CHAMP COUVERT 12

2.1. Une création au service d'une vision de politique gouvernementale 12

2.2. Une intégration dans la sphère sociale accompagnée d'une ouverture progressive aux problématiques de l'innovation, de l'économie solidaire, de l'expérimentation puis de l'ouverture aux partenaires territoriaux 13

2.3. ..pour se trouver finalement confrontée à une remise en cause plus radicale de son positionnement interministériel 14

2.3.1. En février 2006, la nouvelle DIIESES se met en place autour de l'innovation sociale 14

2.3.2. La concurrence de priorités portées par le Haut commissariat aux solidarités actives conduit à la scission de la délégation 15

2.3.3. La (dés)intégration de la DIIESES au sein de la nouvelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS) clôt ce processus d'affaiblissement. 15

2.4. Le rattachement de la mission au ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire ouvre des perspectives de reconfiguration 16

Annexe III

Le terme « économie sociale » apparait ou plutôt réapparait[1] à la fin des années 1970 sous la plume d'Henri Desroche[2] dans une déclaration de principe - la charte de l'économie sociale - destinée à le faire reconnaitre par les pouvoirs publics.

L'idée d'une politique pour l'économie sociale naît de la rencontre entre ce projet porté par le comité national de liaison des activités coopératives, mutualiste et associatives, le CNLAMCA, et le projet du parti socialiste. Après un numéro de juin 1977 de la revue « Faire » et un document militant en novembre intitulé « *l'économie sociale du troisième secteur : comment développer l'économie sociale ?* », le sujet est repris parmi les 110 propositions pour la France [3]du candidat François Mitterrand.

Dans le gouvernement de Pierre Mauroy, formé le 21 mai 1981, le ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, Michel Rocard, placé auprès du Premier ministre, est chargé de mettre en œuvre ces orientations programmatiques.

Dès le 15 décembre 1981, une délégation à l'économie sociale est créée par décret « *afin d'aider au développement des mutuelles, des coopératives, ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'économie sociale* ».

Depuis cette date, et jusqu'à janvier 2010, année de sa disparition en tant que délégation et de son intégration, sous la forme d'une mission, au sein de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la vie de la délégation à l'économie sociale a été marquée par une succession de modifications touchant son champ d'action, son rattachement et ses responsables. Elle a, sur cette période, connu en effet onze délégués et dix-huit rattachements ministériels.

L'année 2012 est marquée par la nomination, par décret du 12 juin 2012, d'un ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé de l'économie sociale et solidaire.

La mission estime qu'un rappel de cette histoire, des différents rattachements ministériels et appellations connus par l'entité administrative dédiée au développement des structures de l'économie sociale contribue à éclairer les prochaines décisions relatives au pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire.

Née sous les auspices d'un placement auprès du Premier ministre, la délégation, le plus souvent rattachée aux ministères sociaux (affaires sociales, lutte contre l'exclusion, emploi, solidarité, vie associative, cohésion sociale), a aussi connu un rattachement conjoint aux ministères du travail-solidarité et de l'économie-emploi, avant de disparaître en tant que telle pour devenir simple mission intégrée à une direction d'administration centrale, la DGCS.

Longtemps délégation à l'économie sociale, elle a ensuite intégré dans son appellation l'innovation sociale ; elle est devenue interministérielle ; elle a été rattachée à l'économie solidaire ; elle a intégré l'expérimentation sociale ; elle vise désormais à s'élargir aux initiatives des entrepreneurs sociaux.

Si elles témoignent d'une imagination particulièrement créative en matière d'appellations et d'organisations administratives, ces évolutions répétées traduisent la volonté des pouvoirs publics de cerner au plus près les enjeux de cette forme d'entreprendre en fonction des priorités qu'ils s'assigne, tout en étant confrontés, au regard de son extrême diversité, à la difficulté de définition d'un lieu unique de rattachement.

---

[1] L'expression est en fait plus ancienne, attribuée à Charles Gide un des théoriciens du mouvement coopérateur. La vitalité du concept trouve une illustration dans la présence d'un pavillon dédié à l'économie sociale dans l'Exposition universelle de Paris en 1900, où 4500 entreprises du secteur étaient représentées.

[2] Sociologue, philosophe et théologien, spécialiste des coopératives, fondateur du collège coopératif de Paris.

[3] Proposition n° 62 dans le chapitre « la démocratie économique, des droits nouveaux pour les travailleurs » : « un secteur d'économie sociale fondé sur la coopération et la mutualité expérimentera des formes nouvelles d'organisation des travailleurs ».

L'examen des décrets d'attribution successifs permet de distinguer trois grands types de configurations :

- la première période, qui débute en 1981 avec une prise en charge au niveau du Premier ministre (par l'intermédiaire du ministre du plan, puis d'un secrétaire d'État placé auprès du premier ministre) ;
- une seconde période, qui va de 1991 à 2004, qui voit la délégation rattachée aux ministères successifs gérant le portefeuille des affaires sociales, sous différentes appellations ;
- une troisième période, à partir de 2004 au cours de laquelle la délégation est rattachée à la sphère jeunesse et sports et vie associative, puis partagée entre trois ou deux ministres (économie-emploi/solidarité puis solidarité et vie associative) tout en étant finalement transformée en janvier 2010 en simple mission intégrée à la DGCS ;

La création d'un ministère délégué à l'économie sociale et solidaire en juin 2012 ouvre une quatrième période qui n'a pas encore trouvé sa traduction administrative.

La distinction entre l'histoire des configurations gouvernementales et celle des variations d'organisation de la délégation elle-même, au-delà des divers rattachements, permet d'identifier les principaux axes ou traits saillant de l'organisation administrative.

On peut ainsi retenir trois principales formes de structuration gouvernementale de son rattachement, fonction de la dominante posée au niveau politique, et trois formes de délégation.

1. Une structuration gouvernementale changeante liée à une politique publique évolutive

1.1. Une première période (1981-1991), fondatrice pour l'économie sociale, autour d'une autre forme d'économie

L'objectif de 1981 est « de soutenir l'économie sociale pour accompagner l'économie publique dans la modernisation de la France ». Le volontarisme politique s'exprime notamment à travers la nomination d'un secrétaire d'État sur ce champ, rattaché au Premier ministre et la création d'une administration dédiée. Le soutien s'exprime aussi par une référence explicite au sein du IXème plan.

1.1.1. De 1981 à 1986, une forte production textuelle sur le champ des familles historiques de l'économie sociale et solidaire

Dans les deux premiers gouvernements de Pierre Mauroy, le décret d'attributions du ministre du plan et de l'aménagement du territoire, Michel Rocard[4] prévoit que le ministre est « *chargé d'étudier et de proposer les mesures intéressant la coopération et la mutualité* ». En revanche, il n'intervient pas sur la tutelle administrative de ces organismes qui restent régis par la loi de 1947 et le code de la mutualité.

[4] Décret n° 81-712 du 23 juillet 1981.

Dans le troisième gouvernement de Pierre Mauroy, le décret d'attributions du Secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, Jean Le Garrec[5], prévoit que le secrétaire d'État est chargé, par délégation du Premier ministre, « *des questions qui concernent le Plan et l'aménagement du territoire et la planification décentralisée ainsi que celles qui se rapportent à l'économie sociale* ».

Cette période voit la parution de plusieurs textes fondateurs pour certaines familles de l'économie sociale et solidaire autour du concept de démocratie économique :

- la loi 3 janvier 1983 sur l'orientation de l'épargne institue le titre participatif ;
- le décret 83-140 du 25 février 1983 met en place un conseil national de la vie associative ;
- en mars 1983 est créé l'institut de développement de l'économie sociale (IDES), une société de capital risque spécialisée pour le secteur ;
- la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale définit le statut des coopératives artisanales et maritimes et crée les unions d'économie sociale.

Dans le gouvernement de Laurent Fabius, le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, Jean Gatel initialement nommé secrétaire d'État au développement local voit ses attributions modifiées pour l'économie sociale, à la suite des interventions des représentants du secteur.

Il bénéficie d'un décret d'attributions[6] large et détaillé. Il traite par délégation du Premier ministre de l'ensemble des questions qui se rapportent à l'économie sociale, et a pour mission d'assurer le développement de ce secteur, d'étudier, de proposer et de coordonner la mise en œuvre, en liaison avec les autres départements ministériels des mesures propres à :

- promouvoir l'action des coopératives, des mutuelles et des associations qui interviennent dans ce domaine ;
- encourager l'esprit d'entreprise, stimuler les initiatives et les innovations, soutenir les formes nouvelles d'activité, notamment lorsque celles-ci contribuent au développement des économies locales.

Il **dispose** de la délégation à l'économie sociale et **fait appel** aux services des ministères intéressés, en particulier la délégation à l'emploi, la délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, la sous direction de la vie associative de la direction du temps libre et de l'éducation populaire, la direction de l'action sociale, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

La tutelle administrative de la mutualité et celle de la coopération restent assurées par les directions compétentes. Le secrétaire d'État préside le conseil supérieur de la coopération et le conseil consultatif de l'économie sociale.

Il reçoit délégation du Premier ministre pour signer en son nom tous actes ou décisions dans la limite de ses attributions. Il contresigne les décrets relatifs à ses attributions et peut déléguer sa signature.

Au cours de cette période sont publiés des textes importants tels :

- le décret du 23 novembre 1984 sur la **révision coopérative**, mécanisme de réexamen périodique des pratiques au regard des principes et valeurs qui régissent leur fonctionnement ;
- la loi n°85-703 du 12 juillet 1985 relatives à certaines activités d'économie sociale qui permet d'ouvrir le capital coopératif à des sociétaires extérieurs ;

---

[5] Décret n°83-295 du 13 avril 1983.

[6] Décret n°84-758 du 7 août 1984.

- la loi n° 85-773 du 25 juillet 1985 portant réforme du code de la mutualité qui met un point d'orgue –provisoire- à un long travail de recodification du code.

1.1.2. La période de cohabitation est marquée par une forte perte d'influence et de moyens de la délégation

Dans le gouvernement de Jacques Chirac, aucun ministre n'est initialement en charge du sujet ; il faut attendre six mois pour qu'un décret d'attributions concernant le secteur soit pris, au profit de Hervé de Charrette[7], ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et du plan.

Pendant cette période est publiée la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

1.1.3. La relance du soutien au développement du secteur dans une acception plus restreinte, sous l'égide du Premier ministre

L'arrivée de Michel Rocard comme Premier ministre avec son secrétaire d'État Tony Dreyfus marque une reprise de la politique antérieure de soutien au secteur. Le décret d'attributions[8] du secrétaire d'État prévoit qu'il exerce les attributions du Premier ministre en matière d'économie sociale, qu'il est chargé d'étudier et de proposer les mesures intéressant la coopération et la mutualité. Le champ associatif n'est donc pas explicitement couvert.

« *Il dispose* de la délégation à l'économie sociale et *peut faire appel* aux services compétents des autres départements ministériels. Il *peut présider* par délégation du Premier ministre le conseil supérieur de la coopération et le conseil consultatif de l'économie sociale. Il reçoit délégation du Premier ministre pour signer en son nom tous actes ou décisions dans la limite de ses attributions. »

Cette période est marquée par des initiatives au niveau européen. Sous l'impulsion du président de la commission européenne, Jacques Delors, est créée une Unité d'économie sociale au sein de la DG 23 chargée des entreprises ; c'est à cette époque qu'est organisée la première conférence européenne de l'économie sociale.

La synthèse de la politique suivie en France se résume dans la circulaire du 13 février 1991(cf. PJ) relative à l'économie sociale. Dans ce texte court, le Premier ministre demande au gouvernement et aux administrations de prendre en considération la spécificité des organismes au moment de l'élaboration des textes qui relèvent de leurs attributions. Ils sont appelés à accompagner le développement des coopératives mutuelles et associations dans la perspective du marché unique européen et de la construction de l'Europe des citoyens. La circulaire annonce une évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'économie sociale « *en vue d'établir des priorités des années à venir* ».

1.2. Dans une seconde étape (1991-2010) la vision sociale prend le dessus et laisse la place à des formes d'action moins homogènes

Cette période est marquée par un élargissement des politiques menées vers de nouveaux acteurs, un rattachement aux ministres de la sphère sociale au sens large et par des interrogations croissantes sur la bonne formule d'accompagnement du secteur.

---

[7] Décret n° 86-711 du 17 avril 1986 modifié par le décret n° 86-1133 du 17 octobre 1986.

[8] Décret n° 88-801 du 8 juillet 1988.

1.2.1. Entre 1991 et 1995, la continuité dans les décrets d'attribution et l'attention au secteur coopératif

A partir du gouvernement d'Édith Cresson, en mai 1991, la délégation est rattachée aux ministres chargés des affaires sociales.

Le décret d'attribution du ministre des affaires sociales et de l'intégration, Jean-Louis Bianco[9], *place sous son autorité* les services qui relèvent de ses attributions et notamment la délégation à l'économie sociale. *Il dispose en outre* d'un certain nombre d'autres directions ou services, notamment la délégation à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté Il fait *appel, en tant que de besoin* (…) pour l'exercice de ses fonctions relatives aux personnes handicapées et accidentées de la vie, à la délégation à l'emploi. Il préside le conseil supérieur de la coopération ainsi que le comité consultatif à l'économie sociale.

La même rédaction sera reprise, par-delà les changements politiques, tant pour le ministre des affaires sociales et de l'intégration, René Teulade, que pour la ministre des affaires sociales de la santé et de la ville, Simone Veil, sous la nouvelle appellation de « délégation générale à l'innovation et à l'économie sociale », instituée par le décret du 28 octobre 1991.

Ce même texte officialise au niveau administratif le rattachement des la délégation à la sphère sociale, qui n'a pas changé depuis lors.

Cette période est marquée par une série de textes modernisant le statut des coopératives :

- la loi de modernisation des entreprises coopératives N° 92-643 du 13 juillet 1992 ;
- le décret n° 93-455 du 23 mars 1993 relatif à la sortie du statut coopératif ;
- le décret n° 93-1231 du 10 novembre 1993 relatif à la reconnaissance de la qualité de société coopérative ouvrière de production (SCOOP).

1.2.2. A partir de 1995, le besoin d'interministérialité se traduit par une définition plus précise des pouvoirs dont disposent les ministres chargés des affaires sociales

Dans les gouvernements d'Alain Juppé, le ministre de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion, Eric Raoult[10] puis le ministre du travail et des affaires sociales, Jacques Barrot[11], a « *autorité sur les services qui relèvent de ses attributions et notamment* **(…)** la délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

Le texte précise également avec une hiérarchie précise des modalités de sollicitation des diverses directions situées ou non dans le périmètre du ministère. Le ministre du travail et des affaires sociales :

- a autorité **conjointement** avec le ministre de la santé publique et de l'assurance maladie et avec le ministre de la solidarité entre les générations (…) sur deux services supports

- *dispose en tant que de besoin*. pour l'exercice de ses attributions, de huit directions d'administration centrale, énumérées dans le texte ;
- pour l'exercice de ses attributions relatives à la ville, *il fait appel à la direction* des affaires financières et de l'administration générale, placée sous l'autorité du ministre de l'aménagement du territoire de l'équipement et des transports ;
- pour l'exercice de ces mêmes attributions, *il peut en outre faire appel aux services compétents* du ministère de la justice, de l'éducation nationale etc. ;

---

[9] Décret n° 91-509 du 3 juin 1991.

[10] Décret n°85-756 du 1er juin 1995.

[11] Décret n° 95-1214 du 15 novembre 1995.

- pour l'exercice de ses attributions, le ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre les exclusions *peut en outre faire appel aux services compétents de tous les ministères intéressés.*

La disparition du rattachement au Premier ministre, est compensée :

- dans le décret d'attribution par l'introduction d'autorités conjointes, dans une présentation ciblée et graduée des modes de sollicitation possibles des autres administrations ;
- dans la révision du décret de compétences[12] de la délégation dont le champ d'intervention s'étend alors à l'innovation sociale, le décret du 5 octobre 1995 remplaçant d'ailleurs l'expression « délégation générale » par « délégation interministérielle ».

1.2.3. Entre 1997 et 2002, des changements significatifs apparaissent sur les orientations de la politique publique et sur son pilotage

Au cours de cette période, plusieurs chantiers structurants aboutissent, avec un accent particulier mis sur la relation avec les associations. Le périmètre de la délégation est modifié. L'économie sociale s'ouvre au solidaire. Un secrétaire d'État dédié est recréé.

1.2.3.1. Une nouvelle impulsion, notamment en direction des associations

La préparation du centenaire de la loi de 1901 sur les associations est marquée par de multiples initiatives :

- la parution de l'instruction fiscale du 15 septembre 1998 qui homogénéise l'approche administrative et fait progresser la distinction entre le statut et la nature des activités (avec la notion aujourd'hui bien intégrée du raisonnement dit des « 4P »[13] pour déterminer si une association est susceptible d'être imposée) ;
- la circulaire Premier ministre du 14 septembre 1998 relative au développement de la vie associative ;
- les assises nationales de la vie associative en février 1999 marquées par de multiples rencontres en région ;
- la signature de la Charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations le 1er juillet 2001.

Dans le champ des mutuelles relevant du code de la mutualité, la parution de l'ordonnance n°2001-350 du 12 avril 2001 acte la transposition des directives assurance (principe de spécialité et harmonisation des règles prudentielles) incluses dans une directive européenne de 1992, longuement négocié avec le secteur les années précédentes, en l'incluant dans une refonte globale du code[14].

---

[12] Décret n° 95-1083 du 5 octobre 1995 modifiant le décret du 28 octobre 1991.

[13] Instruction 4H-5-98 du 15 septembre 1998 relative au régime fiscal applicable aux organismes sans but lucratif. Les associations dont la gestion n'est pas désintéressée sont soumises aux impôts commerciaux, si elles exercent leur activité économique en concurrence avec le secteur commercial sur un territoire donné et dans des conditions similaires à celle d'une entreprise ; quatre critères sont successivement examinés selon la méthode du faisceau d'indices : le « produit » proposé, le « public » visé, les « prix » pratiqués et les opérations de communication (« publicité ») réalisées.

[14] Dispositions diverses concernant le statut d'administrateur, les prérogatives de l'assemblée générale ou la protection pénale du terme de « mutuelle ».

Dans le champ coopératif, le décret n°2002-241 du 21 février 2002[15] relatif à la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) permet d'étendre les principes coopératifs à toutes catégories de parties prenantes intéressées au développement local (fournisseurs, clients, collectivités).

1.2.3.2. L'ouverture de l'économie sociale à l'économie solidaire.

A l'inverse de l'économie sociale, considérée par ses détracteurs comme une « économie installée[16] » l'économie solidaire a longtemps été reliée à l'approche alternative portée par les réseaux autogestionnaires issus d'une partie de l'extrême gauche puis des Verts.

Regroupés au sein d'un réseau de l'économie alternative et solidaire, créé en France puis étendu au niveau européen, ses promoteurs se refusent à être fondus dans le concept perçu comme trop vague d'économie solidaire, pèsent pour la rénovation des cadres plus traditionnels d'action au premier rang desquels ils placent l'économie sociale. Ils évolueront vers l'alter mondialisme.

Pour autant, l'économie solidaire a pris son autonomie en axant ses réalisations sur le champ de l'insertion par l'activité économique des personnes éloignées de l'emploi, moyennant la solvabilisation partielle, au travers de financements publics, des services rendus.

La tentative de synthèse des deux mondes, le social et le solidaire, s'opère à la fin des années 1990. A la demande de la ministre de l'emploi et de la solidarité Martine Aubry, Alain Lipietz organise une consultation nationale de responsables du secteur associatif et coopératif et rédige un rapport intitulé : « *Pour le tiers secteur, l'économie sociale et solidaire pourquoi et comment ?* »

L'accent est désormais mis sur le solidaire comme englobant le social, à l'opposé de l'emboitement inverse qui prévaut encore chez ceux qui craignent de reconnaitre ce qui distingue ces deux branches du « tiers secteur ». Les acteurs eux-mêmes seront pour la plupart longtemps réticents à cette extension[17] bien qu'un ministre soit venu personnifier cette mutation.

1.2.3.3. Un secrétaire d'État dédié à l'économie solidaire

Entre 1997 et mars 2000, la ministre de l'emploi et de la solidarité, Martine Aubry[18], a une très large **autorité** sur l'ensemble des services : neuf directions, sept délégations interministérielles (dont la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale), quatre services et deux délégués ministériels. La même configuration est conservée par Elisabeth Guigou[19] qui lui succède le 18 octobre 2000.

Près de trois ans après l'installation du gouvernement, Guy Hascoët est nommé le 27 mars 2000 secrétaire d'État à *l'économie solidaire* auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité.

---

[15] Pris en application de l'article 36 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses mesures d'ordre social , éducatif et culturel modifiant la loi n °47-1775 du 10 sept 1947 portant statut de la coopération.

[16] Ces références sont empruntées à Jean-Pierre Hardy, auteur d'un article de juin 2012 intitulé : « de l'économie sociale à l'économie sociale et solidaire en passant par l'économie alternative et solidaire : modeste contribution à une histoire ».

[17] Il faut attendre 2010 pour que la dénomination du conseil supérieur de l'économie sociale intègre le « solidaire » dans son sigle.

[18] Décret d'attributions n° 97-706 du 11 juin 1997.

[19] Le décret d'attributions est modifié n° 2002-253 du 22 février 2002 sur un autre point.

Son décret d'attribution[20] lui donne toute compétence pour assister la ministre dans ses responsabilités sur le champ.

« Par délégation de la ministre de l'emploi et de la solidarité, le secrétaire d'État est en charge de la promotion et du développement de l'économie sociale et solidaire :

- il *prépare et propose* notamment les mesures intéressant la vie associative, la coopération, la mutualité, les nouvelles formes d'activité et de partenariat ainsi que l'innovation économique et sociale ;- il *assiste* la ministre de l'emploi et de la solidarité et connaît de toutes les affaires qu'elle lui confie ;
- il *dispose de la délégation interministérielle* à l'innovation sociale et à l'économie sociale *et en tant que de besoin de .. ;*
- il *peut faire appel* aux services compétents des autres départements ministériels intéressés et notamment à la DATAR et à la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire. Il reçoit délégation de la ministre pour signer en son nom. »

Dans cette rédaction, les associations prennent la première place, qui sera confirmée par l'extension des compétences de la délégation à toutes leurs composantes par la modification du décret du 27 mai 1998 ; de même, apparaissent les deux notions de partenariat et d'innovation économique, ce qui constitue la première référence visible et directe à ces questions.

1.2.4. La période de 2002 à 2010 est marquée par un glissement de la tutelle sur la délégation auprès du ministre chargé des sports puis des remises en question de l'activité touchant jusqu'à l'existence de la délégation

Dans les deux premiers gouvernements de Jean-Pierre Raffarin, le ministre des affaires sociales du travail et de la solidarité, François Fillon[21], a, seul, autorité directe sur plusieurs délégations dont la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

Le cadre d'action de la délégation évolue à partir de mars 2004. Dans le 3ème gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, Jean-François Lamour, obtient[22] le rattachement de l'ensemble de la délégation et pas seulement de la vie associative. Il a ainsi *autorité* sur la direction des sports (…), de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative et la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale. Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, la ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion, le secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes *disposent* de la délégation *en tant que de besoin*.

Cette rédaction est maintenue quand les attributions de la ministre déléguée sont transformées en « *intégration, égalité des chances et lutte contre l'exclusion* » et lors du gouvernement de Dominique de Villepin, jusqu'en mai 2007.

Prenant appui sur les préconisations du rapport de Martin Hirsch « *Au possible nous sommes tenus* », le Premier ministre annonce dès septembre 2005 la transformation de la délégation en une simple structure d'appui à l'innovation et expérimentation sociale, au service des chantiers de cohésion sociale (mise en place du RSA, développement du microcrédit, chartes territoriales de cohésion sociale).

[20] Décret n°2000-308 du 7 avril 2000.

[21] Décret n° 2002- 976 du 12 juillet 2002.

[22] Décrets n° 2004-323 du 8 avril 2004 ; n° 2004-318 du 8 avril 2004 ; n°2004-354 du 23 avril 204 ; n° 2004-377 du 29 avril 2004 ; décret n° 2004-1204 du 15 novembre 2004.

Un fonds départemental d'innovation et d'expérimentations sociale est créé ; annoncé comme devant être doté de 20 M€, géré par les préfets-ddass[23], il est destiné à « soutenir les innovations locales, de favoriser par le biais d'appels à projets le développement du micro crédits, la création du guichet unique d'accueil, la mise en réseau d'acteurs sur un territoire et des démarches d'évaluation.

Après de fortes protestations émanant des acteurs, la délégation est recréée en tant que délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale - DIIESES (décret 13 février 2006) mais amputée du suivi de la vie associative

Durant les deux gouvernements de François Fillon (de mai 2007 à novembre 2011), la situation se complexifie encore du fait d'un rattachement partagé entre le ministre travail, des relations sociales et de la solidarité, Xavier Bertrand et la ministre de l'économie, Christine Lagarde[24], qui ont *autorité conjointe* sur la DIIESES, mais surtout en raison de l'intervention complémentaire du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, nouvellement créé et confié à Martin Hirsch[25] qui « *participe avec les ministres intéressés, à l'action du gouvernement en matière d'insertion économique et sociale, d'innovation sociale et d'économie sociale* ».

Cette répartition éclatée se maintiendra avec son successeur, Marc Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, qui hérite des attributions du Haut commissariat comme ministre de plein exercice. Son décret d'attributions[26] lui donne compétence exclusive sur la vie associative, et partagée avec les ministres intéressés, pour la mise en œuvre de l'action du gouvernement en matière de minimas sociaux, d'insertion économique et sociale, d'innovation sociale et d'économie sociale. Il a également autorité, dans la limite de ses attributions en matière de jeunesse, conjointement avec les ministres dont les services relèvent, notamment sur la direction générale de la cohésion sociale qui vient d'absorber la délégation interministérielle en janvier 2010[27].

Après avoir connu un glissement de compétence vers le ministre chargé des associations, ce qui traduit une réduction du référentiel à une seule des familles, l'intervention de la nouvelle organisation para ministérielle perturbera profondément la délégation (cf. infra), ce qui conduira progressivement les acteurs non seulement à rejeter toute approche « réparatrice » de l'économie sociale et solidaire mais aussi à demander aux pouvoirs publics de développer une vision plus directement économique du secteur.

Cette renaissance de la DIIESES n'est que provisoire puisque la délégation sera intégrée au sein de la DGCS, en application des orientations gouvernementales sur la réduction du nombre de directions d'administration centrale et de la constitution de pôles administratifs forts autour de grandes politiques publiques. Cette décision soulève des protestations des représentants des acteurs qui y voient un signal dévalorisant et contradictoire avec le lancement d'une mission d'études et de propositions confiée par le Premier ministre à M. Francis Vercamer, député[28].

En dépit de la position inverse portée par le rapporteur et des orientations suggérées par la mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la préfiguration de la nouvelle DGCS, cette décision est confirmée.

---

[23] Directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

[24] Décrets d'attributions respectivement n°2007-1000 et 2007-996 du 31 mai 2007.

[25] Décret n°2007-1008 du 12 juin 2007.

[26] Décret n° 2010-354 du 1er avril 2010

[27] Ce point a perdu de sa signification avec le retour de la jeunesse dans le champ exclusif du ministère qui en est chargé.

[28] Parlementaire en mission, missionné le 2 octobre 2009 par le Premier ministre, le rapport de M Vercamer, député du Nord s'intitule :« l'économie sociale et solidaire entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi ».

Cette évolution explique la rédaction des orientations du décret d'attribution[29] du ministre des solidarités et de la cohésion sociale, Roselyne Bachelot-Narquin, qui « *.participe en lien avec les ministres intéressés à l'action du gouvernement en matière d'insertion économique et sociale, d'innovation sociale et d'économie sociale, a autorité sur la DGCS, conjointement avec le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, dans la limite des attributions de ce dernier en matière de jeunesse* ».

Au final, cette décennie est marquée par trois grandes orientations :

- une insertion de la politique solidaire dans des orientations de cohésion sociale portées par le ministre chargé de l'emploi ;
- l'influence de la législation européenne, que ce soit pour transposer des textes comme ceux sur les coopératives[30] ou pour la reformulation des relations des pouvoirs publics avec les associations sur la question des aides d'État, en particulier à travers le mandatement[31] ;
- une montée en puissance des outils financiers ayant pour support des fondations[32], ce qui les fait progressivement entrer dans le champ de l'ESS malgré l'absence de toute référence à une gouvernance démocratique (à l'exception des sept fondations créées au sein même du secteur).

1.3. Depuis 2011, une prise de conscience renouvelée de l'importance d'une vision interministérielle et d'une perspective prioritairement économique

Au moment même où la délégation perd sa visibilité, les pouvoirs publics redonnent des perspectives de soutien au secteur.

1.3.1. A mi-mandat, le troisième gouvernement François Fillon pose les bases d'une nouvelle ambition…

Une circulaire de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale adressée aux préfets de région le 8 juillet 2011 (cf. PJ) vise à prendre acte du poids économique des structures de l'économie sociale et solidaire et à poser des jalons pour des orientations politiques et organisationnelles.

Sont ainsi mentionnées la suite à donner aux préconisations du rapport de M Francis Vercamer (les 50 propositions feront l'objet d'un suivi précis), la référence aux travaux du conseil supérieur de l'économie sociale (CSES), la déclinaison territoriale de la politique publique (à travers le rôle des correspondants régionaux placés auprès de chaque préfet et le soutien au fonctionnement des chambres régionales de l'économie sociale (et solidaire) CRES(S)).

Ce rapport a été l'occasion d'une redécouverte du secteur et de ses potentiels, y compris à travers une transformation de la commande[33].

---

[29] Décret n°2010-1455 du 25 nov. 2010.

[30] Loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008.

[31] Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

[32] Sur la base de la loi 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, sortie de plusieurs textes : décret n° 2009-158 du 11 février 2009 et instructions des 9 avril et 2 juillet sur les fonds de dotation, instructions du 16 février et 16 juillet sur les fondations partenariales et universitaires.

[33] Le rapport attendu devait porter sur l'économie sociale et l'entrepreneuriat social s'intitulera finalement économie sociale et solidaire.

Les réflexions de l'époque débouchent sur un « avant projet de loi cadre » débattu en séance plénière du CSES le 22 février 2012.

1.3.2. ... que concrétise le gouvernement de Jean-Marc Ayrault

En mai-juin 2012, l'économie sociale revient au premier plan des priorités gouvernementales et entre résolument dans la sphère économique, par l'identification de compétences spécifiques dans le portefeuille du ministre de l'économie et des finances. En outre, ce champ est confié, en sus de la consommation, à un ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de la consommation et à l'économie sociale et solidaire, Benoit Hamon La nouvelle politique, très vite annoncée, est marquée par le projet de loi en préparation.

Le ministre de l'économie et des finances est désormais explicitement responsable du développement de ce champ comme un secteur spécifique et reconnu au sein des problématiques économiques et d'emploi. Son décret d'attribution[34] précise qu'il est « *chargé de la promotion et du développement de l'économie sociale et solidaire ; à ce titre, il prépare et met en œuvre la politique de développement de l'économie sociale et solidaire, en liaison avec le ministre de l'égalité des territoires et du logement pour ce qui est de la politique de la ville, en liaison avec le ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative pour ce qui est de la politique à l'égard des associations et en liaison avec le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social pour ce qui est de la politique de l'insertion par l'activité économique et de l'insertion dans l'emploi.*

Pour l'exercice de ses attributions relatives au développement de l'économie sociale et solidaire, le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur a ***autorité*** *sur la direction générale de la cohésion sociale, conjointement avec le ministre des affaires sociales et de la santé, le ministre des droits des femmes et le ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et* ***dispose*** *de la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle* ***et de l'ensemble des services compétents en matière d'économie sociale et solidaire, notamment*** *la direction générale du travail, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et le secrétariat général du comité interministériel des villes.* »

La ministre délégué bénéfice d'une liste d'attributions large et précise qui lui donne les moyens d'agir sur l'élaboration ou la reformulation de la politique publique et les diverses administrations chargées d'appliquer les orientations gouvernementales. Le décret d'attributions[35] indique qu'il « *prépare et met en œuvre la politique relative au développement de l'économie sociale et solidaire et aux activités d'intérêt général et d'utilité sociale qui y concourent. Il est associé à la préparation de la politique à l'égard des associations, des structures coopératives et mutualistes et de toutes autres catégories d'organismes répondant aux objectifs de l'économie sociale et solidaire. Il participe à l'élaboration de la politique de la ville, de la politique de l'insertion par l'activité économique et de l'insertion dans l'emploi ainsi qu'à l'élaboration de la réglementation fiscale et de la réglementation de la commande publique dans la mesure où elles concernent l'économie sociale et solidaire.*

Il organise la concertation entre les pouvoirs publics et les organismes intervenant dans le domaine de l'économie ».

[34] Décret n°2012-768 du 24 mai 2012.

[35] Décret n° 2012-912 du 25 juillet 2012 relatif aux attributions du ministre délégué.

Les ministres souhaitent que cette relance politique trouve son pendant dans l'organisation de l'action administrative, au moment où l'élaboration du projet de loi mobilise fortement les administrations. Au-delà des moyens techniques dont dispose chaque administration pour le suivi de chaque famille de l'économie sociale et solidaire sur ses compétences propres, il s'agit d'analyser la manière dont s'est organisée la coordination interministérielle pendant ces trente ans, à partir des informations disponibles ; c'est toute l'histoire de la délégation dans ses configurations successives.

2. Une délégation soumise à de multiples évolutions, qui dépassent les évolutions propres du champ couvert

Tout au long de son histoire, la délégation, quelles que soient ses appellations successives s'est trouvée prise dans un double questionnement ; faut-il faire de ce champ une préoccupation gouvernementale ou sectorielle ? Quelle place doit-il occuper dans les priorités sur l'affectation des moyens ?

2.1. Une création au service d'une vision de politique gouvernementale

La première délégation, centrée sur l'économie sociale, est créée par un décret du 15 décembre 1981 **auprès du Premier ministre**, et **mise à disposition** du ministre d'État, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

« *Elle a pour mission d'aider au développement des mutuelles, des coopératives ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'économie sociale. Elle joue un rôle de concertation, de coordination et d'impulsion de ces secteurs ;*

Elle exerce ses activités en liaison avec les départements ministériels concernés.

Elle assure le secrétariat du conseil supérieur de la coopération »[36].

Le délégué est nommé en conseil des ministres.

Pour autant, le lien avec le ministre de rattachement a été renforcé, la mention de travail du délégué « sous l'autorité » venant remplacer dès 1985[37] celle de « mise à disposition »[38] utilisée jusqu'alors.

Dès l'origine, une distinction est établie au sein des associations entre celles qui ont des activités de production, qui relèvent de l'ESS par leur activité et les autres. Les pouvoirs publics hésiteront constamment entre une approche unitaire et distincte dans ce secteur, tant la dimension économique ne peut rendre compte du statut associatif.

Cette période, foisonnant d'initiatives, matérialisée par un nombre importants de textes cf. tableau joint) est animée par une administration de mission comprenant seulement trois personnes – mais 40 personnes au cabinet du secrétaire d'État - et pourvue d'un budget minimaliste[39], mais portée par une volonté politique puissante.

Très rapidement pourtant, le rôle de la DIES évolue vers la gestion, soutenue par un cabinet de quarante personnes et une politique d'appels à projets.

---

[36] Article 3 du décret 81-1125 du 15 décembre 1981 portant création d'une délégation à l'économie sociale.

[37] Décret du 18 décembre 1985 ; 7 juin 1989.

38 Décret du 5 octobre 1983.

39 Mention d'un article de la revue RECMA de juillet 2012 rédigé par Scarlett Wilson-Courvoisier ex conseillère technique à la DIES.

2.2. Une intégration dans la sphère sociale accompagnée d'une ouverture progressive aux problématiques de l'innovation, de l'économie solidaire, de l'expérimentation puis de l'ouverture aux partenaires territoriaux

Plusieurs textes viennent ajuster la nouvelle configuration.

Un décret du 28 octobre 1991 porte création d'une délégation générale[40] à l'innovation sociale et à l'économie sociale *auprès du ministre* des affaires sociales et de l'intégration. Le décret d'attributions ministériel a déjà mentionné le 3 juin 1991 qu'elle est placée « *sous l'autorité du ministre* », mention qui sera systématiquement reprise dans tous les décrets ministériels d'attribution[41] vis-à-vis de la délégation.

Pour l'exercice de ses missions, le délégué général *dispose* des services placés sous l'autorité du ministre des affaires sociales et de l'intégration. Il *fait appel*, en tant que de besoin, aux services de tous les départements ministériels concernés.

Outre son rôle de proposition et coordination des mesures destinées à favoriser le développement du secteur, la délégation a pour mission de « *coordonner les études et les projets tendant à l'harmonisation des dispositions qui sont applicables aux organismes mentionnés ci-dessus et aux organismes s'assignant un but similaire* ».

Cette rédaction appelle trois observations ;

- une volonté de penser le secteur dans ce qui rapproche ses différentes familles ;
- la première manifestation d'une double extension du champ de l'économie sociale au-delà des organismes statutaires (coopératives mutuelles et associations) et des compétences de la délégation sur la problématique de l'innovation sociale, placée en première priorité ;
- l'utilisation du champ de compétences de l'administration dédiée en lieu et place d'un texte générique traitant du secteur

Le mode de désignation du délégué n'est plus mentionné ; en pratique, ce sera un décret simple.

Le décret du 5 octobre 1995 transforme la délégation « générale » en délégation « interministérielle » à l'innovation sociale et à l'économie sociale en mettant à jour les libellés de fonction ministérielle placée désormais auprès du ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion, issus des nouvelles configurations. Le texte confirme et explicite le caractère mixte de la délégation qui *dispose,* pour l'exercice de ses attributions, des services placés sous l'autorité de ce ministre. Il *fait appel* en tant que de besoin, aux services de tous les départements ministériels concernés.

Depuis 1991, les pouvoirs publics ont souhaité distinguer entre les associations à vocation économique, gestionnaires de services et donc employeurs et toutes celles dont la vocation est orientée vers le projet citoyen, l'engagement désintéressé ou amical avec l'appui de bénévoles. Seules les premières entrent dans le champ de compétences de la délégation puisque les textes lui confient le soin de proposer et coordonner les mesures destinées à favoriser le développement des coopératives, des mutuelles et des associations *intervenant dans le secteur de l'économie sociale*.

40 Le site de Légifrance mentionne un titre erroné du décret en remplaçant la mention « générale » par « interministérielle ».

41 Décret du 3 juin 1991 ; décret du 16 avril 1992 ; décret du 8 avril 1993 ; décret du 1er juin 1995 ; décret du 15 novembre 1995 ; décret du 11 juin 1997 ; décret du 12 juillet 2002 ; décret du 8 avril 2004.

Cette mention restrictive sera supprimée trois ans plus tard à l'occasion d'une nouvelle modification du décret d'organisation[42], préparatoire aux diverses initiatives prises à l'occasion de la préparation du centenaire de la loi de 1901, conduites par la délégation.

Le mouvement d'extension à de nouveaux champs se poursuit lors de l'ouverture politique au secteur de l'économie solidaire lors de la nomination de Guy Hascoët en 2000. Mais il ne trouvera de traduction administrative que dix ans plus tard.

La dernière formulation des missions et compétences de la délégation date du décret du 13 février 2006 ; ce texte étend son champ (et son sigle) à l'expérimentation sociale, à la veille sur les initiatives en France comme à l'étranger, à l'exigence d'évaluation de ces actions.

Par ailleurs, tirant les conséquences de la montée en puissance des collectivités territoriales d'une manière générale au titre de la décentralisation mais plus encore sur ce champ depuis 2001, le texte les inclut parmi les partenaires incontournables de l'action de l'État en direction des acteurs de l'ESS.

Enfin, pour la première fois, même si la décision reste centralisée, l'action déconcentrée de l'État est déclinée, pour attribuer les crédits du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale géré par les préfets et par la création d'un réseau de correspondants locaux[43] au sein des administrations de l'État déconcentré.

2.3. ..pour se trouver finalement confrontée à une remise en cause plus radicale de son positionnement interministériel

Les hésitations gouvernementales sur la pertinence d'une intervention administrative sur ce champ, au regard des priorités respectives de chaque équipe ont parcouru les époques. Après la perspective de disparition lors de la première période de cohabitation, qui s'était traduite par une réduction brutale des crédits passés de 40 à 17 MF, la création du Haut commissariat aux solidarités actives va déplacer le regard de l'ESS vers le RSA du fait de la focalisation des réflexions et des projets sur la lutte contre la pauvreté. La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans son volet de réduction des structures d'administration centrale aboutira à la disparition de la délégation.

2.3.1. En février 2006, la nouvelle DIIESES se met en place autour de l'innovation sociale

La DIIESES dispose d'une double mission, non hiérarchisée : le soutien, la veille, l'appui à l'innovation et à l'expérimentation sociale d'une part, le soutien au développement de l'économie sociale d'autre part. L'innovation sociale étant en grande partie portée par des structures de l'économie sociale, il s'agit dans les deux cas d'apporter des réponses innovantes à des besoins non satisfaits. Sur le fond, la priorité des pouvoirs publics s'ordonne autour de la cohésion sociale et mobilise l'approche fonds d'innovation plus que les leviers de l'économie sociale et solidaire.

Jusqu'à juin 2007, la nouvelle DIIESES se met en place et organise le soutien à l'innovation et aux expérimentations. Après définition de critères, un appel à projets est lancé dans quatre régions, portant sur l'ensemble des thématiques de la cohésion sociale (emploi, logement, égalité des chances). Pour autant, des interrogations émergent rapidement sur la concurrence possible entre la nouvelle agence de soutien aux solidarités actives et l'action de la DIIESES.

---

[42] Décret n° 98- 410 du 27 mai 1998.

[43] Il s'agissait en fait de relancer une initiative sans lendemain déjà prise en 1982.

2.3.2. La concurrence de priorités portées par le Haut commissariat aux solidarités actives conduit à la scission de la délégation

La création du Haut commissariat aux solidarités actives marque un glissement significatif vers une nouvelle stratégie, tous les moyens étant orientés vers le lancement du revenu de solidarité active (RSA). Alors que la tutelle reste partagée, entre les ministres chargés du travail et de l'économie et le Haut commissariat, faute d'orientations alternatives ou concurrentes, la délégation devient peu à peu l'administration de ce dernier. Les 8 M€ du budget d'intervention, dont 3 M€ pour l'économie sociale et 5 M€ pour les expérimentations, sont attribués au financement des expérimentations pour le lancement du RSA. Les appels à projet sont interrompus. Au total, les crédits diminueront d'un tiers, l'action pour l'économie sociale et solidaire se réduisant à 2 M€, même si, en gestion, les marges de manœuvre disponibles (du fait de la sous-consommation des crédits dédiés au RSA) seront réorientées vers leur objet initial.

Cette pression sur les budgets a son pendant sur les effectifs. La DIIES de 2005 comptait 20 ETP, la DIIESES n'en compte plus que 11, plus deux personnes mises à disposition. Dans l'intervalle décision a été prise[44] de créer une direction de la vie associative, de l'emploi et des formations au sein du ministère chargé de la jeunesse et des sports qui intègre les compétences de la délégation vis-à-vis des associations non gestionnaires.

Ces deux évolutions sont doublement pénalisantes pour le pilotage de la politique d'économie sociale et solidaire. La première a été vécue comme une rupture brutale de relations anciennes au profit d'autres priorités. La seconde officialise une cassure au sein du monde associatif entre les petites et les grandes structures, les amicalistes et les gestionnaires.

Les structures et les acteurs qui bénéficiaient de financement soit pour des actions innovantes soit pour le fonctionnement de leurs structures en retireront une perception négative durable à l'encontre des politiques sociales et de la capacité du ministère chargé des affaires sociales à défendre leurs intérêts. La notion de réparation sociale, censée être portés exclusivement par le ministère chargé des affaires sociales, sera mise en avant comme réductrice, voire repoussoir, par tous ceux qui mettent en avant les logiques de développement local et de nouveau mode de gouvernance du secteur. Il s'agit là d'une des raisons majeures de la réorientation des leurs attentes vers les responsables de la sphère économique.

2.3.3. La (dés)intégration de la DIIESES au sein de la nouvelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS) clôt ce processus d'affaiblissement.

Cette dégradation du rayonnement trouvera son épilogue dans la suppression de la délégation en tant que structure administrative dédiée et visible. A l'occasion de la transformation de la direction génale de l'action sociale (DGAS) en direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en janvier 2010[45], la délégation est transformée en mission sous l'autorité de la directrice générale de l'action sociale ; cette dernière portant désormais les responsabilités de délégué(e) interministériel(le), non seulement pour l'économie sociale et solidaire mais également pour la famille et l'égalité entre les hommes et les femmes, selon un principe de réduction du nombre de structures d'administration centrale et une logique de blocs de compétence destinés à renforcer la cohérence de l'action publique au sein d'ensembles plus étoffés. Dotée de trois délégations à vocation interministérielle, elle-même a vocation à l'être.

Le décret du 25 janvier 2010 précise que cette direction soutient et promeut le développement de l'économie sociale et solidaire ainsi que les innovations qui y concourent.

---

[44] Décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005.
[45] Décret n° 2010-95 portant réorganisation de la direction générale de la cohésion sociale.

Un arrêté du même jour, portant organisation de la direction générale de la cohésion sociale en services, en sous-directions et en bureaux, précise le rôle de la mission de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale. « *Elle est chargée de soutenir et de promouvoir le développement de l'économie sociale ainsi que les innovations et expérimentations en vue de renforcer les politiques publiques en faveur de la cohésion sociale.*

Elle étudie et propose les mesures destinées à favoriser le développement des coopératives, des mutuelles, des associations et des organismes du secteur de l'économie sociale. Elle coordonne l'action de la direction dans ces domaines et anime les travaux du Conseil supérieur de l'économie sociale et du Conseil supérieur de la coopération. Elle anime, en relation avec les services, un réseau de correspondants régionaux ».

Le responsable de la DIESES devient responsable de la MIESES, sans d'ailleurs intégrer dans son sigle le champ solidaire porté par les pouvoirs publics depuis 2000 ; son service est éclaté entre deux services internes ; les agents qui géraient les secrétariats des conseils et les relations avec les correspondants régionaux sont transférés au bureau de l'accès aux droits , de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire au sein de la sous direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté ; la gestion matérielle et budgétaire des conventions est rattachée aux services support de la direction, auxquels le responsable de la MIESES peut aussi faire appel en tant que de besoin pour les nécessités de communication ou les questions internationales.

C'est sous le timbre de déléguée interministérielle que, par lettre du 16 novembre 2011 (cf. PJ) la directrice générale de la cohésion sociale saisit 14 directeurs d'administration centrale d'un programme d'action, décliné des propositions du rapport Vercamer. Trois axes de travail sont mentionnés :

- la préparation d'un cadre législatif fixant les principes de l'économie sociale et solidaire,
- l'encouragement au renouvellement des générations, notamment par le programme jeun'ESS initié en 2005 et poursuivi depuis sur la connaissance du secteur
- La promotion d'un certain nombre de dispositifs pour aider au développement du secteur

2.4. Le rattachement de la mission au ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire ouvre des perspectives de reconfiguration

Pour la première fois dans la configuration gouvernementale actuelle, la direction de référence du champ social - la DGCS - est placée sous l'autorité d'un grand nombre de ministres (sept, tous de plein exercice). Parmi ceux-ci, se trouve le ministre chargés de l'économie et des finances et un ministre délégué placé à ses côtés.

Cette organisation ne permet pas à la directrice générale – à laquelle sont assignés 42 objectifs - d'être présente sur l'ensemble des compétences portées par sa direction ni de pouvoir s'investir avec l'autorité voulue auprès du ministre délégué pour répondre à des objectifs particuliers qui viennent s'ajouter au portage des politiques publiques traditionnelles suivies par la direction. L'insatisfaction est grande chez la plupart des acteurs qui vivent comme un désintérêt une impossibilité matérielle de suivre un champ aussi large et qui imposerait une double lecture permanente du médico-social : domaine de prise en charge de personnes fragiles avec sa logique de tarification, autorisation, qualité, négociation avec les élus et en même temps un secteur à forte dimension économique porteur d'emplois non délocalisables animé par des principes de gestion non lucrative via un tissu associatif d'associations gestionnaires qui relève d'un des pans majeurs de l'économie sociale et solidaire.

Le ministre délégué a initié dès son arrivée la définition d'une politique publique autour de trois piliers ; la reconnaissance, la structuration et le développement. Si les deux premiers correspondent à des champs d'intervention traditionnels de la délégation, le dernier passe par des leviers économiques et financiers dont le ministère chargé des affaires sociales n'a pas la charge.

De façon plus préoccupante, l'action de la mission dans ses domaines traditionnels de compétence n'est pas perçue comme appropriée, réactive et efficace, bien qu'elle ait été associée à toutes les initiatives de soutien des pouvoirs publics telles que le programme pour les investissements d'avenir (PIA). Les évolutions de 2007 et de 2010 ont conduit les acteurs à estimer que le portage du secteur ne pouvait relever que des ministères chargés de l'économie et des finances.

Conclusion

Peut-on dresser un bilan de l'activité de la Délégation ?

Malgré les ajustements d'orientations et de moyens qu'elle a du constamment subir – les changements de délégué, les variations de budget, les déménagements répétés, la délégation sous ses diverses appellations a maintenu le cap sur un certain nombre d'orientation que ses collaborateurs les plus anciens ont porté.

La mission n'avait ni pour objectif ni les moyens d'évaluer les actions de la délégation sur cette longue période. Elle ne peut que se référer pour l'essentiel aux dires des acteurs ou aux synthèses qu'ils en ont établies.

Le rappel des textes produits montre qu'elle a contribué à améliorer l'environnement juridique financier et fiscal des trois familles de l'économie sociale et solidaire, principalement au niveau national avec moins de succès au niveau européen.

Elle a constamment incité les réseaux à se structurer en aidant les structures têtières, en appuyant les efforts de regroupement de la finance solidaire, en soutenant la volonté des employeurs d'obtenir une représentation autonome.

Elle a eu le souci de promouvoir les démarches innovantes et se trouve à l'origine de plusieurs dispositifs : Qualidom[46], le bilan sociétal, les coopératives d'activité et d'emploi[47]

Elle sait porter une action pluriannuelle. Le programme jeun'ESS initié par Marc Daubresse, qui visait à promouvoir les atouts du secteur auprès des jeunes, a été repris par Benoit Hamon en insistant sur sa dimension emploi.

Quelle que soit l'organisation future, ce travail devra être prolongé, autour de trois axes :

- la politique territoriale : le soutien aux Cress et à la structuration du secteur, l'animation du réseau des correspondants mais aussi le suivi des initiatives des collectivités territoriales
- la connaissance du secteur : poursuite du travail sur la statistique (normalisation, enquêtes,) et pilotage public des programmes de recherche
- le soutien à l'innovation sociale, selon des modalités renouvelées permettant d'échapper au risque de pointillisme et de substitution aux initiatives locales, autour de programmations contractualisées

[46] Union d'Economie Sociale du Réseau Economie Sociale de l'Offre de services aux personnes à domicile, SA Coopérative créée le 6 Janvier 1995 par la Mutualité française.

[47] Cités par Marcel Hipszman dans une note IDES d'octobre 2005.

Annexe III

Tableau 1 : Appellations et rattachements successifs des délégations

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
	Antérieur à la création délégation			Loi du 1er avril 1898 charte de la mutualité Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association Loi 41-1775 du 10 sept 1947 portant statut de la coopération Loi 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production
I. Rattachement au Premier ministre				
Pierre Mauroy Du 21/05/1981 au 22/06/1981 Du 22/06/1981 au 22/03/1983	Michel Rocard, Plan et aménagement du territoire Décret d'attributions n° 81-712 du 23 juillet 1981	Le ministre du plan et de l'aménagement du territoire est chargé d'étudier et de proposer les mesures intéressant la coopération et la mutualité ; N'intervient pas sur la tutelle administrative de ces organismes qui reste régie par la loi de 1947 et le code de la mutualité.	Le ministre d'État, ministre du plan et de l'aménagement du territoire	

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Pierre Mauroy Du 22/03/1983 au 17/04/1984	Jean Le Garrec secrétaire d'État, auprès du Premier ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire Décret d'attributions n°83-295 du 13 avril 1983	« Est chargé, par délégation du Premier ministre, des questions concertent le Plan et l'aménagement du territoire et la planification décentralisée ainsi que celles qui se rapportent à l'économie sociale »		Loi 3 janvier 1983 sur l'orientation de l'épargne crée le titre participatif Décret 83-140 du 25 février 1983 portant création du conseil national de la vie associative ; Mars 1983 : création de l'institut de développement de l'économie sociale, société de capital risque spécialisée Loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale : Elle définit le statut des coopératives artisanales et maritimes et crée les unions d'économie sociale Fonds national d développement de la vie associative créé par la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, sous forme d'un compte spécial du trésor

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Laurent Fabius Du 17/04/1984 au 20/03/1986 Décret 19 et 23 juillet relatif à la composition du gouvernement	Jean Gatel, secrétaire d'État auprès du Premier ministre Décret n°84-758 du 7 août 1984 relatif aux attributions	Traite par délégation du Premier ministre de l'ensemble des questions qui se rapportent à l'ES Assurer le développement de ce secteur, d'étudier, de proposer et de coordonner la mise en œuvre, en liaison avec les autres départements ministériels des mesures propres à : -promouvoir l'action des coopératives, des mutuelles et des associations qui interviennent dans ce domaine - encourager l'esprit d'entreprise, stimuler les initiatives et les innovations, soutenir les formes novelles d'activité, notamment lorsque celles-ci contribuent au développement des économies locales Il dispose de la délégation à l'économie sociale Il fait appel aux services des ministères intéressés, en particulier délégation à l'emploi, , délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, à la sous direction de la vie associative de la direction du temps libre et de l'éducation populaire, la direction de l'action sociale, à la Datar ; La tutelle administrative de la mutualité et de la coopération reste assurée par les directions compétentes Il préside le conseil supérieur de la coopération et le conseil consultatif de l'économie sociale Reçoit délégation du Premier ministre pour signer en son nom tous actes ou décisions dans la limite de ses attributions Il contresigne les décrets relatifs à ses attributions Il peut déléguer sa signature	Plan et aménagement du territoire, affaires sociales et solidarité nationale, travail, emploi et formation professionnelle, jeunesse et sports	Décret du 23 nov. 1984 sur la révision coopérative Loi 85-703 du 12 juillet 1985 relatives à certaines activités d'économie sociale ; permet ouvrir capital à des sociétaires extérieurs Loi n° 85-773 du 25 juillet 1985 portant réforme du code de la mutualité

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Jacques Chirac Du 20/03/1986 au 10/05.1988	Hervé de Charrette, ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et du plan Décret d'attributions n° 86-711 du 17 avril 1986 modifié par décret n° 86-1133 du 17 octobre 1986	L'article 1er du décret est complété : « il exerce, par délégation, les attributions du Premier ministre pour les questions se rapportant à l'économie sociale Pour l'exercice de ses attributions, il dispose de la délégation à l'économie sociale ; Il préside le conseil supérieur de la coopération et le comité consultatif de l'économie sociale »	Ministre délégué après du Premier ministre chargé de la fonction publique et du plan	Loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne créée le certificat coopératives d'investissement Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat
Michel Rocard Du 10/05/1988 au 22/06/1988 Du 23/06/1988 au 15/05/1991	Tony Dreyfus, secrétaire d'État auprès du Premier ministre Décret 88-801 du 8 juillet 1988 relatif aux attributions	Exerce les attributions du Premier ministre en matière d'économie sociale Chargé d'étudier et de proposer les mesures intéressant la coopération et la mutualité Il dispose de la délégation à l'économie sociale et peut faire appel aux services compétents des autres départements ministériels Il peut présider par délégation du Premier ministre le conseil supérieur de la coopération et le conseil consultatif de l'économie sociale Reçoit délégation du Premier ministre pour signer en son nom tous actes ou décisions dans la limite de ses attributions	Le secrétaire d'État	Novembre 1989 1ere conférence européenne économie sociale Loi n°90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise Circulaire du 13 fév. 1991 relative à l'économie sociale

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
II. Rattachement aux ministres de la sphère sociale				
Édith Cresson Du 15/05/1991 au 02/04/1992	Jean Louis Bianco, Affaires sociales et intégration Décret n° 91-509 du 3 juin 1991 relatif aux attributions du ministre des affaires sociales et de l'intégration	Sont placés sous l'autorité du ministre - les services qui relèvent de ses attributions et notamment les directions ….la délégation à l'économie sociale et la délégation au revenu minimum d'insertion… Il dispose en outre… Il préside le conseil supérieur de la coopération ainsi que le comité consultatif à l'économie sociale Il fait appel, en tant que de besoin,… et pour l'exercice de ses fonctions relatives aux personnes handicapées et accidentées de la vie, à la délégation à l'emploi	Affaires sociales et intégration ; travail, emploi et formation professionnelle	Loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt ; contient des dispositions au profit des sociétés coopératives agricoles
Pierre Bérégovoy Du 02/04/1992 Au 29/03/1993	René Teulade affaires sociales et intégration Décret d'attribution n° 92-398 du 16 avril 1992	Reprise à l'identique du décret d'attribution précédent sous la nouvelle appellation de délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale	Affaires sociales et intégration ; travail, emploi et formation professionnelle ; santé et action humanitaire	Loi de modernisation des entreprises coopératives N° 92-643 du 13 juillet 1992. Décret n° 93-455 du 23 mars 1993 relatif à la sortie du statut coopératif

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Édouard Balladur Du 29/03/1993 Au 07/05/1995	Simone Veil, Affaires sociales, Santé et ville Décret d'attribution n° 93-779 du 8 avril 1993	Reprise à l'identique du décret d'attribution précédent sous l'appellation de délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale	Affaires sociales santé ville ; justice ; éducation nationale, équipement transports, tourisme ; entreprises et développement économique chargé des PE et du commerce et de l'artisanat ; travail, emploi et formation professionnelle ; Culture et francophonie ; départements et territoires d'outre mer, jeunesse et sports ; relations avec le Sénat, chargé des rapatriés	Décret 93-1231 du 10 nov. 1993 relatif à la reconnaissance de la qualité des sociétés coopératives ouvrières de production

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Alain Juppé Du 07/05/1995 Au 07/11/1995	Eric Raoult, Intégration et Lutte contre l'exclusion Décret d'attributions n°85-756 du 1er juin 1995	Le ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre les exclusions - a autorité sur les services qui relèvent de ses attributions et notamment.. - conjointement avec le ministre de la santé publique et de l'assurance maladie et avec le ministre de la solidarité entre les générations,.. a autorité sur .. - pour l'exercice de ses attributions, il dispose en tant que de besoin.. - pour l'exercice de ses attributions relatives à la ville, il fait appel à la direction des affaires financières et de l'administration générale, placée sous l'autorité du ministre de l'aménagement du territoire de l'équipement et des transports ; pour l'exercice de ces mêmes attributions, il peut en outre faire appel aux services compétents du ministère de la justice, de l'éducation nationale etc. - pour l'exercice de ses attributions, le ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre les exclusions peut en outre faire appel aux services compétents de tous les ministères intéressés	Intégration et lutte contre les exclusions, justice, éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et insertion professionnelle aménagement du territoire, équipent et transports, intérieur ; relations avec le Parlement ; travail, dialogue sociale et participation ; culture ; réforme de l'État, décentralisation et citoyenneté ; santé publique et assurance maladie ;	
Alain Juppé Du 07/11/1995 Au 02/06/1997	Jacques Barrot, Travail et Affaires sociales Décret d'attributions n° 95-1214 du 15 novembre 1995	Le ministre du travail et des affaires sociales exerce - … - les attributions dévolues au ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion en matière d'économie sociale par le décret du 1er juin 1995 - conjointement avec le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'Intégration, a autorité sur la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté et sur la délégation interministérielle au RMI	Travail et affaires sociales aménagement du territoire, ville et intégration	

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Lionel Jospin Du 02/06/1997 au 07/05/2002	Martine Aubry, Emploi et Solidarité jusqu'au 18 octobre 2000 Décret d'attributions n° 97-706 du 11 juin 1997	Le ministre de l'emploi et de la solidarité a autorité sur … le délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (au total autorité sur 9 directions, 7 délégations interministérielles, 4 services, 2 délégués) Il dispose de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie Il fait appel à la direction de la prévision	Emploi et Solidarité	LOI n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions Circulaire Premier ministre du 14 sept 1998 relative au développement de la vie associative Instruction fiscale du 15 sept 1998 sur le régime fiscal des associations Assises nationales de la vie associative fév. 1999 Règlement n°99-01 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
	Guy Hascoët secrétaire d'État à l'économie solidaire auprès du ministre de l'emploi et des solidarités nommé le 27 mars 2000 Décret n°2000-308 du 7 avril 2000 relatif aux attributions	Par délégation de la ministre de l'emploi et de la solidarité, le secrétaire d'État est en charge de la promotion et du développement de l'économie sociale et solidaire Il prépare et propose notamment les mesures intéressant la vie associative, la coopération, la mutualité, les nouvelles formes d'activité et de partenariat ainsi que l'innovation économique et sociale. Il assiste la ministre de l'emploi et de la solidarité et connaît de toutes les affaires qu'elle lui confie. Il dispose de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale et en tant que de besoin de .. Il peut faire appel aux services compétents des autres départements ministériels intéressés et notamment à la DATAR et à la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire. Il reçoit délégation de la ministre pour signer en son nom.	Emploi et Solidarité Le secrétaire d'État à l'économie solidaire	Décret 2001-210 portant code des marchés publics (art 54 droit de préférence) Ordonnance n n°2001-350 du 12 avril 2001 relative au code de la mutualité Charte engagements réciproques État-associations 1er juillet 2001 Décret n°2002-241 du 21 fév. 2002 relatif à la SCIC
	Elisabeth Guigou nommée ministre de l'emploi et de la solidarité le 18 oct. 2000 Décret n°2002-253 du 22 février 2002	Sans changements		

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
III Les hésitations sur la configuration et le rattachement				
Jean-Pierre Raffarin Du 07/05/2002 Au 17/06/2002 ; Du 17/06/2002 Au 30/03/2004	François Fillon Affaires sociales, Travail et Solidarité Décret d'attribution n° 2002- 976 du 12 juillet 2002	A autorité sur .. - la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté Conjointement avec le ministre..il a autorité sur … Pour l'exercice de ses attributions, il dispose de .. Pour l'exercice de ses attributions relatives à la ville, il dispose, en tant que de besoin, des directions et services des autres ministres qui concourent à la préparation	Affaires sociales, travail et solidarité ; équipement, transports, logement, tourisme et mer ; santé, famille, et personnes handicapées	

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Jean-Pierre Raffarin Du 31/03/2004 Au 30/05/2005	Jean-François Lamour, Jeunesse, Sports et Vie associative Décrets attributions n° 2004-323 du 8 avril 2004 ; Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale Décret n° 2004-318 du 8 avril 2004 ; Nelly Olin ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion Décret n° 2004-377 du 29 avril 2004 Laurent Hénart secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes Décret n°2004-354 du 23 avril 204 ;	Le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative a autorité - sur la direction des sports… de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative - sur la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (Jean-Louis Borloo), la ministre déléguée (Nelly Olin), le secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes (Laurent Hénart) disposent en tant que de besoin de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale Rédaction maintenue quand les attributions de la ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion sont transformées en « intégration, égalité des chances et lutte contre l'exclusion » par le décret n° 2004-1204 du 15 novembre 2004	Jeunesse, sports et vie associative	LOI n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
Dominique de Villepin Du 30/05/2005 Au 15/05/2007	Jean-François Lamour, Jeunesse, Sports et Vie associative Décret d'attributions sans changements	Reconduit à l'identique - « a autorité » sur la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale pour le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative - « dispose » pour le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité ; le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes		ordonnance n°2006-1225 du 5 octobre 2006 relative aux coopératives agricoles

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
François Fillon Du 18/05/2007 Au 18/06/2007 Du 19/06/2007 Au 13/11/2010	Xavier Bertrand Travail, relations sociales et solidarité Christine Lagarde, Économie, finances et emploi Décrets d'attributions respectivement n°2007-1000 et 2007-996 du 31 mai 2007 Martin Hirsch Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté Décret d'attributions n°2007-1008 du 12 juin 2007 Marc Daubresse ministre de la jeunesse et des solidarités actives du 22 mars au 13 novembre 2010 Décret n° 2010-354 du 1er avril 2010	Les deux ministres ont conjointement autorité sur la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale Le Haut commissaire participe avec les ministres intéressés, à l'action du gouvernement en matière d'insertion économique et sociale, d'innovation sociale et d'économie sociale. Attributions du ministre de la jeunesse et des solidarités actives : Il prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative Il participe, en lien avec les ministres intéressés, à l'action du gouvernement en matière de minimas sociaux, d'insertion économique et sociale, d'innovation sociale et d'économie sociale.. Conjointement avec le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique il prépare les travaux du comité interministériel de lutte contre les exclusions et du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et il organise les travaux du CNIAE... Il a également autorité, dans la limite de ses attributions en matière de jeunesse, conjointement avec les ministres dont ils relèvent. sur .. la DGCS Il dispose pour ses attributions en matière de solidarités actives ; de la DGCS…	Travail, relations sociales et solidarité ; économie, des finances et de l'emploi ; immigration, intégration, identité nationale et co-développement ; santé, jeunesse et sports ; logement et ville ; budget, compte publics et fonction publique ;	transposition de la directive relative à la société coopérative européenne par la loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 Loi 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie Décret n° 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation Décret n°2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels Instructions du 16 fév. et 16 juil. sur les fondations partenariales et universitaires Instructions des 9 avril et 2 juillet sur les fonds de dotation Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
François Fillon Du 14/11/2010 Au 10/05/2012	Roselyne Bachelot-Narquin ministre des solidarités et de la cohésion sociale Décret d'attributions n°2010-1455 du 25 nov. 2010	Le ministre des solidarités et de la cohésion sociale..participe en lien avec les ministres intéressés à l'action du gouvernement en matière d'insertion économique et sociale, d'innovation sociale et d'économie sociale. Il a autorité sur la DGCS, conjointement avec le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, dans la limite des attributions de ce dernier en matière de jeunesse	Solidarités et cohésion sociale ; travail, emploi et santé ; éduction nationale, jeunesse et vie associative ; budget, compte publics fonction publique et réforme de l'État ; sports	Circulaire 8 juillet 2011 actions régionales en faveur économie sociale et solidaire et missions des correspondants régionaux Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au Fonds pour le développement de la vie associative

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
III. Le choix d'un ministère délégué à l'économie sociale et solidaire auprès du ministre de l'économie et des finances				
Jean Marc Ayrault Depuis le 16/05/2012	Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances Décret d'attributions n°2012-768 du 24 mai 2012 Benoit Hamon ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation Décret d'attributions n° 2012-912 du 25 juillet 2012 relatif aux attributions du ministre délégué	Le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur - est chargé de la promotion et du développement de l'économie sociale et solidaire ; Il prépare et met en œuvre la politique de développement de l'économie sociale et solidaire, en liaison avec le ministre de l'égalité des territoires et du logement pour ce qui est de la politique de la ville, en liaison avec le ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative pour ce qui est de la politique à l'égard des associations et en liaison avec le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social pour ce qui est de la politique de l'insertion par l'activité économique et de l'insertion dans l'emploi Pour l'exercice de ses attributions relatives au développement de l'économie sociale et solidaire, le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur : — a autorité sur la direction générale de la cohésion sociale conjointement avec le ministre des affaires sociales et de la santé, le ministre des droits des femmes et le ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; — dispose de la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle et de l'ensemble des services compétents en matière d'économie sociale et solidaire, notamment la direction générale du travail, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et le secrétariat général du comité interministériel des villes.	Ministre délégué et ministre économie et finances	

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
		Le ministre délégué traite, par délégation du ministre de l'économie et des finances, des questions relatives au développement de l'économie sociale et solidaire. Il prépare et met en œuvre la politique relative au développement de l'économie sociale et solidaire et aux activités d'intérêt général ou d'utilité sociale qui y concourent. Il est associé à la préparation de la politique à l'égard des associations, des structures coopératives et mutualistes et de toutes les autres catégories d'organismes répondant aux objectifs de l'économie sociale et solidaire. Il participe à l'élaboration de la politique de la ville, de la politique de l'insertion par l'activité économique et de l'insertion dans l'emploi, ainsi qu'à l'élaboration de la réglementation fiscale et de la réglementation de la commande publique dans la mesure où elles concernent l'économie sociale et solidaire. Il organise la concertation entre les pouvoirs publics et les organismes intervenant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. A la demande du ministre de l'économie et des finances, le ministre délégué préside tous les organismes relevant de ses attributions, notamment le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, le Conseil national de la consommation, le groupe interministériel de la consommation, et peut présider le Conseil supérieur de la coopération.		

Annexe III

Gouvernement	Ministre de rattachement	Attributions	Ministres chargés exécution (hors Premier ministre)	Actions principales
		Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, accomplit toute autre mission que le ministre de l'économie et des finances lui confie. Pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué dispose des services placés sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances ou dont celui-ci dispose, notamment .., la direction générale de la cohésion sociale, la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, la direction générale du travail, la direction de la sécurité sociale, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et le secrétariat général du comité interministériel des villes.		

Source : Document « historique DIES » communiqué à la mission par la DJEPVA, et examen par la mission des textes parus au Journal officiel

.

Tableau 2 : Cadre administratif des délégations

Délégation date	Intitulé attributions	Ministre chargé exécution texte	Relation avec les autres ministères ou directions	Rattachement	Organismes associés	Nomination
Décret n° 81-1125 du 15 décembre 1981 créant une délégation à l'économie sociale	Aider au développement des mutuelles, des coopératives, ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'ES Joue un rôle de concertation, de coordination et d'impulsion dans ces secteurs	Plan-aménagement du territoire, solidarité nationale, économie et finances, budget, agriculture, santé, temps libre, consommation	Exerce ses activités en liaison	Premier ministre Mis à disposition du ministre du plan et de l'aménagement du territoire	Comité consultatif représentants les différents secteurs de l'ES, associé aux travaux de la délégation Réunit en outre les représentants des ministres et secrétaires d'État concernés par les problèmes mis à l'ordre du jour de ses réunions. Membres nommés par décret du Premier ministre Alinéa 1 et 4 du décret	Délégué nommé en conseil des ministres Pierre Roussel 15 déc. 1981 André Henry 5 oct. 1983 Micheline Figuerau 18 dec 1985 François Soulages 7 juin 1989 Maurice Benassayag 27 juin 1991

Annexe III

Délégation date	Intitulé attributions	Ministre chargé exécution texte	Relation avec les autres ministères ou directions	Rattachement	Organismes associés	Nomination
Décret n°91-1133 du 28 octobre 1991 portant création d'une délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale Abrogation du décret du 15 décembre 1981 sauf des 1er et 4ème al de l'article 4	A pour mission : - de proposer et coordonner les mesures destinées à favoriser le développement des coopératives, des mutuelles et des associations intervenant dans le secteur de l'économie sociale - de promouvoir en ce domaine les initiatives et les innovations ; - de coordonner les études et les projets tendant à l'harmonisation des dispositions qui sont applicables aux organismes mentionnés ci-dessus et aux organismes s'assignant un but similaire La délégation générale est dirigée par le délégué général à l'innovation sociale Peut, par délégation du ministre présider le conseil supérieur de la coopération et le comité consultatif de l'économie sociale Il assure pour le compte du ministre le secrétariat du conseil national de la vie associative	Économie et finances et budget, fonction publique et de la modernisation de l'administration, ville et aménagement du territoire, intérieur, agriculture et forêt, affaires sociales et intégration, équipement, logement, transports, espace, jeunesse et sports, tourisme	Pour l'exécution de ses missions, le délégué général dispose des services placés sous l'autorité du ministre des affaires sociales et de l'intégration. Il fait appel, en tant que de besoin, aux services de tous les départements ministériels concernés	Il est créé une délégation.. auprès du ministre des affaires sociales et de l'intégration	Dispositions maintenues	Nomination Claude Fonrojet délégué général à l'innovation sociale par décret du 9 septembre 1993

Annexe III

Délégation date	Intitulé attributions	Ministre chargé exécution texte	Relation avec les autres ministères ou directions	Rattachement	Organismes associés	Nomination
Décret n° 95-1083 du 5 octobre 1995 instituant une délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale et modifiant le décret du 28 octobre 1991	Remplace le mot « délégation générale » par « délégation interministérielle »	Intégration et lutte contre l'exclusion ; réforme de l'État, décentralisation et citoyenneté	Le délégué dispose des services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'intégration et lutte contre l'exclusion Le délégué fait appel, en tant que de besoin, aux services de tous les départements ministériels concernés Peut, par délégation du ministre, présider le conseil supérieur de la coopération et le comité consultatif de l'économie sociale Assure pour le compte du ministre le secrétariat du conseil national de la vie associative	Auprès du ministre chargé de l'intégration et lutte contre l'exclusion		décret du 20 juin 1997 portant délégation permanente de signature au délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale
Décret n° 98- 410 du 27 mai 1998 portant extension des misions de la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale	Suppression de la mention « intervenant dans le secteur de l'économie sociale » pour les associations Ajout « il peut se voir confier toute mission relative au développement et à la promotion de l'économie sociale »	Emploi et solidarité ; fonction publique, réforme de l'État et décentralisation				Décret 10 juin 1998 nomination Hugues Sibille Décret 6 septembre 2001 nomination de Guy Janvier Décret 7 novembre 2002 nomination de Gérard Sarracanie

Annexe III

Délégation date	Intitulé attributions	Ministre chargé exécution texte	Relation avec les autres ministères ou directions	Rattachement	Organismes associés	Nomination
décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Transformée en DJEPVA Par arrêté du 8 septembre 2008	crée, une direction de la vie associative, de l'emploi et des formations qui intègre les compétences de la délégation vis-à-vis des associations non gestionnaires.	Jeunesse et sports et vie associative ; économie finances et industrie ; fonction publique ; budget et réforme de l'État.				

Annexe III

Délégation date	Intitulé attributions	Ministre chargé exécution texte	Relation avec les autres ministères ou directions	Rattachement	Organismes associés	Nomination
Décret n° 2006-151 du 13 février 2006 instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale ; Modifié par décret 2010-95 du 25 janvier 2010 Intégré dans le décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains services	Rajout mention « expérimentation sociale » Missions - soutenir et promouvoir au niveau national le développement des activités d'intérêt général innovantes pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en liaison, notamment, avec les collectivités publiques et les représentants des secteurs associatifs, coopératifs et mutualistes ; - étudier, proposer et coordonnée les mesures destinées à favoriser le développement des coopératives, des mutuelles, des associations et des organismes intervenant dans le même secteur ; à ce titre, peut être consultée sur tous les textes de nature législative ou réglementaire susceptibles d'avoir un impact sur les organismes de l'économie sociale aux niveaux national et international - d'assurer une concertation entre les pouvoirs publics et les organismes intervenant. - de répartir sous l'autorité du ministre chargé de l'emploi et de la cohésion		Pour l'exercice de ses missions, le délégué interministériel dispose, en tant que de besoin, des services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'emploi et de la cohésion sociale ; à cette fin il peut également faire appel aux services des autres départements ministériels Abrogé par décret 2010-95 du 25 janvier 2010	Emploi, cohésion sociale et logement ; jeunesse, sports et vie associative ; cohésion sociale et parité ; économie et finances et industrie ; réforme de l'État	Création conseil supérieur de l'économie sociale chargé d'assurer la concertation avec les pouvoirs publics Présidé par le ministre qui peut déléguer au délégué	Délégué nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'emploi Abrogé par décret 2010-95 du 25 janvier 2010 Nomination de Frédéric Tiberghien par décret du 15 février 2006 ; fin de fonctions à sa demande le 8 février 2007 Nomination de l'adjoint, Jérôme Faure comme délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale par décret du 19 avril 2007

Annexe III

Délégation date	Intitulé attributions	Ministre chargé exécution texte	Relation avec les autres ministères ou directions	Rattachement	Organismes associés	Nomination
Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création d'une direction générale de la cohésion sociale	La DGCS soutient et promeut le développement de l'économie sociale et solidaire ainsi que des innovations qui y concourent. Elle est chargée d'animer et de coordonner l'action dans pouvoirs publics et des ministères concernés en matière de politique d'innovation, d'expérimentation sociale et d'économie sociale et solidaire Le DGCS est en cette qualité délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale			écologie, énergie, développement durable et de la mer ; économie, industrie et emploi ; travail, relations sociales, famille, solidarité et ville ; budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État ; famille et solidarité, aînés ; logement et urbanisme ; haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse ;		Fabrice Heyries nommé directeur général de la cohésion sociale par décret du 27 janvier 2010 Sabine Fourcade nommée directrice générale de la cohésion sociale par décret du 10 février 2011

Source : Examen par la mission de textes parus au journal officiel.

ANNEXE IV

Cartographie des administrations impliquées dans la politique publique de l'économie sociale et solidaire (ESS)

SOMMAIRE

1. ADMINISTRATION CENTRALE 1

1.1. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social 1

1.1.1. Direction générale du travail (DGT) 1

1.1.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) 1

1.2. Ministère des Affaires sociales et de la Santé 4

1.2.1. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), hors MIESES 4

1.2.2. Direction de la sécurité sociale (DSS) 5

1.3. Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative 7

1.3.1. Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) 7

1.4. Ministère de l'économie et des finances, Ministère du redressement productif, Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme 8

1.4.1. Direction générale du Trésor (DGTrésor) 8

1.4.2. Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) 9

1.4.3. Direction de la législation fiscale (DLF) 10

1.4.4. Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ) 13

1.5. Ministère de l'Intérieur 14

1.5.1. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) 14

1.6. Ministère de la Justice 15

1.6.1. Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) 15

1.7. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt 16

1.7.1. Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) 16

2. CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS 18

3. RECAPITULATIF DES INTERVENTIONS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DE LA CDC PAR FAMILLE 19

4. CORRESPONDANTS REGIONAUX 1

1. Administration centrale

1.1. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

1.1.1. Direction générale du travail (DGT)

La Direction Générale du Travail ne dispose pas d'effectifs dédiés au traitement du sujet économie sociale et solidaire.

Elle est compétente sur le sujet de la représentativité des organisations patronales et syndicales.

Elle est saisie en tant que de besoin sur la dimension juridique des sujets (les groupements d'employeurs, les coopératives d'activité et d'emploi…) inscrits au code du travail.

1.1.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Dans le champ de l'ESS, la DGEFP est compétente principalement en matière :

- d'insertion par l'activité économique (IAE).
- de soutien aux entreprises adaptées ;
- de professionnalisation des employeurs de l'ESS dans le cadre des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) ;
- dans le cadre du Fonds de cohésion sociale (FCS), en garantie de prêts aux TPE mais aussi à des structures de l'ESS (SIAE essentiellement). L'ESS ne représente toutefois que 5 % de l'activité du FOGEFI au sein du FCS (en volumes de garanties mises en place).

La DGEFP exerce des compétences dans le champ de l'ESS :

- juridiques, en faveur des coopératives d'activité et d'emploi (CAE) ;
- financières, en faveur des associations et des Scop par le biais des conventions de promotion de l'emploi (CPE), ainsi qu'en faveur des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et de leurs têtes de réseau ;
- en animation des associations par le biais des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).

Tableau 1 : Interventions de la DGEFP en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	-	Oui (CPE)	-	Oui (DLA)	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	Oui	Oui (CPE)	-	-	-
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	-	-	-	-

Source : DGEFP.

Au sein de la DGEFP, les problématiques relatives à la politique publique de l'ESS sont portées par la sous-direction ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi (SDIARE) et de façon plus accessoire par la sous-direction du service public de l'emploi (SDSPE). Comme le précise le Tableau 2 : Activités de la SDIARE et de la SDSPE dans le champ de l'ESS, les missions ingénierie de l'emploi (MIE), insertion professionnelle (MIP) et emploi des travailleurs handicapés (METH) sont concernées par cette politique.

Tableau 2 : Activités de la SDIARE et de la SDSPE dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	MIE	MIP	METH
Élaboration de textes	DLA (circulaires)		Entreprises adaptées
Autorisation/agrément des structures	Non		Oui Le conventionnement des entreprises adaptées donne agrément. Il est opéré par les services déconcentrés (DIRECCTE)
Conventionnement	DLA Têtes de réseaux associatives par le biais de conventions de promotion de l'emploi (CPE) pour l'aide à la création d'entreprises et microcrédit social (Adie, France active, union des couveuses …)	Au niveau national : CPE avec les têtes de réseaux : Coorace, FNARS, CNLRQ, CNEI, Chantier Ecole, Cocagne Au niveau UT DIRECCTE : conventionnement avec les SIAE : négociation d'objectifs emploi	Oui entre DIRECCTE et entreprises adaptées (contrat d'objectif triennal)
Interface avec le secteur	MIE/DIRECCTE/Avise (pour les DLA)	MIP/DIRECCTE	METH/ union nationale des entreprises adaptées (UNEA)
Financement	DLA CPE	CPE têtes de réseaux : soutenir les activités d'animation, contribuer à la professionnaliser les SIAE et à former les acteurs, développer la collaboration avec les acteurs du monde économique Conventionnement des SIAE (environ 4000 structures)	Entreprises adaptées Aides au poste Subvention spécifique
Dialogue de gestion	Oui, dans le cadre des CPE	Oui Dans le cadre des CPE et du conventionnement des SIAE	Oui en cours d'exercice pour ajuster les aides au poste
Contrôle-évaluation	Contrôle de l'exécution des conventions (DLA, CPE)	Oui annuel	Contrôle sur pièce et place Exécution des contrats d'objectifs triennaux
Résultats	Non	Non	Non

Source : DGEFP.

Au sein de la DGEFP, 7 agents de catégorie A (soit 5,35 ETP) sont consacrés au champ de l'économie sociale et solidaire.

Tableau 3 : Effectifs mobilisés par le DGEFP en faveur de l'ESS

DGEFP	Effectifs	ETP	Dispositifs concernés
MIE	2	0,75	DLA, coopératives, innovation sociale
MIP	4	3,8	IAE
METH	1	0,8	Entreprises adaptées

Source : DGEFP.

Au sein des services déconcentrés, les effectifs sont les suivants :

Tableau 4 : Effectifs mobilisés au sein des DIRECCTE et de leurs UT en faveur de l'ESS

DIRECCTE	Effectifs	ETP	Dispositifs concernés
Pôle 3 E et UT	14,7 A + 13,1 B +5,6 C	33,5	NACRE
Pôle 3 E et UT	50,4 A + 24,B + 18,3 C	93,7	DLA et CPE
Pôle 3 E et UT	44,3 A + 46,7 B +74,5 C	165,5	Emploi des TH
Pôle 3 E et UT	80 A + 88,6 B + 57,3 C	225,9	IAE
Pôle 3 E	130 A + 81,8 B + 34,4 C	246,2	total effectif FSE, dont une part (limitée) de temps sur ESS
UT	2,5 A + 41,6 B + 130,3 C	174,4	mises à disposition MDPH
UT		Correspondants départementaux	Services à la personne (SAP)

Source : DGEFP.

La DGEFP souligne qu'elle est en relation avec la MIESES sur les sujets suivants :

- la préparation du projet de loi ESS ;
- l'insertion par l'activité économique ;
- les dispositifs locaux d'accompagnement, les centres nationaux d'appui et de ressources (CNAR) financement et social et médico-social bénéficiant d'un financement DGEFP et DGCS ;
- le financement des réseaux de l'ESS.

La DGEFP souligne que l'administration reste en retrait au sein du CSESS. Elle estime qu'il serait nécessaire d'institutionnaliser le réseau des correspondants interministériels de l'ESS.

La délégation générale rappelle qu'elle a organisé deux réunions de ce groupe en 2011.Elle estime que le pilotage de l'ESS s'enrichirait d'une plus grande mobilisation de ce réseau, dont le président devrait pouvoir passer des commandes aux représentants des administrations selon un calendrier précis. Elle souligne qu'une réunion semestrielle (hors éventuels groupes de travail) permettrait à l'ensemble des administrations concernées d'avoir un suivi et une information correcte sur le champ de l'ESS. Enfin, le « filtrage » ou la centralisation des commandes par ce réseau interministériel pourrait être une source de simplification et de rationalisation des missions entre administrations.

1.2. Ministère des Affaires sociales et de la Santé

1.2.1. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), hors MIESES

La DGCS intervient principalement en faveur des associations, auxquelles elle apporte son expertise notamment juridique et octroie des subventions.

Tableau 5 : Interventions de la DGCS en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	Cf. infra.	Attribution de subventions nationales (soutien aux têtes de réseau du secteur SMS)	Cf. infra.	Cf. infra.	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	-	-	-	-	-
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	-	-	-	-

Source : DGCS.

Au-delà des missions exercées par la MIESES, la DGCS est chargée de concevoir, piloter et évaluer les politiques publiques de solidarité, de développement social et de promotion de l'égalité favorisant la cohésion sociale.

Outre le soutien et le développement de l'ESS, elle coordonne et met en cohérence cinq grandes politiques publiques :

- prévention et lutte contre les exclusions et la pauvreté, inclusion sociale et insertion des personnes en situation de pauvreté ;
- autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ;
- politique familiale et protection de l'enfance et des personnes vulnérables ;
- droit des femmes et égalité entre les femmes et les hommes.

Dans l'ensemble de ces politiques, le secteur associatif occupe une place prépondérante. A ce titre, la DGCS est naturellement amenée à travailler en étroit partenariat avec l'ensemble du secteur associatif en charge de l'accompagnement des personnes concernées par l'une ou l'autre de ces politiques. Elle a la charge du cadre normatif de leur intervention auprès des personnes fragiles, et elle contribue au pilotage de l'allocation de ressources qui constitue la contrepartie de leur intervention dans son champ.

Elle interagit avec les têtes de réseau des associations gestionnaires ou représentant des usagers qui font partie d'instances de concertation formelles ou informelles sur l'ensemble des champs de politiques publiques. Elle peut également soutenir leur activité, dès lors qu'elle comporte un intérêt pour la politique d'action sociale considérée, par des subventions nationales.

La direction souligne que l'ensemble de son activité, dès lors qu'elle se rapporte à « l'organisation des délégations, moyennant contrepartie financière, des prestations délivrées aux bénéficiaires de la mise en œuvre des politiques sociales et médico-sociales à des organismes notamment privés non lucratifs que sont les établissements sociaux et médico-sociaux au sens du code de l'action sociale et des familles » (CASF) (au sens de l'arrêt du *CE 6 juillet 1994, n°110494, Comité mosellan de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes, publiée au recueil)*, relève de l'économie sociale et solidaire.

Tableau 6 : Activités de la DGCS dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	DGCS
Élaboration de textes	Régime des établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS)
Autorisation/agrément des structures	Au niveau central (bureau 4B sous-direction des professions sociales, de l'emploi et des territoires) : agrément des conventions collectives de travail, conventions d'entreprise ou d'établissement et accords de retraite applicable aux salariés des ESSMS à but non-lucratif (art L314-6)
	Au niveau déconcentré (DRJSCS, ARS) ou décentralisé (CG) : autorisation des établissements sociaux et médico-sociaux (ESSMS), au sens du Code de l'action sociale et des familles (art. L312-1)
Conventionnement	Conventionnement pour l'octroi de subventions nationales aux associations nationales recevant plus de 23 000 € par an en application de la législation et de la réglementation en vigueur (article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels)
Interface avec le secteur	Ensemble des bureaux « métiers », selon leur domaine de compétence pour la partie « politique publique », et le pôle des dépenses du bureau des budgets et de la performance de la sous-direction des affaires financières et la modernisation, pour la partie « subvention nationale »
Financement	Attribution de subventions nationales (soutien aux têtes de réseau du secteur SMS)
Dialogue de gestion	Au niveau déconcentré (contrepartie de la tarification des ESSMS)
Contrôle-évaluation	Au niveau central, contrôle réalisé dans le cadre de l'application des conventions de subvention qui permettent d'évaluer le bien-fondé de la réalisation des actions soutenues.
	Plus globalement, au niveau déconcentré ou décentralisé : régime de l'évaluation interne et externe des ESSMS prévu par l'article L312-8 CASF
Résultats	-

Source : DGCS.

1.2.2. Direction de la sécurité sociale (DSS)

La DSS est en relation avec le **secteur de la mutualité et des institutions de prévoyance** :

- d'une part, elle est la direction « pilote » s'agissant des deux codes dont relèvent ces deux catégories d'organismes (Code de la sécurité sociale et Code de la mutualité) et est chargée dans ce cadre des modifications législatives ou réglementaires relatives à leur gouvernance, aux règles régissant leurs activités (protection sociale complémentaire) ;

- d'autre part, en ce qui concerne le secteur de la mutualité, la DSS assure le secrétariat du Conseil supérieur de la mutualité (CSM), organe de représentation du secteur mutualiste auprès des pouvoirs publics. Dans le cadre de cette mission, la DSS assure également une fonction de « centre de formalités des entreprises » pour les mutuelles puisque celles-ci sont entre autres tenues de s'immatriculer auprès du Secrétariat général du CSM ;
- enfin, la DSS intervient de manière indirecte dans le financement des mutuelles dites de livre III. Le CSM gère en effet pour le compte de l'État le Fonds national de solidarité et d'action mutualistes et attribue à ce titre des prêts et subventions aux mutuelles de livre III qui ont déposé une demande de financement à condition que celle-ci s'inscrive dans les critères fixés par le code. Le rôle du SG du CSM est principalement de recevoir ces demandes de financement et de les instruire, seul le CSM étant compétent pour prendre la décision d'attribuer ou non les fonds.

Tableau 7 : Interventions de la DSS en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	-	-	-	-	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	-	-	-	-	-
Mutuelles	X	X	X	X	
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	-	-	-	-
Institutions de prévoyance	X	X	X	X	-

Source : DSS.

Le bureau Régimes professionnels de retraite et institutions de protection sociale complémentaire (3C) de la sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire (3ème sous-direction) de la DSS assume ces fonctions au sein de la DSS. Plus précisément, ces activités en la matière sont retracées dans le tableau ci-aprèsTableau 8 : Activités de la DSS dans le champ de l'ESS.

Tableau 8 : Activités de la DSS dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Bureau SD3C
Élaboration de textes	Secrétariat du CSM Représentation du DSS au CCLRF et membre du sous-collège assurance de l'ACP. En charge des questions institutionnelles et de marché (relations avec l'ACP, réseaux de soins). De manière plus générale, la DSS assure la production des textes réglementaires et législatifs intéressant le secteur des institutions de prévoyance et de la mutualité.
Autorisation/agrément des structures	Rôle du bureau 3c : Immatriculation, fusion, radiation, changement de nom des organismes mutualistes. Agrément : transféré à l'ACP depuis janvier 2010.
Conventionnement	Néant
Interface avec le secteur	Oui, FNMF, CTIP
Financement	Indirect via le FNSAM. Financement variable selon les années
Dialogue de gestion	-
Contrôle-évaluation	Rôle de l'ACP et suivi des dossiers par le bureau 3C dans le cadre des séances du sous-collège assurance de l'ACP.

Source : DSS.

Au sein du bureau 3C de la DSS, un agent de catégorie A et un agent de catégorie B suivent les sujets relatifs à l'ESS.

1.3. Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative

1.3.1. Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

La DJEPVA intervient dans le champ des associations assure une fonction de greffe pour les fondations.

Tableau 9 : Interventions de la DJEPVA en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre : greffe
Associations	X	X	X	X	X
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	-	-	-	-	-
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	-	-	-		X
Entrepreneurs sociaux	-	-	-	-	-

Source : DJEPVA.

La DJEPVA intervient sur l'environnement des associations. La DJEPVA soutient le développement de la vie associative, notamment en matière d'éducation à la citoyenneté. Cette administration se définit à « *l'interface entre administrations, interface entre administrations centrales et services déconcentrés, interface entre État et collectivités, interface entre État, collectivités et associations* ».

Tableau 10 : Activités de la DJEPVA dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Bureau du développement de la vie associative, du volontariat et du bénévolat (B2)	Bureau des affaires administratives et financières (B3)
Élaboration de textes	X	-
Autorisation/agrément des structures	-	-
Conventionnement	X	-
Interface avec le secteur	X	-
Financement	Financement de 253 associations principalement en matière de formation des bénévoles	-
Dialogue de gestion	-	X
Contrôle-évaluation	X	-

Source : DJEPVA.

La DJEPVA pour les activités mentionnées ici dispose de 12 ETPT en administration centrale.

1.4. Ministère de l'économie et des finances, Ministère du redressement productif, Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme

1.4.1. Direction générale du Trésor (DGTrésor)

La direction générale du Trésor intervient principalement :

- en matière de financement des associations (titre associatif), des coopératives, des sociétés d'assurance mutuelle et des entrepreneurs sociaux ;
- en matière juridique dans le champ des coopératives, des sociétés d'assurance mutuelle et des entrepreneurs sociaux ;
- pour son expertise dans le champ des coopératives, des sociétés d'assurance mutuelle et des entrepreneurs sociaux ;
- en animation des coopératives, des sociétés d'assurance mutuelle et des entrepreneurs sociaux.

Tableau 11 : Interventions de la DGTrésor en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	-	X (titres associatifs)	-	-	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	x	x	x	x	-
Mutuelles (Sociétés d'Assurance Mutuelle du code des assurances)	x	x	x	x	-
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	X	x	x	x	-

Source : DGTrésor.

La direction générale du Trésor suit particulièrement trois domaines au sein du service du financement de l'économie (SFE) :

- le secteur des assurances : la DGTrésor (bureau Assur2 Entreprises et intermédiaires d'assurance) est en charge de la réglementation du secteur des sociétés d'assurance mutuelle relevant du code des assurances. Elle travaille avec la direction de la sécurité sociale sur le périmètre des institutions de prévoyance et mutuelles du code de la mutualité ;
- le soutien au financement des entreprises sociales et solidaire (bureau Finent2, Financement et développement des entreprises) : le bureau a été chargé de la mise en place du programme des investissements d'avenir dans le champ de l'ESS (100 millions d'euros), en lien avec le CGI (commissariat général à l'investissement). Le bureau est aussi présent au comité d'engagement et au comité stratégique. Il mène actuellement des travaux sur le financement de l'ESS par la banque publique d'investissement (BPI). Le bureau élabore également la position française relative au règlement européen « EuSEF » (fonds européens pour l'entrepreneuriat social). Enfin, il assure le suivi des entreprises et de l'épargne solidaire (en liaison avec le bureau Finent1 Épargne et marchés financiers) ;

- le suivi des groupes bancaires coopératifs (bureau Bancfin1 Banques et établissements de crédit).

Tableau 12 : Activités de la DGTrésor dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Bureau Assur2	Bureau Finent2	Bureau Bancfin1
Élaboration de textes	x	x	X
Autorisation/agrément des structures	Non (mission de l'ACP)	Non	Non
Conventionnement	Non	Non	Non
Interface avec le secteur	Oui (par le biais de réunions de place et présence au CCLRF)	Oui (notamment par le biais de la présence de la DG Trésor au CA de l'IDES, au comité d'orientation et d'évaluation des fonds de garantie (dotés par le fonds de cohésion sociale) de France Active et au comité d'engagement du PIA ESS et le suivi de l'épargne solidaire)	Oui (par le biais de réunions de place et présence au CCLRF)
Financement	-	-	-
Dialogue de gestion	-	-	-
Contrôle-évaluation	-	-	-
Résultats	-	-	-

Source : DGTrésor.

Sur les problématiques liées à l'ESS, la DGTrésor mobilise ponctuellement et en fonction des projets deux agents de catégorie A au sein du bureau Assur2, environ 15 % du temps d'un agent de catégorie A au bureau Finent2 et deux agents de catégorie A au bureau Bancfin1. La direction s'est par ailleurs organisée pour répondre à la nomination du ministre délégué chargé de l'ESS. Le chef de la mission de contrôle des activités financières (MCAF) a ainsi été chargé d'une mission de coordination des travaux des bureaux de la DGTrésor auprès du directeur général dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, tout particulièrement pour la préparation du projet de loi ESS. Cette fonction occupe 20 % de son temps.

La direction est en relation avec la DSS pour les sujets concernant les mutuelles. Elle ne fait en revanche état d'aucune relation avec la MIESES.

1.4.2. Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

La DGCIS intervient principalement sur les domaines suivants :

- expertise notamment juridique sur le champ des coopératives ;
- financement et animation de l'entreprenariat social.

Tableau 13 : Interventions de la DGCIS en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	-	-	-	-	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	X		X	-	-
Mutuelles	-	-	-	-	-

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	X	-	X	-

Source : DGCIS.

La DGCIS pilote le développement de l'entrepreneuriat social et contribue à l'élaboration du droit des coopératives, en lien avec d'autres directions d'administration centrale.

Tableau 14 : Activités de la DGCIS dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Bureau du droit des affaires	Bureau de la compétitivité et du développement des entreprises
Élaboration de textes	Droit des coopératives	-
Autorisation/agrément des structures	Sortie du statut coopératif	-
Conventionnement	-	Avec des réseaux d'accompagnement et de financement d'entrepreneurs : ADIE, France Active, Initiative France, Boutique de gestion, Union des couveuses d'entreprises
Interface avec le secteur	-	-
Financement	-	-
Dialogue de gestion	-	-
Contrôle-évaluation	-	-
Résultats	-	Mesure des résultats annuels à l'occasion du bilan des conventions

Source : DGCIS.

La DGCIS indique mobiliser l'équivalent de 0,5 ETP de catégorie A sur le champ de l'ESS, répartis entre plusieurs bureaux.

1.4.3. Direction de la législation fiscale (DLF)

De manière générale, la direction de la législation fiscale (DLF) est responsable de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité ainsi que des instructions interprétatives nécessaires à leur application. Dans le champ de l'ESS, elle intervient plus particulièrement :

- pour élaborer la législation et la doctrine en matière fiscale applicable, adapter les mesures fiscales et assurer le suivi législatif de toutes les familles de l'ESS ;
- pour apporter son expertise en réponse aux saisines des requérants de l'ensemble des familles de l'ESS ;
- en animation des bureaux concernés par la DLF en fonction de l'usager et/ou de l'impôt concerné.

Ses interventions sont résumées dans le tableau ci-après.

Tableau 15 : Interventions de la DLF en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	X	-	X	X	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	X	-	X	X	-
Mutuelles	X	-	X	X	-
Fondations	X	-	X	X	-
Entrepreneurs sociaux	X	-	X	X	-

Source : DLF.

La DLF élabore la législation fiscale applicable au secteur et veille à l'adaptation des mesures fiscales et au suivi législatif.

Au cours des cinq dernières années, la DLF est intervenue notamment :

- en matière d'obligations déclaratives : l'économie sociale et solidaire a été concernée par la modification des articles 1649 *quater* E et H :
  - mise en place de l'obligation de télétransmettre les déclarations de résultats des adhérents d'organismes agréés ;
  - mise en place d'une nouvelle mission : établissement d'un compte rendu de mission dont une copie est adressée à la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- en matière de fiscalité des professionnels : DF n° 230409. L'article 13 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a supprimé la possibilité pour les entreprises autres que les sociétés coopératives ouvrières (SCOP) de constituer une telle provision pour les exercices clos à compter du 17 août 2012. Par ailleurs, la DLF participe actuellement aux réflexions en cours s'agissant de la réforme des SCOP et plus particulièrement, sur le plan fiscal, de la possible levée de certaines conditions d'application aux dispositifs prévus aux articles 214[1] et 237 *bis* A du CGI.

En outre, la DLF a été également amenée à intervenir dans le domaine de l'économie sociale et solidaire à travers :

- la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) adopté dans le cadre de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (champ d'application du dispositif, structures éligibles notamment) ;
- la finalisation de la réforme visant l'entrée en fiscalité progressive des mutuelles et des institutions de prévoyance ;
- la participation au groupe de travail mené par M. Gilles Bachelier relatif à la territorialité du mécénat et aux réformes susceptibles d'être mises en place afin de se conformer au droit communautaire.

[1] Extrait de l'article 214 du CGI :

« 1. Sont admis en déduction :

1° (...)

2° En ce qui concerne les sociétés coopératives agricoles de production, la part des bénéfices nets qui est distribués aux travailleurs dans les conditions prévues aux 3° de l'article 33 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production ».

En matière de fiscalité applicable aux particuliers, la DLF indique être intervenue sur les sujets suivants :

- DF 050204 : L'article 6 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a étendu, à compter du 14 juillet 2010, le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties accordé à raison des travaux d'économie d'énergie visés à l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH) aux immeubles appartenant aux organismes agissant en faveur du logement des personnes défavorisées mentionnés à l'article L. 365-1 du même code ;
- DF 110201 *:* L'article 200 du CGI relatif à la réduction d'impôt accordée au titre des dons réalisés au profit de certains organismes a fait l'objet des aménagements suivants :
  - l'article 18 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés a étendu le régime du mécénat aux dons effectués en faveur de la Fondation du patrimoine en vue de financer des travaux dans des monuments historiques privés qui font l'objet d'une exploitation commerciale à la condition, notamment, que la gestion de l'immeuble soit désintéressée ;
  - l'article 35 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a étendu, sous certaines conditions, le champ d'application de la mesure aux organismes étrangers ;
- DF 110202 *:* La réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés a été transformée en crédit d'impôt par l'article 23 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 ;
- DF 110216 : Le recentrage de la réduction d'impôt « Madelin » depuis le 01/01/2012 sur les seules petites entreprises n'est pas applicable aux entreprises solidaires au sens de l'article L. 3332-17-1 du code du travail. Les souscriptions au capital de PME solidaires restent donc éligibles à l'avantage « Madelin ».

En matière de fiscalité des transactions, la DLF souligne être intervenue pour :

- DF n° 530101 : L'article 43 de la loi du 15 mars 1963 relative à la réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière a instauré un droit fixe pour les transferts de biens de toute nature opérés entre organismes d'habitations à loyer modéré et sociétés de crédit immobilier ou leurs unions. Cette mesure a été étendue aux organismes bénéficiant de l'agrément mentionné à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation par la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 ;
- DF n° 730204 : La loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 a clarifié les dispositions relatives à la TVA immobilière, et a permis de mettre en conformité le droit national avec la directive européenne n° 2006/112/ CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Dans ce cadre, le champ d'application du taux réduit aux livraisons de terrains à bâtir consenties aux organismes HLM ou aux bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif a été précisé ;

- DF n° 730214 : La dépense fiscale a été scindée au moment de l'introduction du taux intermédiaire de 7 %. Ont été maintenus au taux réduit de 5,5 % en application du D de l'article 278-0 *bis* du CGI à compter du 1er janvier 2012 les prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir dont la liste est fixée par décret (article D. 7231-1 du code du travail) fournies par des associations, des entreprises ou des organismes agrées. Relèvent du taux réduit de 7 % les services d'aide à la personne fournis à titre exclusif et à titre non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon l'article L.7232-1-1du code du travail, par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L.7232-1-1 du même code et dont la liste est fixée par décret. Suite à une demande d'information des services de la Commission européenne, 5 des 21 services à la personne vont basculer au taux normal de la taxe : les petits travaux de jardinage, les cours à domicile (le soutien scolaire à domicile étant lui préservé), l'assistance informatique et Internet à domicile, les services de maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire, ainsi que les activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services à la personne (c'est-à-dire l'activité du mandataire qui met en relation un client et un prestataire de services à la personne). Par décision ministérielle, ce basculement sera effectif au 1er juillet 2013.

Tableau 16 : Activités de la DLF dans le champ de l'ESS

	DLF / bureaux concernés en fonction de l'usager et de l'impôt
Élaboration de textes	Élaboration de la législation fiscale applicable, adaptation des mesures fiscales et suivi législatif
Autorisation/agrément des structures	-
Conventionnement	-
Interface avec le secteur	-
Financement	-
Dialogue de gestion	-
Contrôle-évaluation	-
Résultats	-

Source : DLF.

Étant donnée la nature transversale de ses interventions, la DLF n'est pas en mesure d'isoler les ETPT consacrés à l'ESS.

1.4.4. Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ)

La DAJ intervient dans le champ de l'ESS quand son expertise juridique est sollicitée. La nomination du ministre délégué a été à l'origine de son intervention. La direction n'avait auparavant jamais été sollicitée.

La DAJ a conduit deux types de travaux :

- des consultations ponctuelles à la demande du cabinet du ministre délégué chargé de l'ESS : la DAJ a tout d'abord dressé un inventaire des principales entreprises de l'économie sociale et solidaire, puis a été consultée sur la reprise de l'activité d'une entreprise par ses salariés dans le cadre d'une coopérative et sur l'exclusion des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) du champ de certains emplois aidés ;
- la DAJ a appuyé le cabinet dans la rédaction du projet de loi sur l'ESS, à sa demande ou sur sollicitation de la DGCIS.

L'intervention de la DAJ sur ce projet de texte sort de son champ de compétence traditionnel. Son rôle est en effet principalement d'expertiser la légalité, la constitutionnalité ou l'euro-compatibilité de certains dispositifs ou dispositions.

Le pilotage des réponses aux sollicitions du cabinet a été assuré par la 4ème sous-direction de la DAJ mais a également mobilisé les trois autres sous-directions ont également été mobilisées (dispositions relatives aux associations et fondations, aux subventions, aux marchés publics, etc.).

Le bureau droit des entreprises et de l'immatériel a rédigé plusieurs notes sur les propositions de rédaction du projet de texte résultant de la DGCS, de la DGCIS et des représentants du monde coopératif, notamment :

- la définition de l'ESS et de ses acteurs ;
- la reprise de l'entreprise par les salariés sous une forme coopérative ;
- les sociétés coopératives dites d'amorçage ;
- la définition de la coopérative et du principe d'exclusivisme et leur gouvernance ;
- le droit de préférence des coopératives de commerçants pour le rachat du commerce cédé par l'un de leurs associés.

La DAJ souligne qu'un examen global du projet de texte a été opéré par l'ensemble de ses sous-directions qui a produit des observations de forme et de fond.

La DAJ n'est pas en mesure de quantifier ses interventions dans le champ de l'ESS en termes d'ETP mais estime que ce domaine est devenu fortement mobilisateur.

1.5. Ministère de l'Intérieur

1.5.1. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

La DLPAJ intervient principalement :

- auprès des associations et des fondations pour leur apporter un conseil juridique direct ou par le biais des préfectures sur les formalités administratives, les libéralités et la reconnaissance d'utilité publique ;
- directement auprès des fondations pour les conseiller sur la reconnaissance d'utilité publique et les modifications statutaires ;
- en tant que représentant du ministre de l'intérieur au conseil d'administration des fondations ;
- en animation du réseau des préfectures pour les fondations.

Tableau 17 : Interventions de la DLPAJ en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	Conseil direct ou via les préfectures sur les formalités administratives, les libéralités, la reconnaissance d'utilité publique	-	-	-	-

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	-	-	-	-	-
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	Idem associations + aide directe en vue de la reconnaissance d'utilité publique et des modifications statutaires	-	-	-	Représentation du ministre de l'intérieur au conseil d'administration des fondations, animation du réseau des préfectures.

Source : DLPAJ.

Au sein de la DLPAJ, le champ de l'ESS est pris en charge par le bureau des associations et des fondations de la sous-direction des libertés publiques, comme retracé ci-dessous :

Tableau 18 : Activités de la DLPAJ dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Bureau des associations et des fondations
Élaboration de textes	Décrets d'application de l'article 910 du code civil (libéralités)
Autorisation/agrément des structures	Reconnaissance d'utilité publique des associations, et des fondations
Conventionnement	-
Interface avec le secteur	HCVA, associations, FRUP, Centre français des fondations et les différentes structures ministérielles compétentes
Financement	-
Dialogue de gestion	-
Contrôle-évaluation	-
Résultats	-

Source : DLPAJ.

Le bureau des associations et des fondations mobilise neuf agents dont sept agents de catégorie A et deux agents de catégorie C. Le bureau n'est pas en mesure de distinguer les activités qui relèvent de l'ESS des autres thématiques prises en charge par les fondations et associations.

1.6. Ministère de la Justice

1.6.1. Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

La DACS apporte son expertise juridique dans le domaine des coopératives.

Tableau 19 : Interventions de la DACS en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	-		-	-	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	X	-	-	-	-

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	-	-	-	-

Source : DACS.

Au sein de la direction, le bureau du droit commercial participe à l'élaboration des textes juridiques dans le champ de l'ESS.

La direction indique qu'une personne du bureau du droit commercial (sous-direction du droit économique à la direction des affaires civiles et du Sceau) participe au conseil supérieur de la coopération.

1.7. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

1.7.1. Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT)

Au sein de la DGPAAT, le bureau de l'organisation économique (BOE) et le bureau de l'emploi et du développement de l'activité (BEDA) conduit des activités en matière d'expertise notamment juridique en direction des coopératives (BOE) et des associations (BEDA).

Tableau 20 : Interventions de la DGPAAT (BOE et BEDA) en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	X	-	X	-	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	X	-	X	-	-
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	-	-	-	-

Source : DGPAAT.

Le bureau de l'organisation économique est en charge de l'élaboration de la politique de coopération agricole. Il suit l'évolution du statut coopératif et exerce la tutelle du Haut conseil de la coopération agricole, au sein duquel siège le commissaire du gouvernement issu du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. La loi d'orientation agricole de janvier 2006 a doté le Haut conseil de la coopération agricole (HCCA) des missions suivantes :

- contribuer à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques en matière de coopération agricole et veiller à son adaptation en conciliant efficacité économique, exigences spécifiques du statut coopératif et développement territorial ;
- être le garant du respect des textes, règles et principes de la coopération agricole ;
- délivrer et retirer l'agrément coopératif aux sociétés coopératives agricoles et à leurs unions ;
- assurer le suivi de l'évolution économique et financière du secteur coopératif ;
- définir les principes et élaborer les normes de la révision, organiser, suivre et contrôler sa mise en œuvre (mission en pratique confiée à l'Association nationale de révision, ANR).

Le ministère chargé de l'agriculture agit en tant que commissaire du gouvernement au comité d'agrément des réviseurs. Les fédérations de révision sont agréées par le ministère chargé d'agriculture. Le ministère chargé de l'agriculture publie les modèles de statut type les arrêtés.

Le bureau de l'emploi et du développement de l'activité assure les activités suivantes :

- soutien et développement des groupements d'employeurs agricoles qui ont soit le statut d'association, soit de coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) qui peuvent développer des activités de groupements d'employeurs dans la limite de 30 % de la masse salariale ;
- soutien et développement des services de remplacement. La dernière loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a offert aux agriculteurs la possibilité, codifiée à l'article 200 undecies du Code général des impôts, de bénéficier d'un crédit d'impôt à hauteur de 50 % de leur dépense pour un service de remplacement dans la limite de 14 jours par an. Cette mesure avait pour but de faciliter les congés des agriculteurs, mais aussi leur formation professionnelle. Le dispositif est entré en vigueur en 2006.

Tableau 21 : Activités de la DGPAAT dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	BOE	BEDA
Élaboration de textes	Élaboration des textes règlementaires sue le dispositif coopératif agricole	X
Autorisation/agrément des structures	Agrément des fédérations de révisions	-
Conventionnement	-	
Interface avec le secteur	HCCA comité d'agrément des réviseurs	-
Financement	-	Mesure fiscale
Dialogue de gestion	-	-
Contrôle-évaluation	-	AG
Résultats	-	-

Source : DGPAAT.

Au sein du bureau de l'organisation économique (BOE), un chargé de mission (catégorie A) est mobilisé à hauteur de 0,5 ETP et le chef de bureau (catégorie A) à hauteur de 0,25 ETP sur le champ de l'ESS.

Au sein du bureau de l'emploi et du développement de l'activité (BEDA), les ressources mobilisées sont estimées à 0,05 ETP de catégorie A.

1.8. Ministère de l'égalité des territoires et du logement

Au sein du ministère de l'égalité des territoires et du logement, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) prend en charge des problématiques liées à l'ESS. Elle intervient en expertise, notamment juridique, dans le champ des coopératives sur le logement.

Tableau 22 : Interventions de la DGALN en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	-	-	-	-	-
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	Oui (SCP, SCIC HLM et sociétés coopératives d'habitants)	-	Oui (SCP, SCIC HLM et sociétés coopératives d'habitants)	-	-
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	-	-	-	-

Source : DGALN.

Les principales politiques menées en direction de l'ESS sont les suivantes :

- le suivi des coopératives HLM pour la réalisation du SIEG du logement social. Elles bénéficient des mêmes avantages et sont soumises aux mêmes obligations que les autres organismes HLM (SA HLM et offices publics de l'habitat). Les avantages sont constitués en particulier d'exonérations fiscales. En ce qui concerne leurs obligations, il s'agit d'un encadrement strict de leur objet social et de la manière de le réaliser ;
- les sociétés coopératives d'habitants : ces sociétés coopératives d'habitants sont créées dans le cadre du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui devrait être adopté à l'automne. Ces sociétés font partie des sociétés d'habitat participatif composé de deux nouveaux types de sociétés : les coopératives d'habitants et les sociétés d'autopromotion. Ces sociétés visent à permettre à des personnes de se réunir autour du projet de construction ou d'acquisition de l'immeuble qui abritera leurs logements ainsi que des espaces partagés. Ces personnes ont la qualité d'associé et acquièrent donc au préalable des parts sociales de ces sociétés. Elles participent activement à la conception et aux décisions relatives à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, puis le cas échéant, à la gestion des immeubles.

Tableau 23 : Activités de la DGPALN dans le champ de l'ESS

	Bureau de l'immobilier et de l'habitat (LO1)	Bureau de la réglementation des organismes constructeurs (LO3)
Élaboration de textes	X	X
Autorisation/agrément des structures	-	X
Conventionnement ; O/N ; avec qui ? ; objectifs	-	Effectué par les services déconcentrés.
Interface avec le secteur ; qui ?	-	-
Financement ; O/N, combien (2012) et sur quelles actions principales	-	-
Dialogue de gestion O/N	-	-
Contrôle-évaluation ; O/N ; fréquence ; sujets	-	-
Résultats ;	-	-

Source : DGALN.

2. Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts intervient dans le champ de l'ESS :

- pour son expertise financière en matière d'associations, de coopératives et d'entrepreneurs sociaux ;
- pour son expertise dans le champ des associations ;

- en animation en direction des associations et des entrepreneurs sociaux ;
- pour développer et structurer le secteur de l'ESS.

Tableau 24 : Interventions de la CDC en direction de l'ESS

	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Développement/structuration
Associations	-	X	X	X	X
Coopératives dont SCOP CAE SCIC	-	X	-	-	X X X
Mutuelles	-	-	-	-	-
Fondations	-	-	-	-	-
Entrepreneurs sociaux	-	X	-	X	X

Source : CDC.

La CDC conduit principalement les activités suivantes :

- accès à l'emploi par création d'entreprise ;
- soutien au développement de l'IAE ;
- duplication du soutien financier aux entreprises sociale.

Ces interventions sont assurées par le département du développement économique et de l'économie sociale et solidaire de la direction du développement territorial et du réseau.

Tableau 25 : Activités de la CDC dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Département du développement économique et de l'économie sociale et solidaire
Élaboration de textes	-
Autorisation/agrément des structures	-
Conventionnement	Conventionnement avec le réseau d'aide à la création d'entreprise, le réseau IAE et DEES
Interface avec le secteur	-
Financement	Financement en subventions et investissements pour 50 M€ environ par an. Dotation de fonds – expérimentation, prise de participation dans des fonds Financement de programmes spécifiques
Dialogue de gestion	-
Contrôle-évaluation	2 RDV par an pour l'évaluation des conventions
Résultats	-

Source : CDC.

La CDC consacre 20 ETP à l'ESS, auxquels s'ajoutent des correspondants et experts dans chaque région, qui consacrent une part de leur temps de travail à l'ESS. En Île-de-France, deux ETP sont consacrés à l'ESS.

3. Récapitulatif des interventions de l'administration centrale et de la CDC par famille

Les interventions des administrations centrales et de la CDC en direction des différentes familles de l'ESS sont résumées dans le tableau ci-après.

Tableau 26 : Interventions des administrations centrales dans le champ de l'ESS

Nature de l'intervention	Juridique	Financière	Expertise	Animation	Autre
Associations	DJEPVA, DLPAJ, DGPAAT	DGEFP, DJEPVA, DGTrésor, CDC	DJEPVA, DGPAAT, CDC	DGEFP, DVEPVA, CDC	DVEPVA (greffe), CDC (développement, structuration)
Coopératives	DGEFP, DGTrésor, DGCIS, DACS, DGPAAT, DGALN	DGEFP, DGTrésor, CDC	DGTrésor, DGCIS, DGPAAT, DGALN	DGTrésor	CDC (développement, structuration)
Mutuelles	DSS, DGTrésor	DSS, DGTrésor	DSS, DGTrésor	DSS, DGTrésor	-
Fondations	DLPAJ	-	-	-	DVEPVA, DLPAJ
Entrepreneurs sociaux	DGTrésor	DGTrésor, DGCIS, CDC	DGTrésor	DGTrésor, DGCIS, CDC	DGTrésor, CDC (développement, structuration)

Source : Mission et questionnaires adressés aux administrations centrales compétentes.

A la lecture de ce tableau, il apparaît que l'ensemble des familles de l'ESS sont suivies par une ou plusieurs directions d'administration centrale, à l'exception des fondations en matière financière, d'animation et d'expertise.

Les effectifs mobilisés par les administrations sur le champ de l'ESS ne peuvent être déterminés de façon précise en raison de la transversalité des interventions de l'administration.

Tableau 27 : Effectifs mobilisés

Direction	Effectif mobilisé (administration centrale
DGT	-
DGEFP	5,35 ETPT (+ effectifs déconcentrés)
DGCS	-
DSS	2 agents
DVEPVA	12 ETPT
DGTrésor	Mobilisation ponctuelle en fonction des sujets de 2 agents de catégorie A au bureau Assur2, de 2 agents de catégorie A au bureau Bancfin1, environ 15 % du temps d'un agent de catégorie A au bureau Finent2 et 20 % du temps d'un chef de mission
CEGEFI	-
DGCIS	0,5 ETP
DLF	NP
DB	NP
DAJ	NP
DLPAJ	Une fraction non évaluable du temps des 9 agents d'un bureau (7 agents de catégorie A et 2 de catégorie C)
DACS	NP
DGPAAT	0,80 ETP de catégorie A
DGALN	-
CDC	20 ETP (+ effectifs déconcentrés)

Source : Mission et questionnaires adressés aux administrations centrales compétentes.

4. Correspondants régionaux

Tableau 28 : Activité des correspondants régionaux

Région	Date d'entrée en fonction du correspondant	Origine professionnelle	Origine professionnelle du prédécesseur	Administration de rattachement	Part du temps consacré à l'ESS (%)	Référent hiérarchique	Interlocuteurs privilégiés
Alsace	Novembre 2012	Directrice du travail	Éducation nationale	SGARE	17	SGARE	DG CRESS ou Président, DIRECCTE, DRJSCS, conseil régional, Communauté urbaine de Strasbourg, réseaux et structures de l'ESS
Aquitaine	Juillet 2012	Attachée principale d'administration des affaires sociales	Direccte	SGAR	8	Préfet de région et SGAR	DIRECCTE, MIESES, Conseil régional, DRJSCS, Aquitaine active, Communauté urbaine de Bordeaux, Conseil général de Gironde, agglomération de Pau
Auvergne	Décembre 2010	Attachée principale intérieur	idem	SGAR	10 à 15	SGAR	CRES
Basse-Normandie	Mi-2010	Éducation nationale (conseillère en formation continue)	Affaires sociales devenue DDCS	SGAR	20	SGAR	CRESS, Conseil régional, certaines communes, CPCA, têtes de réseaux associatifs, CDC, porteurs de projets, DIRECCTE, DRJSCS, DRAAF, ARS, préfets de département et leurs services

Annexe IV

Région	Date d'entrée en fonction du correspondant	Origine professionnelle	Origine professionnelle du prédécesseur	Administration de rattachement	Part du temps consacré à l'ESS (%)	Référent hiérarchique	Interlocuteurs privilégiés
Bourgogne	Janvier 2012	Attaché principal du cadre national des préfectures	DRSCS ex ACSE puis Inspecteur des services vétérinaires	SGAR	25	Sgar adjoint	DIRECCTE, DGCS, CRESS, Conseil régional
Bretagne	Janvier 2013	Inspecteur principal de la jeunesse et des sports	IASS HC de la DRASS puis IASS de la DRJSCS	SGAR	20	SGAR	SGAR, CRES, structures associatives, région, conseil général d'Ile et Vilaine
Centre	2009	Attachée principale de l'intérieur et de l'outre-mer	Poste vacant plusieurs années ; sous préfet auparavant	Chef du bureau du cabinet du préfet de région	-	Préfet de région et SGAR	DRJSCS, DIRECCTE, CRESS, têtes de réseaux du champ de la cohésion sociale
Champagne-Ardenne	Poste vacant						
Corse	-	Jeunesse et sports-		DRJSCS	0	-	-
Franche-Comté	Mai 2011	Attaché d'administration centrale du ministère de la culture et de la communication (en PNA)	IASS	SGAR	5 à 10	SGAR	DIRECCTE, DRJSCS et ARS ; CRESS, Conseil régional, Franche Comté Active et Caisse des dépôts
Guadeloupe	Avril 2013	DDASS puis DDCS puis sous-préfète à la cohésion sociale et à la jeunesse	différente	Préfecture	1	Préfet	DIRECCTE
Guyane	Octobre 2012	Directrice des services administratifs et financiers du SGAR	SGAR	SGAR	25	SGAR	DIRECCTE et région (via l'ARD)
Haute-Normandie	2011	Directeur du travail	Attaché de préfecture	SGAR-DIRECCTE	25	SGAR	DLA à la DIRECCTE, têtes de réseaux, structures de l'ESS

Annexe IV

Région	Date d'entrée en fonction du correspondant	Origine professionnelle	Origine professionnelle du prédécesseur	Administration de rattachement	Part du temps consacré à l'ESS (%)	Référent hiérarchique	Interlocuteurs privilégiés
Île-de-France	Juillet 2012	Contractuel A jusqu'en nov 2014	SGAR direction des services administratifs		33	Le Préfet SGAR	Chargés de mission du SGAR, commissaire au redressement productif, DIRECCTE, DRJSCS, DRIAAF ; DGCS Mieses ; préfectures de départements
La Réunion	Juin 2006	Contractuelle DIECCTE	idem	DIECCTE	>0,50	Directeur DIECCTE et sous préfet cohésion sociale et jeunesse	Collectivités, administrations, acteurs et entreprises
Languedoc-Roussillon	Avril 2013	Inspecteur principal de l'action sanitaire et sociale	idem	SGAR	20	SGAR	DIRECCTE, DRJSCS, DGCS, Conseil Régional, Conseils Généraux, Têtes de réseaux, CRES, UER scop, Mutualité
Limousin	Janvier 2013	Inspecteur de l'action sanitaire et sociale	Inspecteur jeunesse et sports	DRJSCS	10	Responsable du pôle développement social territorial à la DRJSCS	DGCS, SGAR, CRES, conseil régional

Annexe IV

Région	Date d'entrée en fonction du correspondant	Origine professionnelle	Origine professionnelle du prédécesseur	Administration de rattachement	Part du temps consacré à l'ESS (%)	Référent hiérarchique	Interlocuteurs privilégiés
Lorraine	Décembre 2010	Conseillère d'éducation populaire et de jeunesse	Vacance deux ans et demi ; attaché de préfecture auparavant	SGAR	10	SGAR	Autres chargés de mission SGAR, groupe de travail DRJSCS, DIRECCTE, Conseil Régional, CDC, acteurs de l'ESS (CRESL, Pôle lorraine d'utilité social, URIOPSS, etc.)
Martinique	2005	Conseiller d'éducation hors classe	Oui DDJS	DJSCS	30	SGAR/ Préfet	Sous-préfète Jeunesse et cohésion sociale, région, CRESS, IAE (URSEIA)
Midi-Pyrénées	-	-	-	-	-	-	-
Nord-Pas-de-Calais	Mars 2011	Inspecteur hors clase des affaires sanitaires et sociales	Idem en DRASS	DRJSCS	10-20	DRJSCS via la DGCS et le SGAR	CRESS et DIRECCTE
Pays de la Loire	Mars 2012	Ingénieur divisionnaire de l'agriculture et de l'environnement	IASS	DRAAF	5-8	DGCS, MIESES	CRESS, DIRECCTE, CDC et conseil régional
Picardie	Janvier 2009	Contractuel issu associatif + conseillère éducation populaire détachée Sgar	Ministère intérieur	SGAR	10	Préfet de région et Sgar	DIRECCTE, DRJSCS, commissaire redressement productif ; conseil régional, EPCI ; acteurs, institut Godin
Poitou-Charentes	Mai 2012	directrice du travail, adjointe du chef de pôle 3E	Chargé de mission SGAR	DIRECCTE	25	Chef du pôle 3E	DGCS, SGAR, CRES, Conseil régional, IAE

Annexe IV

Région	Date d'entrée en fonction du correspondant	Origine professionnelle	Origine professionnelle du prédécesseur	Administration de rattachement	Part du temps consacré à l'ESS (%)	Référent hiérarchique	Interlocuteurs privilégiés
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Reprise en intérim d'une fonction exercée de 2005 à 2011	Ministère de l'intérieur	Direccte en 2012-2013	SGAR	20	SGAR adjoint	Référents départementaux de l'ESS récemment désignés au sein des préfectures de départements, représentants des services régionaux de l'État (Direccte, Drjscs,DRAAF, DREAL, CDC), conseil régional, référents régionaux et départementaux de la CRESS
Rhône-Alpes	Mars 2009	Contrôleur du travail classe exceptionnelle, chargé de projet développement de l'emploi	Chargé de mission	DIRECCTE	40-50	Chef du service mutations économiques de la DIRECCTE	Services de la DIRECCTE, DRAAF, DRJSCS, DRAC, service public de l'emploi, OPCA, SGAR Région, et autres collectivités, réseaux de l'ESS, syndicats d'employeurs et de salariés, structures de l'ESS

Source : Questionnaires adressés par la mission aux correspondants régionaux.

Annexe V

Les partenaires régionaux de l'État dans l'économie sociale et solidaire territoriale

Source : Réponses au questionnaire des correspondants régionaux.

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
Alsace	Contrat de projet Plan régional développement 2011 + relance économique -finance les têtes de réseaux - IAE 474K€/ État 25M€/CG 9M€/UE 5,7M€, interco- communes 2,3M€ - une vice présidente (VP)	Développement économique et structuration Innovation sociale Emplois d'avenir projet de cluster PTCE dans une convention tripartite État-CRA-CRESS	Convention cadre CRESS-CRA CRESS active sur la coopération transfrontalière
Aquitaine	Politique spécifique depuis 2001 dédiée aux acteurs de l'insertion par l'activité économique (environ 200 entreprises). Soutient le champ de l'économie sociale et solidaire depuis 2006. Un service spécifique avec 5 postes de chargé de mission (un par département) pour l'IAE et un poste pour l'ESS. Budget IAE et de l'ESS est de 3,2M€ + aides sectorielles. Une VP en charge de l'ESS et de l'innovation sociale. Le Conseil régional a versé 313 600€ à la CRESS d'Aquitaine en 2011.	appui et le soutien à la structuration économique du champ de l'ESS aide à la consolidation du réseau des acteurs professionnalisation des acteurs observation quantitative et qualitative de l'évolution de ce champ d'activité Coopérer pour entreprendre autrement Renforcer la place de l'ESS dans le développement territorial Accompagner l'innovation sociale	En crise financière depuis 2 ans. procédure de conciliation, à l'initiative de la chambre régionale. années 2011 et 2012 blanches en termes d'activité Les réseaux se replient sur leur secteur d'activité propre (ex. l'URIOPSS).

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
Auvergne	Une vice-présidente en charge de l'ESS	- soutien des structures et les acteurs de l'insertion par l'activité économique ; - soutien des structures et des entreprises proposant un modèle de développement économique alternatif au développement classique (sociétés coopératives, structures de services à la personne, groupements d'employeurs, structures de musiques actuelles) ; - soutien des réseaux de l'ESS. Les différents dispositifs d'aide sont majorés lorsque la structure bénéficiaire (SIAE, Scop ou Scic) est adhérente à un réseau régional intervenant dans le champ de l'ESS. Le soutien apporté par la région Auvergne en matière de création de structures de l'ESS se fait via des aides directes aux porteurs de projet ou des subventions pour des structures d'appui (comme la chambre régionale de l'économie sociale d'Auvergne)	La CRES s'est investie dans la mise en ouvre de pôle territoriaux de l'ESS avec les PNR et certains pays de la région Auvergne
Basse Normandie	Service créé 2005 Budget 1,5 M€ ; objectif 2 M€ Pas de VP mais une délégation	Accompagnement jeunes vers l'ESS + finance solidaire	CRESS médiatrice, impliquée politiques d'État cf. GPEC, emplois d'avenir
Bourgogne	Dans le CPER 44,5 M€ aides publiques dont 20 M€ État, 15M€ Région, 6,6 M€ UE, 1,5 M€ conseil général. Une politique dédiée depuis 2004+ un service au sein direction de l'économie et ESS – budget 2,35 M€ fonctionnement et 400 K€ investissement Un VP à l'économie sociale et solidaire et aux transformations écologiques de l'économie	Soutien aux acteurs ; financier, accompagnement, conseil et communication Nouveaux projets : SCIC sur modèle Languedoc Roussillon, PTCE, structuration sur un pays	CRESS active sur dialogue social territorial,

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
Bretagne	Intervention du conseil régional depuis 2004 Budget de 5,7M€ en fonctionnement et 100K€ investissement Une VP	Deux priorités Promouvoir l'ESS : visibilité, engagement associatif, consommation responsable Développement des services avec fort soutien pour ingénierie financière Travail sur PTCE, accès marchés publics, base de données	CRESS très active très soutenue par la Région 1,2M€ et 17 agents + opérateur ville de Rennes pour soutien vie associative 500K€ Schéma régional de développement
Centre	Association Cap'asso finance emplois CRESS 70K€ Une VP déléguée économique-emploi, artisanat, économie sociale	Pérennisation emplois Une maison régionale	
Franche-Comté	6M€ Un VP chargé du développement économique + un conseiller La présidente du CR pilote un groupe ARF	D'abord IAE et aides emploi Puis stratégie régionale après états généraux 2011 Priorités : soutien des entreprises, des filières et des territoires, de la gouvernance Appel à projets sur fabrique à initiatives	Fragile en l'absence de financement du CR jusqu'en 2012 (3ETP) Depuis 2013, 6 ETP CRESS active dans le Salon d'affaires des entreprises de l'ESS, financé par le Conseil régional
Guyane	Aide la CRESS depuis 2012 ; 17K€ Une VP chargée de l'économie, présidente de l'Agence régionale de développement Deux services formation et économie ; dossier délégué à l'ARD	Recensement des structures Volonté de soutien inscrite dans le schéma de développement	CRESS a cessé de fonctionner Réseau d'associations
Ile de France	Création de l'Atelier comme centre de ressources 1M€ et 10 ETP ; éclipse la Cress non financée mais membre de droit - encourager les initiatives et développement des compétences ; attirer des dirigeants - investir les territoires et déployer dans les quartiers sensibles - veille et prospective ; développement des filières Un VP au développement économique, NTIC, tourisme, innovation et ESS	- Structurations des PTCE - Aide dédiée structures insertion par l'activité économique (Arsie) + commerce équitable -Formation emploi tremplins, soutien couveuses et CAE - Appels à projets sur sensibilisation, soutien projets innovants et Pm'up PME-PMI fort potentiel - partenariats anciens avec IDFActive, Adie, Equisol (fonds régional d'investissement), Urscop et Finansol	CRESS 2ETP et budget 80K€ dont 50% État

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
La Réunion	Depuis 2011, (contrat d'objectifs) qui a marqué l'action de la Région sur le champ de l'ESS, avec un budget concernant - la CRES de 50 K€ (poste pour l'accompagnement à la création, reprise et transmission d'entreprises), - une participation aux colloques -des financements à d'autres structures comme la coopérative d'activités et d'emplois, Soit un global sur 2012 de 150K€ Plusieurs élus référents ; une sur l'ESS, une pour l'artisanat, une pour la vie associative et une pour le contrat d'objectifs	La priorité au développement économique Dans la reconduction du contrat d'objectifs apparaît l'axe de la formation Enfin est à l'étude un fonds régional dédié à l'ESS	Actuellement, en lien avec l'État et la CRES, un travail sur la thématique « émergence de projet » est en cours avec la démarche de « Fabrique à initiatives » - accompagnement économique renforcé - une parole plus forte sur l'ESS avec des événementiels et des partenariats (Consulaires, FRCA …) -de nouvelles thématiques et actions : financements solidaires, champ coopératif, travail sur les fondations, sur les appels à projets nationaux avec déclinaison d'un concours local, - au stade de l'amorçage : groupement d'employeurs, la fabrique à initiatives et l'ouverture d'un secteur associatif (sanitaire et sociale) à de nouvelles formes juridiques (SCIC…) de nouvelles formes de fonctionnement (Groupement d'employeurs)
Languedoc Roussillon	Depuis 2005 Effort financier 16,7M€ en sept ans Une VP et une direction adjointe en charge ESS avec 3 agents dédiés	Structuration du secteur Développement économique Valorisation des emplois Montée en charge des emplois d'avenir Pépinières d'entreprises Salon d'affaires	CRESS active Méthodologie d'évaluation de l'utilité sociale Animation des fédérations d'acteurs Ouverture aux acteurs politique de la ville
Limousin	Budget de 9M€ dont 8 en soutien aux emplois associatifs et 1M€ pour soutien entrepreneuriat intégré au schéma de développement économique 2011 Une VP à l'économie résidentielle, numérique, sociale et solidaire aux politiques territoriales de proximité, du commerce et de l'artisanat	Aider toutes les entreprises ESS Favoriser la création d'entreprises sociale (accompagnement renforcé)	CRESS active Accompagnement des porteurs de projets Une communication régulière Expertise pour le plan CG15

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
Lorraine	différentes formes : Convention pluriannuelle d'objectifs avec la CRESL pour 25K€ sur 2009/2011 ; une convention annuelle (30K€) pour 2012 / afin de rechercher la concordance dans le but d'établir une convention tripartite. Convention avec la CRESL pour un portail des achats socialement responsables en Lorraine, soit 100K€ en 3 étapes. La CRESL a répondu à un appel à projet « développement des achats socialement responsables en région » lancé par l'Avise (Association d'Ingénierie et de service pour entreprendre autrement) au niveau national. La région souhaite accompagner la CRESL dans la création et la mise en œuvre d'un portail dédié. Appels à projets spécifiques : Aides Lorraine Emploi et Entreprise durable FRDVA en milieu associatif Le Conseil Régional travaille au développement d'une filière ESS. Des groupes de travail ont été constitués. Deux collaborateurs identifiés au sein du Conseil régional : l'un traite du champ associatif et l'autre de la filière ESS relevant davantage du développement économique. Modification récente des attributions au sein de l'exécutif	Dynamiser l'entreprendre autrement, Favoriser le développement des entreprises de l'ESS, Pérenniser et développer les emplois durables dans l'ESS et assurer la relève, Développer l'engagement citoyen et le consommer autrement, Contribuer à l'innovation sociale, Promouvoir et mieux faire connaître l'ESS.	L'accompagnement de la vie associative par la DRJSCS (FRDVA) en partenariat avec le Conseil régional, qui vise à l'amélioration de la gestion associative et l'acquisition de compétences nouvelles par les associations (formations de bénévoles associatifs, expérimentations et études). Participation financière : 1 € État / 1 € CRL. Un projet commun sur l'accompagnement de l'évolution du modèle économique de Lorraine Active. Le rapprochement avec la BPI est également envisagé. Le suivi des structures en difficulté ou à l'accompagnement de projet se fait au sein de chaque institution. La CRESL n'a pas encore la place qui pourrait être la sienne. des changements de présidents n'ont pas facilité son déploiement. La faible activité de la CRES a été progressivement comblée par d'autres structures. Le PLUS Pôle Lorrain d'Utilité Sociale est un outil pensé par les acteurs, l'État et le CRL. Son action, sa mission de C2RA entre autres, est bien plus centrée sur le champ associatif que sur les autres. Il. anime le réseau des DLA (Dispositif local d'accompagnement.
Martinique	Un VP économie sociale Budget de 70K€ à 100K€/an Plan en cours	Projets de formation universitaire pour les futurs entrepreneurs sociaux Développement des Scop Installation fonds France Active	CRES incontournable ; changement de gouvernance

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
Midi-Pyrénées	Pas de convention régionale État/Région sur cette politique Une VP, présidente de la commission « Économie sociale et solidaire, insertion par l'économie	Quatre axes : -soutien aux promoteurs de l'économie solidaire ; -aide à la création d'activités et aux apports financiers en capital-risque ou en garantie bancaire ; -appel à projets de développement solidaire et innovant dans les territoires ruraux ; -aide à l'insertion par l'activité économique en faveur des publics en situation ou en risque d'exclusion. L'ensemble de ces mesures a permis le soutien de près de 3000 entreprises et la création de près de 4000 emplois depuis 2004 ». Développement des PTCE sur les territoires (départements du 81, 32, SICOVAL et communauté urbaine du Grand Toulouse) ; Émergence du Plan d'action ESS par Toulouse Métropole avec la CPCA comme partenaire dans l'accompagnement.	Seul le soutien à la CRESS est un projet commun État/Région, pas d'engagement du conseil régional sur le DLA (dispositif local d'accompagnement). L'activité de la CRESS Midi-Pyrénées est en rapport avec sa masse salariale (3 ETP avec 1 coordonnateur, une chargée de communication et une chargée de mission ORESS) et son niveau de budget (2010-2013, compte de résultat moyen soit 170 K€) avec 73 % de financements publics dont 40 K€ de dotation État + CR 22 800 €). Renforcement de la mission de l'ORESS (Observatoire régional de l'ESS) et des études; Développement des actions d'accompagnement des acteurs des PTCE (pôle territorial de coopération collective
Nord-Pas-de-Calais	Budget CR 5,8 M€ en 2011 Un VP chargé développement économique, nouvelles technologies et formations professionnelles	Plan de développement régional inter collectivités en 2003 en réécriture ; ESS inscrite dans SRDE Convention cadre développement ESS 2009-2013 ; déjà mobilisé 27,8M€ divers financements publics Poursuite de la territorialisation Intégration de l'IAE Expertise des outils de financement	CRESS active cf. bilan activités et évaluation interne Expérimentation de l'offre de services nationale « Ecosens » Accord de développement des emplois et compétences dans le champ ESS Rapprochement des deux têts de réseau CRESS et APES –acteurs pour une économie solidaire

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
PACA	Budget 2M€ Une conseillère régionale déléguée auprès du 2ème vice-président chargé de l'emploi et de l'ESS Service technique concerné : Direction de l'emploi et de la continuité professionnelle/ service développement de l'emploi et de l'activité Un programme régional de développement de l'ESS (PROGRESS)	Mise en cohérence des actions avec la stratégie régionale de l'État définie en décembre 2012 ; - cofinancement de la CRESS et de l'Observatoire régional de l'ESS - Mise en place de 2 projets sur le champ de l'innovation sociale à réaliser en 2013 Présence de référents départementaux État et Cress	La CRESS Paca existe depuis 1985. Au fil des années elle s'est structurée et professionnalisée C'est la structure majeure pour l'État de contact avec le secteur de l'ESS et un partenaire incontournable pour la mise en place de ses orientations stratégiques Volonté de la CRESS de rendre visible, d'animer et de coordonner un réseau de référents dans les 6 départements
Pays de Loire	255 K€, sur un budget total (C2RA et diverses subventions reversées à des porteurs [378 K€] inclus) de 1,3 M€. Élue du Conseil régional porteuse du sujet ESS, Secrétaire général du Conseil régional, membre de la Commission Économie, Innovation, Enseignement supérieur et Recherche. Très impliquée sur la question ESS.	Quelques mesures mises en place par le CR : - capital SCOP : dispositif d'aides aux salariés-associés, - fonds de soutien aux investissements des entreprises de l'ESS, - fonds d'aide au conseil des entreprises de l'ESS, - fonds régional de garantie des entreprises de l'ESS (pour accès facilité au crédit), - fonds de capital solidaire - dispositif d'accompagnement à la transformation d'association en SCOP	La CRESS connaît une situation budgétaire difficile. Depuis l'an dernier, volonté affichée par la CRESS de travailler à l'élaboration d'un « schéma sectoriel », au profit de l'ensemble du secteur ESS sur la région. idée en stand-by depuis quelques mois avec le changement de gouvernance de la CRESS. Plusieurs axes : - observatoire, pour appréhender le secteur ESS, le faire connaître le promouvoir et le développer, et contribuer à l'organisation et à la professionnalisation des structures de l'ESS. - promotion, communication, sensibilisation, - développement économique des territoires, pour des diagnostics territoriaux et de l'appui post-diagnostic. 4 territoires ciblés :
Picardie	Interventions du CPER Depuis 2005 ligne dédiée Budget 1,5 M€ pour structures d'accompagnement ou entreprises ESS ; 600 K€ actions expérimentales Une VP chargée ESS, circuits courts et commerce équitable	Priorités partagées avec État : -Professionnalisation dont ingénierie financière -Structuration-mutualisation ESS -Promotion -Fabriques à initiatives	CRESS restructurée Animation réseau acteurs, Représentation pouvoirs publics Développement local et filières Formation des acteurs Analyse des mutations

Régions	Moyens humains et financiers ; spécificités	Orientations de la collectivité régionale	CRESS moyens, activité
Poitou Charente	Intervention depuis un an mais la région subventionne la CRES depuis longtemps 70 000€ à 150 000 € (pour le forum CRES 2012 Un VP à l'ESS + une direction économique	Observatoire sur la finance solidaire.	CRESS active cf. création d'une École régionale de l'ESS Forte expression des spécificités par familles
Rhône-Alpes	Depuis deux mandatures. Budget de 3,5 M€ (dotation spécifique+crédits de droit commun). Un conseiller régional délégué à la nouvelle économie, aux nouveaux emplois, à l'artisanat et l'économie sociale et solidaire	Les priorités de la Région concernent le développement territorial et la prise en compte de l'ESS par les contrats de développement durable conclus avec les territoires. Depuis 2008 l'État et la Région ont conclu avec la CRESS deux contrats sectoriels successifs d'une durée de trois ans chacun. Ces initiatives sont inscrites par ailleurs au Contrat de projet État Région (programme 13 : anticipation des mutations économiques), afin de favoriser le sentiment d'appartenance à l'ESS, développer les filières et le mode coopératif et de gérer les ressources humaines et développement du dialogue social. la plate forme régionale de développement rural (qui regroupe des équipes territoriales d'agents de développement et un centre de ressources spécifique) est partie prenante pour une large part de l'ESS.	

ANNEXE VI

Structures interministérielles – Enseignements pour le pilotage de l'ESS

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DES STRUCTURES INTERMINISTÉRIELLES ÉTUDIÉES PAR LA MISSION 1

1.1. Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) 1

1.2. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHLA) 2

1.3. Délégation générale au pilotage (DGP) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) 2

1.4. Commissariat général au développement durable (CGDD) 3

1.5. Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) 4

2. ENSEIGNEMENTS 5

2.1. Rattachement, gestion, emplois 5

2.2. Interministérialité 5

3. TABLEAU RÉCAPITULATIF 6

Afin de préciser les modalités de rattachement, de fonctionnement, la composition et les missions d'une structure de pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire, la mission a étudié différentes structures chargées de missions interministérielles. Les structures retenues sont volontairement très diverses dans leur champ d'activité, leur rattachement et leur périmètre d'action. L'annexe présente de façon synthétique les différentes structures et les enseignements pour la mission. Un tableau récapitulatif permet de comparer les entités étudiées.

1. Présentation des structures interministérielles étudiées par la mission

1.1. Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT)

Les données notamment budgétaires relatives à la MILDT sont retracées dans les projets annuels de performance de la mission direction de l'action du gouvernement (action 15).

Créée par le décret n°82-10 du 8 janvier 1982, la MILDT a pour mission d'impulser et de coordonner l'action des pouvoirs publics en matière de lutte contre les drogues et les toxicomanies. Elle s'appuie sur deux groupements d'intérêt public (GIP) qu'elle finance :

- l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) ;
- le centre interministériel de formation anti-drogue (CIFAD) situé à Fort-de-France.

La MILDT mène principalement trois types d'activités :

- elle assure la coordination interministérielle et le pilotage national et territorial sur son champ d'action. Elle mobilise des outils d'information, de communication, de connaissance scientifique et de formation pour animer cette politique transversale. Elle s'appuie sur des chefs de projet chargés de la lutte contre les drogues dans chaque département. Ceux-ci sont nommés par le Préfet parmi les sous-préfets directeurs de cabinet pour coordonner l'action des services déconcentrés. Des plans départementaux interministériels formalisent leur action ;
- elle expérimente de nouveaux dispositifs de préventions, de lutte contre le trafic et de rappel de la loi. Ces expérimentations, limitées dans le temps, sont reprises par les ministères compétents si elles se révèlent pertinentes ;
- elle conduit une action européenne et internationale pour faciliter le rapprochement des politiques des pays de l'Union européenne, intensifier les contacts bilatéraux et développer l'assistance technique.

Pour 2013, le plafond d'emplois de la MILDT s'élève à 22 ETPT dont 4 agents de catégorie A+, 8 agents de catégorie A, 6 agents de catégorie C et 4 contractuels. Ce plafond correspond à une dotation de 1,95 M€, à laquelle s'ajoutent 1,15 M€ pour les mises à disposition.

Les dépenses de fonctionnement de la MILDT s'élèvent à 5 813 808 €, consacrés aux subventions pour charge de service public accordées aux deux GIP (3 720 000 €), au fonctionnement courant (500 000 €) et aux crédits de fonctionnement concourant à l'action de coordination interministérielle (1 593 808 €). La MILDT dispose aussi de 300 000 € de crédits pour des dépenses d'investissement et de 13 933 248 € de crédits pour ses dépenses d'intervention.

1.2. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

La DIHAL a été créée[1] en juillet 2010 pour assurer la coordination et le suivi des priorités de l'Etat en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. La délégation est organisée[2] autour de trois pôles : un pôle « hébergement et accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées », un pôle « lutte contre l'habitat indigne », un pôle « développement de l'offre de logements », issus de trois entités existantes.

Il s'agit d'une instance de coordination, de suivi et d'évaluation, qui propose aussi des mesures de nature à atteindre les objectifs de la politique publique.

La délégation est pilotée par un délégué interministériel institué par un décret du 14 juillet 2010 et placé auprès du Premier ministre et du ministre du logement. Le délégué assure le secrétariat général du comité interministériel pour le développement de l'offre de logement. Il dispose d'une lettre de mission du 23 août signée par le ministre d'Etat ministre de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de la mer et le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme.

Les départements ministériels concernés par la politique du logement et de l'hébergement des personnes sans abri ou mal logées mettent à la disposition du délégué interministériel les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Celui-ci peut en outre faire appel aux services et organismes placés sous l'autorité de ces ministères et, en tant que de besoin, aux établissements publics de l'Etat compétents ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département.

Les effectifs de la délégation (972 245 €, correspondant à 13 ETP en 2012) sont mis à disposition par le ministère chargé du logement, un agent étant mis à disposition contre remboursement par le Secrétariat général du gouvernement (SGG).

La délégation dispose d'un correspondant dans chaque département, membre du corps préfectoral désigné par le préfet de département.

1.3. Délégation générale au pilotage (DGP) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

La DGP a été créée par décret du 12 novembre 2010 pour une durée limitée à trois ans. Afin d'accompagner la fusion des réseaux emploi-travail et concurrence-consommation-Drire au sein des nouvelles DIRECCTE. Elle est placée « *auprès des secrétaires généraux des ministères chargés de l'économie, de l'industrie, de l'emploi et du travail* ».

Elle « *reçoit le concours des directions et services placés sous l'autorité des ministres chargés de l'économie, de l'industrie, de l'emploi et du travail et en tant que de besoin, de ceux placés sous l'autorité des ministres chargés des affaires sociales* ».

Elle a pour mission d'assurer le pilotage transversal et l'animation du réseau des DIRECCTE. Elle coordonne la définition et la gestion de leurs moyens ainsi que le dialogue de gestion avec les directeurs et services centraux des ministères dont ces directions relèvent. Elle se concentre donc sur des fonctions support.

---

[1] Prend la suite de décisions précédentes notamment le décret n°2005-1243 du 29 septembre 2005 instituant un comité interministériel et un délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements.

[2] Décret n° 2010-86 du 13 juillet 2010 modifiant le décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de e l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer,

A ce titre, et en liaison avec les directions d'administration centrale et services centraux compétents, elle a pour mission :

- coordonner la fixation des objectifs et la définition des moyens budgétaires, en crédits et en emplois, des directions, de suivre leur action et de participer à leur évaluation et, à ce titre, de préparer et coordonner les dialogues de gestion ;
- définir les modalités d'évaluation de la performance et du contrôle de gestion dans les directions, d'en coordonner la mise en place et d'en assurer le pilotage national ;
- participer aux opérations de détection, de sélection, de suivi et d'accompagnement du parcours professionnel, ainsi qu'à la procédure d'évaluation de l'encadrement supérieur des directions (directeurs, responsables de pôle, responsables d'unité territoriale et secrétaires généraux) ;
- définir, pour les directions, des orientations nationales de gestion des ressources humaines et de formation professionnelle et d'en suivre la mise en œuvre ;
- coordonner l'organisation du dialogue social et sa mise en œuvre au sein des directions, ainsi que d'assurer le secrétariat du comité technique spécial compétent pour connaître des questions intéressant l'ensemble des directions ;
- assurer le pilotage stratégique du système d'information des directions et, à ce titre notamment, d'élaborer son schéma directeur, de s'assurer de sa qualité et de sa cohérence technique ; d'élaborer la politique de sécurité y afférente et d'en suivre la mise en œuvre ; d'effectuer les maîtrises d'ouvrage transversales ; d'animer le réseau des équipes informatiques des directions.

La délégation est pilotée par un délégué général et dispose de 18 agents.

1.4. Commissariat général au développement durable (CGDD)

Le commissariat général au développement durable a été créé le 9 juillet 2008 pour animer et suivre la stratégie nationale de développement durable et contribuer à son déploiement. Il organise l'activité interministérielle sur le développement durable. Le commissariat porte aussi certaines thématiques en propre : éducation et formation au développement durable, compétitivité écologique et efficacité économique des politiques, nouveaux modes de consommation et de production, etc.

Il est dirigé par un commissaire général au développement durable (assisté d'un adjoint directeur) qui assure aussi la responsabilité de délégué interministériel au développement durable. L'étendue des fonctions qu'il assume à ce titre varie selon la définition politique du rôle du ministère qui oscille entre l'affirmation d'une vision extensive du développement durable (dimension économique, sociale et environnementale) et le portage des enjeux interministériels sur les questions environnementales et écologiques.

Le délégué interministériel peut mobiliser un réseau de haut-fonctionnaires eu développement durable dans chaque ministère, mis en place en application de la loi de programmation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009.

Le commissariat général est issu des services statistiques, études et recherche des deux ministères d'origine (équipement et environnement) ; il regroupe plus de 430 personnes réparties entre une structure transversale, la délégation au développement durable, des pôles métiers et un pôle d'appui de gestion et agit en interaction avec les services déconcentrés, régionaux et départementaux, et le réseau scientifique et technique.

La délégation au développement durable (DDD), qui regroupe une trentaine d'agents, est constituée du bureau de la stratégie nationale du développement durable, de chargés de mission stratégiques positionnés sur des thèmes prioritaires et transversaux, ainsi que d'une mission prospective, largement ouverte sur l'extérieur. En liaison avec les directions générales, la délégation élabore la stratégie nationale de développement durable, prépare les choix stratégiques du ministère, les lettres de mission du Premier ministre pour la transition écologique et veille à l'intégration du développement durable dans les politiques des autres ministères. Elle est chargée de préparer et de suivre la mise en œuvre de la conférence environnementale.

Cet ensemble s'appuie sur les crédits issus de deux programmes : le P190 pour 8 M€ et le P217 pour 16 M€ dont 1 M€ pour le fonctionnement.

1.5. Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV)

Le secrétariat général du Comité interministériel des villes a été créé par décret du 14 mai 2009 auprès du Premier ministre. C'est l'héritier de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain créée en 1988.

Le Secrétariat général du CIV assure un rôle de pilotage, d'évaluation, d'animation partenariale et interministérielle, d'expérimentation et de conception des politiques. Il est dirigé par un secrétaire général qui a pour mission de préparer les travaux du comité interministériel des villes, dont il assure le secrétariat permanent.

Le secrétariat général est rattaché pour sa gestion du ministère chargé de la politique de la ville. Le secrétaire général peut réunir, en tant que de besoin, les « *directeurs d'administration centrale concernés par la politique de la ville* » ou *« les dirigeants d'organismes publics intéressés* ».

Les principales missions du SG-CIV sont les suivantes :

- assister le ministre chargé de la politique de la ville dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ;
- préparer les travaux du CIV et veiller à l'application de ses décisions ;
- coordonner l'interministérialité en matière de politique de la ville ;
- assurer le secrétariat de l'Onzus ;
- développer un système d'information géographique ;
- repérer et soutenir des expériences innovantes initiées dans les quartiers ;
- accompagner les professionnels de la ville dans leur activité (formation, échanges d'expérience).

Le SG-CIV assure à titre principal pour le compte du ministre en charge de la ville la tutelle administrative de l'agence national pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) et de l'établissement public d'insertion de la défense (Epide).

Le secrétariat général dispose de 55,5 ETPT.

Il s'appuie localement sur plusieurs relais déconcentrés : les préfets délégués à l'égalité des chances (6 en France), les sous-préfets à la ville (30) ainsi que des correspondants régionaux (au SGAR), et le réseau des délégués du préfet dans les départements (300).

2. Enseignements

2.1. Rattachement, gestion, emplois

Les structures étudiées par la mission se caractérisent par des rattachements variés :

- auprès des secrétaires généraux des ministères économiques et financiers et des ministères chargés des affaires sociales pour la DGP, rattachement justifié par la nature de sa mission de pilotage du réseau des DIRECCTE ;
- auprès du Premier ministre pour la MILDT et le SG-CIV ;
- auprès du Premier ministre et du ministre chargé du logement pour le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement ;
- auprès du ministre chargé du développement durable pour le Commissariat général au développement durable.

Plusieurs modalités de gestion des structures et d'emplois sont représentées :

- gestion unique par l'autorité de rattachement : le CGDD et la DGP sont gérés par leurs structures de rattachement (secrétariats généraux pour la DGP, ministère chargé du développement durable pour le CGDD) ;
- gestion par l'autorité de rattachement et personnels mis à disposition par différents ministères : la MILDT, rattachée au Premier ministre, en dépend pour sa gestion. Elle est budgétairement rattaché à la mission « direction de l'action du gouvernement ». Ses personnels sont mis à disposition par différents ministères ;
- gestion par une des structures de rattachement : la DIHAL est rattachée pour sa gestion au ministère chargé du logement. Ses effectifs sont mis à disposition par ce ministère. Seul le délégué a un positionnement interministériel, étant nommé à la fois par le Premier ministre et le ministre chargé du logement. De la même façon, le SG-CIV est rattaché pour sa gestion au ministère chargé de la Ville. Le secrétaire général est placé auprès du Premier ministre et du ministre chargé de la ville.

2.2. Interministérialité

Des comités interministériels existent dans les domaines d'intervention de la MILDT, de la DIHAL et du SG-CIV. L'articulation avec ces comités diffère selon les structures :

- le SG-CIV assure le secrétariat général et le secrétariat permanent du comité interministériel à la ville ;
- le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement assure le secrétariat général du comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL). Le CIDOL préexistait à la DIHAL. Son secrétariat général a été intégré à la DIHAL dès qu'elle a été créée. Le secrétariat général du CIDOL anime différentes instances de coordination (le comité des directeurs chargé de la préparation des CIDOL, programmes en lien avec les préfets et les directeurs départementaux des finances publiques, groupe opérationnel pour le foncier public, réunions d'arbitrages interministériels sur des opérations complexes). Le secrétariat général du CIDOL est également présent au comité d'orientation de la politique immobilière de l'Etat, au comité technique interministériel de la DATAR sur les sites de la Défense. Il contribue à la réflexion sur un plan construction spécifique sur le Grand Paris. Enfin, il promeut des outils innovants auprès des collectivités locales ;

- la MILDT prépare les délibérations du comité interministériel de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances et veille à leur application mais le secrétariat en est assuré par le secrétaire général du gouvernement ;
- le CGDD anime le réseau des hauts fonctionnaires de développement durable et en assure le secrétariat (bureau de synthèse de la délégation au développement durable). En revanche, le comité interministériel pour le développement durable ne se réunit plus depuis 2010. Des séminaires gouvernementaux sur le sujet sont organisés.

3. Tableau récapitulatif

Annexe VI

Structure	Création	Rattachement ministériel	Missions	Pilotage de la structure	Effectif	Réseau déconcentré	Frais de personnel (CP 2013)	Fonctionnement (CP 2013)	Intervention (CP, 2013)	Comités éventuels / entités rattachées
MILDT	Décret du 8 janvier 1982 (régie par le décret du 15 septembre 1999)	Premier ministre	Animation et coordination des actions de lutte contre les drogues et les toxicomanies Préparation des délibération du comité interministériel et suivi de leur exécution Coordination des positions françaises dans les instances internationales	Président nommé par décret Délégué nommé par arrêté	22 ETPT	Chefs de projets dans chaque département (membres du corps préfectoral)	1,95 M€ (hors mise à disposition : 1,15 M€)	5,81 M€	13, 93 M€	Comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie Deux GIP rattachés et financés : OFDT et CIFAD
DGP	Décret du 12 novembre 2010 (création pour 3 ans)	Secrétaires généraux des ministères chargés de l'économie, de l'industrie, de l'emploi et du travail	Pilotage transversal et animation du réseau des DIRECCTE Coordination de la définition et de la gestion de leurs moyens et du dialogue de gestion	Délégué général	14 agents	Pilotage des DIRECCTE	1,433 M€	0,31 M€	-	-

Annexe VI

Structure	Création	Rattachement ministériel	Missions	Pilotage de la structure	Effectif	Réseau déconcentré	Frais de personnel (CP 2013)	Fonctionnement (CP 2013)	Intervention (CP, 2013)	Comités éventuels / entités rattachées
DIHAL	Décret du 14 juillet 2010	Délégué placé auprès du Premier ministre et du ministre chargé du logement Effectifs du ministère de l'égalité des territoires et du logement (mises à disposition) Dépend aussi du ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville	Coordination et suivi de la mise en œuvre des priorités en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abris ou mal logées Secrétariat général du comité interministériel pour le développement de l'offre de logement	Délégué interministériel	17 agents	Un correspondant dans chaque département (en principe membre du corps préfectoral)	0,97 M€	0,2 M€ (CP 2012)	-	Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement

Annexe VI

Structure	Création	Rattachement ministériel	Missions	Pilotage de la structure	Effectif	Réseau déconcentré	Frais de personnel (CP 2013)	Fonctionnement (CP 2013)	Intervention (CP, 2013)	Comités éventuels / entités rattachées
Commissariat général au développement durable	Décret du 9 juillet 2008	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire Rattachement également au Premier ministre pour le commissaire, délégué interministériel au développement durable	Animation et suivi de la stratégie nationale de développement durable Organisation de l'activité interministérielle sur le développement durable Le commissaire général au développement durable assure la fonction de délégué interministériel au développement durable Certaines thématiques portées en propre : sensibilisation, éducation, compétitivité écologique et efficacité économique des politiques, etc.	Commissaire général du développement durable, délégué interministériel au développement durable	501	DIRM, DIR, DREAL en région, DDT en département	-	10, 41 M€ (P207) 2,56 M€ (P190) 0,54 M€ (P159)	4,9 M€(P207) 9,87 M€(P190) 0,015 M€(P159)	Comité interministériel au développement durable (non réuni depuis 2010)

Annexe VI

Structure	Création	Rattachement ministériel	Missions	Pilotage de la structure	Effectif	Réseau déconcentré	Frais de personnel (CP 2013)	Fonctionnement (CP 2013)	Intervention (CP, 2013)	Comités éventuels / entités rattachées
Secrétariat général du Comité interministériel des villes	Décret du 14 mai 2009	Secrétaire général rattaché au Premier ministre Rattachement du secrétariat pour la gestion au ministère chargé de la ville	Préparation et coordination des travaux du comité interministériel Contribution à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre interministérielle de la politique de la ville Secrétariat permanent de l'Onzus	Un secrétaire général nommé par décret	55,5 ETPT	Délégués des préfets	4,5 M€	2 M€ (fonctionnement spécifique, programme 147), 2,4 M€ (fonctionnement courant, programme 124)	164,7 M€	Comité interministériel des villes Tutelle de l'ANRU, de l'Acsé, de l'Epareca et de l'Epide

Source : Direction du budget, secrétariat général des ministères économiques et financiers,

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission

1. Personnes rencontrées en entretien

1.1. Sénat

Marc Daunis, Sénateur des Alpes-Maritimes, Président du groupe d'étude sénatorial sur l'ESS

Christiane Demontes, Sénatrice du Rhône, présidente du conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)

1.2. Parlement européen

Marie-Christine Vergiat, députée européenne, ancienne collaboratrice de la DIES

1.3. Elus régionaux

Patricia Andriot, vice présidente de la région Champagne-Ardenne, déléguée à l'économie sociale et solidaire

Philippe Chesneau, conseiller régional, Provence-Alpes-Côte-D'azur, délégué au développement de l'économie responsable

Philippe Hervieu, vice-président chargé de l'économie sociale et solidaire et de la transformation écologique de l'économie, Bourgogne

1.4. Assemblée des départements de France (ADF)

Jean-Pierre Hardy, chef de service, politiques sociales

Dora Nguyen-Van-Yen, adjointe au directeur général

1.5. Cabinets ministériels

1.5.1. Cabinet du Premier ministre

Nicolas Namias, conseiller technique financement de l'économie, entreprises et affaires économiques internationales

1.5.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation

Bertrand Gaume, directeur de cabinet

Catherine Joly, directrice adjointe de cabinet

Thomas Boisson, conseiller financement

Thierry Courret, conseiller juridique

Géraldine Lacroix, conseillère emploi, IAE, politique de la ville

1.6. Premier ministre

1.6.1. Secrétariat général du gouvernement

Thierry-Xavier Girardot, directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement

1.6.2. Secrétariat général aux affaires européennes

Pierre Heilbronn, secrétaire général adjoint

Bertrand Jéhanno, chef du secteur marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'État, armement

1.7. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative

1.7.1. Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Stéphane Clément, adjoint au secrétaire général, directeur de projet pour la coordination de l'action administrative, la préparation et la mise en œuvre de la politique d'amélioration de la gestion publique

1.7.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Myriam Mesclon Ravaud, sous-directrice de l'ingénierie et l'accès et du retour à l'emploi

Stéphanie Veloso, chef de la mission ingénierie et emploi

Sylvaine Bossavy, adjointe au chef de bureau

Richard Sabaté, adjoint au chef de la mission ingénierie de l'emploi

1.7.3. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Sabine Fourcade, directrice générale, déléguée interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale

Jérôme Faure, chef de la mission de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale

Marie-France Cury, cheffe du bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire, sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

1.7.4. Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

Sylvie Banoun, sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire

Chantal Bruneau, chargée de mission auprès de la sous-directrice

Charles-Aymeric Caffin chef de bureau du développement de la vie associative, du volontariat et du bénévolat

1.8. Ministère de l'économie et des finances, Ministère du redressement productif, Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme

1.8.1. Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Virginie Madelin, déléguée à la modernisation

1.8.2. Direction générale du Trésor

Antoine Mérieux, chef de la mission de contrôle des activités financières

Sébastien Raspiller, chef du bureau financement et développement des entreprises

1.8.3. Service du contrôle général économique et financier

Michel Hainque, chef de la mission simplification et évaluation

1.8.4. Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

Alain Schmitt, chef du service compétitivité des entreprises, innovation, petites et moyennes entreprises

Marie-Christine Roger, chef du bureau du droit des affaires

Tristan Diefenbacher, chef du bureau de la compétitivité et du développement des entreprises

1.8.5. Direction générale des finances publiques (DGFIP) - Direction de la législation fiscale (DLF)

Stéphane Créange, chef du bureau B2

Jocelyne Auriault, cheffe de la section 1 du bureau B2

1.9. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Eric Giry, Chef du service de la stratégie agroalimentaire et du développement durable, direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires

François Champanhet sous-directeur à l'organisation économique des industries agroalimentaires et de l'emploi

Yann Louguet chef du bureau de l'organisation économique

Patrick Simon chef du bureau de l'emploi et du développement de l'activité

1.10. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Bruno Verlon, directeur, adjoint au commissaire général, commissariat général au développement durable

Mme Bonnet, commissariat général au développement durable

1.11. Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Jean-Marc Maury, chef de service, département développement économique et économie sociale

1.12. Commission européenne

Axel de Martene, membre du cabinet du Commissaire Michel Barnier

Jean-Claude Mizzi, expert national détaché, coordonnateur des politiques, politique du marché unique, relations avec le Conseil, Direction générale marché intérieur et services

Emmanuel Vallens, coordonnateur des politiques, politique du marché unique, relations avec le Conseil, Direction générale marché intérieur et services

1.13. Acteurs et personnalités qualifiées

Claude Alphandéry, Président du Labo de l'économie sociale et solidaire

Hubert Allier, ancien directeur de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)

Gaston Bédard, vice-président du mouvement Desjardins et directeur général du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité

Nadia Bellaoui, présidente de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA)

Roger Belot, président directeur général de la MAIF

Stéphane Tisserand, responsable des relations institutionnelles de la MAIF

Jean-Marc Borello, président du Groupe SOS

Jean-Louis Cabrespines, président du Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRES)

Nadia Roberge, conseillère du président du CNCRES

Chantal Chomel, directrice des affaires juridiques et fiscale, Coopératives de France, ancienne chargée de mission auprès du Délégué interministériel

Jean-Claude Detilleux, président de Coop.fr

Jacques Dughera, ancien secrétaire du CNIAE, chargé de mission ESS à Lille métropole

Marcel Hipszman, ancien adjoint de délégués interministériels

Daniel Rault, statisticien, ancien salarié de la DIIESES, membre suppléant du CSES

Hugues Sibille, vice-président du Crédit coopératif et ancien délégué interministériel

François Soulage, président du Secours catholique, ancien délégué interministériel

1.14. KPMG

Bernard Bazillon, associé, directeur national économie sociale et solidaire

Eve Durquety, responsable de projets

2. Personnes contactées

2.1. Présidents des conseils économiques et sociaux environnementaux (régionaux) CESE(R)

Bernard Stalter, président du CESER d'Alsace

Luc Paboeuf, président du CESER d'Auvergne

Michel Doly, président du CESE d'Auvergne

Jean Callewaert, président du CESER de Basse-Normandie

François Berthelon, président du CESE de Bourgogne

Alain Even, président du CESE de Bretagne

Xavier Beulin, président du CESE du Centre

Patrick Tassin, président du CESE de Champagne-Ardenne

Henri Franceschi, président du Conseil économique, social et culturel de Corse

François Robert, président du CESE de Franche-Comté

Jocelyn Jalton, président du Conseil économique et social de Guadeloupe

Jean-Pierre Constantin, président du Conseil économique et social de Guyane

Gérard Lissot, président du CESE de Haute-Normandie

Jean-Claude Boucherat, président du CESE d'Ile-de-France

Jean-Raymond Mondon, président du CESER de La Réunion

Gérard Maurice, président du CESE du Languedoc-Roussillon

Jean-Pierre Limousin, président du CESE du Limousin

Roger Cayzelle, président du CESE de Lorraine

Michel Crispin, président du CESER de Martinique

Jean-Louis Chauzy, président du CESER de Midi-Pyrénées

Frédéric Motte, président du CESE de Nord-Pas-de-Calais

Jean-Paul Viti, président du CESE de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Benoît Cailliau, président du CESE des Pays de la Loire

Serge Camine, président du CESE de Picardie

Jean-Paul Moinard, président du CESE de Poitou-Charentes

Bruno Lacroix président du CESE de Rhône-Alpes

2.2. Ministère des affaires sociales et de la santé ; direction de la sécurité sociale (DSS)

Marie Daude, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

2.3. Ministère de l'économie et des finances : direction des affaires juridiques

Agnès Karbouch, chef du bureau du droit des entreprises et de l'immatériel, 4ème sous-direction

2.4. Ministère de l'Intérieur

2.4.1. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Laurent Touvet, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques

Patrick Audebert, chef du bureau des associations et des fondations, sous-direction des libertés publiques

2.4.2. Direction générale des collectivités locales

Alain Morvan, directeur général des collectivités locales

Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et des institutions locales

2.5. Ministère de la Justice

Aude Ab-der –Halden, sous–directrice du droit économique

Ronan Guerlot, chef du bureau du droit commercial

2.6. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Hélène Dadou, sous-directrice des politiques de l'habitat à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

3. Personnes rencontrées lors du séminaire des correspondants régionaux de l'ESS

Cécile Aubrège, correspondante régionale de l'ESS, Lorraine

Catherine Belmans, correspondante régionale de l'ESS, Haute-Normandie

Manuel Berthou, correspondant régional de l'ESS, Languedoc-Roussillon

Bernadette Beyssac, correspondante régionale de l'ESS, Centre

Jean-Claude Bochaton, correspondant régional de l'ESS, Rhône

Paul Brunati, correspondant régional de l'ESS, Martinique

Florence Costille, correspondante régionale de l'ESS, Auvergne

Laurence Dausseur, correspondante régionale de l'ESS, Champagne-Ardenne

Guilaine David, correspondante régionale de l'ESS, Réunion

Arnaud Dehedin, correspondant régional de l'ESS, Picardie

Marie-Thérèse Dieppedalle, correspondante régionale de l'ESS, Provence-Alpes-Côte-D'azur

Annexe VII

Edmonde Eugène, correspondante régionale de l'ESS, Guadeloupe
Pierre Garec, correspondant régional de l'ESS Bretagne
Philippe Gaubert, correspondant régional de l'ESS, Pays-de-Loire
Mireille Humery, correspondante régionale de l'ESS, Basse-Normandie
Laurence Lecoustre, correspondante régionale de l'ESS, Nord-Pas-de-Calais
Lise-Marie Luneau, correspondante régionale de l'ESS, Limousin
Pierre-Olivier Rousset, correspondant régional de l'ESS, Franche-Comté
Anne Sailly, correspondante régionale de l'ESS, Poitou-Charentes
Véronique Sasso di Lullo, correspondante régionale de l'ESS, Ile-de-France
Sylvie Siffermann, correspondante régionale de l'ESS, Alsace
Brigitte Thévenot, correspondante régionale de l'ESS, Aquitaine
Marie-Paule Truel-Belmas, correspondante régionale de l'ESS, Guyane
Régis Virot, correspondant régional de l'ESS, Bourgogne

ANNEXE VIII

Lettres de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DELEGUE CHARGE DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE
ET DE LA CONSOMMATION

LE MINISTRE

PARIS, LE 22 MARS 2013

Madame la présidente,

Pour la mise en œuvre des orientations du Président de la République en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), un nouveau département ministériel a été placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et m'a été confié.

Rassemblant des acteurs économiques tournés vers la satisfaction de besoins sociaux et l'ancrage territorial, l'économie sociale et solidaire participe de la promotion d'un modèle de développement inclusif dont témoigne la nouvelle architecture gouvernementale. Au regard de la stratégie de croissance et de création d'activités que nous conduisons à la demande du Premier ministre, l'ESS joue un rôle important dans la création d'emplois non délocalisables.

Elle constitue une première étape qui doit être complétée par une adaptation de l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés chargés de préparer et mettre en œuvre la politique que je souhaite mener.

En effet, pour l'exercice de mes attributions, je peux m'appuyer sur des ressources résiduelles implantées au sein de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui a absorbé, tout en les réduisant significativement, les moyens de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES). La DGCS doit en outre faire face à d'autres enjeux majeurs de politiques publiques, au cœur des priorités du Gouvernement et, à ce titre, est placée sous l'autorité conjointe de quatre ministres pleins.

En application de mon décret d'attribution, je peux également mobiliser d'autres directions d'administration centrale, sans que ces services ne s'inscrivent toutefois dans un pilotage coordonné et ne couvrent la totalité des besoins en expertise et en animation que requiert la conduite d'une politique publique de l'ESS.

Cette réalité administrative ne me paraît adaptée ni à la nouvelle configuration gouvernementale, ni à la hauteur de nos ambitions pour l'économie sociale et solidaire.

Sur la base d'un diagnostic approfondi, le pilotage de cette politique publique doit évoluer à brève échéance de sorte que le Gouvernement dispose d'une administration plus robuste, cohérente, unifiée, rassemblant tous les métiers et compétences requis pour mener à bien les politiques publiques concernant ce secteur.

Madame Catherine BARBAROUX
Présidente de l'ADIE
4, Boulevard Poissonnière
75009 PARIS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

139, rue de Bercy - Télédoc 146 - 75572 Paris Cedex 12

Une telle réorganisation est indispensable à la bonne mise en œuvre des priorités du gouvernement, notamment pour assurer l'application d'une loi cadre relative à l'ESS qui devrait être débattue au Parlement avant la fin de cette année.

Pour ces motifs, j'ai proposé que l'évaluation du pilotage de la politique publique en faveur de l'ESS soit retenue au titre de la première série des évaluations conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Eu égard au déplacement récent du pilotage de cette politique des ministères sociaux vers les ministères économiques et financiers, nous avons proposé au Premier ministre de confier la responsabilité opérationnelle d'une évaluation conjointement à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale des finances.

Je souhaite vous confier la coordination de cette mission d'évaluation, compte tenu de votre connaissance de l'ESS et de vos missions passées au ministère de l'emploi.

La mission pourra s'appuyer sur les ressources de la DGCS et solliciter toutes les autres administrations aujourd'hui concernées par la mise en œuvre de la politique du ministre délégué (notamment : DGEFP, DGCIS, DJEPVA, DSS, DGTrésor, DGCL)

La mission vous rendra compte de l'avancée de ses travaux, au moins deux fois par mois, et réunira chaque trimestre un comité de pilotage constitué conformément aux préconisations du guide précitée. Vous pourrez également vous appuyer sur mon cabinet, qui suivra étroitement ces travaux.

Les premières conclusions de la mission (diagnostic et premières pistes) devront être soumises au comité de pilotage dans la perspective d'une livraison des constats et préconisations définitives avant la fin du mois de mai 2013. Le reste de l'année 2013 serait consacré à la préparation de la mise en œuvre des préconisations retenues.

En vous remerciant d'avoir accepté ce rôle de coordinatrice, je vous prie, Madame la Présidente, chère Catherine, d'agréer l'expression de mes respectueux hommages.

Bien à vous

Benoît HAMON

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

LE MINISTRE DELEGUE A L'ECONOMIE
SOCIALE ET SOLIDAIRE ET A LA CONSOMMATION

Paris, le 12 MARS 2013

Madame le Chef de l'Inspection générale des finances,

Pour la mise en œuvre des orientations du Président de la République en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), un nouveau département ministériel a été placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et confié à Monsieur Benoît HAMON, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

L'économie sociale et solidaire est un modèle entrepreneurial se distinguant de l'économie marchande traditionnelle en ce qu'elle rassemble des entreprises ayant inscrit dans leurs statuts ou leur mode de gestion, une forme de lucrativité limitée, une gestion démocratique fondée sur le principe « un homme=une voix », et une activité tournée vers la satisfaction des besoins de ses membres ou la réalisation de missions d'intérêt général. Principalement composé de structures aux statuts particuliers comme les associations ayant une activité économique, les mutuelles ou les coopératives, ce secteur économique connaît un renouveau avec le développement de l'entreprenariat social.

Rassemblant des acteurs économiques tournés vers la satisfaction de besoins sociaux et l'ancrage territorial, l'économie sociale et solidaire participe de la promotion d'un modèle de développement inclusif dont témoigne la nouvelle architecture gouvernementale. Au regard de la stratégie de croissance et de création d'activités que nous conduisons à la demande du Premier ministre, l'ESS joue un rôle important dans la création d'emplois non délocalisables.

Elle constitue une première étape qui doit être complétée par une adaptation de l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés chargés de préparer et mettre en œuvre la politique du ministre délégué, en relation avec les exécutifs des collectivités locales qui sont les principaux maîtres d'œuvre de cette politique publique partenariale.

En effet, pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué doit s'appuyer sur des ressources résiduelles implantées au sein de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui a absorbé, tout en les réduisant significativement, les moyens de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES). La DGCS doit en outre faire face à d'autres enjeux majeurs de politiques publiques, au cœur des priorités du Gouvernement et, à ce titre, est placée sous l'autorité conjointe de quatre ministres pleins.

D'autres moyens humains, relevant de diverses directions d'administration centrale, voire d'autres ministres, sont également mobilisables par le ministre délégué, mais ils ne s'inscrivent dans aucun pilotage coordonné et ne couvrent pas la totalité des besoins en expertise et en animation que requiert la conduite d'une politique publique de l'ESS.

Cette réalité administrative ne nous paraît adaptée ni à la nouvelle configuration gouvernementale, ni à la hauteur de nos ambitions pour l'économie sociale et solidaire.

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef de l'Inspection générale des Finances
139, rue de Bercy
Télédoc 335
75572 PARIS CEDEX 12

Sur la base d'un diagnostic approfondi, le pilotage de cette politique publique doit évoluer à brève échéance de sorte que le Gouvernement dispose d'une administration plus robuste, cohérente, unifiée, rassemblant tous les métiers et compétences requis pour mener à bien les politiques publiques concernant ce secteur : encadrement juridique de la diversité de l'ESS, définition du cadre juridique de l'entreprenariat social, accès à la commande publique, participation du secteur à la politique de l'emploi du gouvernement, suivi du droit applicable aux acteurs (coopératives, mutuelles, associations, entreprises sociales), amélioration de son financement, développement de ses filières économiques, et animation de ses réseaux d'acteurs (entrepreneurs, financeurs, exécutifs locaux, services déconcentrés).

Une telle réorganisation est indispensable à la bonne mise en œuvre des priorités du gouvernement, notamment pour assurer l'application d'une loi cadre relative à l'ESS qui devrait être débattue au Parlement avant la fin de cette année.

*

Pour ces motifs, nous avons proposé que l'évaluation du pilotage de la politique publique en faveur de l'ESS soit retenue au titre de la première série des évaluations conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Eu égard au déplacement récent du pilotage de cette politique des ministères sociaux vers les ministères économiques et financiers, nous avons proposé au Premier ministre de confier la responsabilité opérationnelle d'une évaluation conjointement à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale des affaires sociales.

Ce choix méthodologique est également motivé par des considérations qui tiennent à la nature des problématiques qui s'attachent à l'ESS et que sont en mesure de traiter, chacune pour ce qui la concerne ou conjointement, l'IGF et l'IGAS.

En effet, l'ESS combine, d'une part, une approche entrepreneuriale en rapport avec le développement des services et de l'industrie, le droit des sociétés, la fiscalité des entreprises et les instruments dédiés à leur financement et, d'autre part, une dimension sociale liée aux politiques de cohésion sociale, de santé publique, de la ville, de l'insertion par l'activité économique, également marquée par les spécificités du modèle mutualiste ou coopératif. S'y ajoutent des enjeux relevant de la commande publique, du développement de la vie associative, ou encore de la transition écologique.

*

Par lettre en date du 11 février 2013, le Premier ministre nous a confirmé que cette proposition d'évaluation avait été retenue à l'issue du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, laquelle devra être conduite conformément au Guide méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales que votre Inspection a produit en décembre 2012 conjointement avec l'IGAS et l'Inspection générale de l'administration.

Aussi, par la présente nous vous demandons de bien vouloir désigner le membre de votre Inspection qui exercera la responsabilité opérationnelle de cette évaluation aux côtés d'un membre de l'IGAS.

La mission aura à évaluer l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS, tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local.

Au regard de la situation actuelle, la mission proposera des scenarii de réorganisation administrative en précisant, le cas échéant, les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en œuvre.

Elle s'attachera à intégrer la dimension partenariale et décentralisée de cette politique publique en recueillant les appréciations et besoins des organismes représentatifs des acteurs de l'ESS (CRESS notamment), des collectivités territoriales (régions, départements, communautés de communes, communes) en lien avec le réseau des correspondants régionaux de l'ESS.

La mission pourra s'appuyer sur les ressources de la DGCS et solliciter toutes les autres administrations aujourd'hui concernées par la mise en œuvre de la politique du ministre délégué (notamment : DGEFP, DGCIS, DJEPVA, DSS, DGTrésor, DGCL)

La mission rendra compte de l'avancée de ses travaux, au moins deux fois par mois, à Catherine Barbaroux, qui assurera les fonctions de coordinateur et réunira chaque trimestre un comité de pilotage constitué conformément aux préconisations du guide précitée, et fera l'objet d'un suivi rapproché par le cabinet du ministre délégué.

Ce comité comprendra les secrétaires généraux des ministères économiques et financier et des ministères sociaux, des représentants du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, du contrôle général économique et financier, des principales administrations concernées ainsi que des membres du bureau et les présidents des commissions du Conseil supérieur de l'ESS.

Les premières conclusions de la mission (diagnostic et premières pistes) devront être soumises au comité de pilotage dans la perspective d'une livraison des constats et préconisations définitives avant la fin du mois de mai 2013. Le reste de l'année 2013 serait consacré à la préparation de la mise en œuvre des préconisations retenues.

Nous vous prions de croire, Madame le Chef de l'Inspection générale des finances, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Benoît HAMON

PJ : Fiche d'évaluation MAP/ESS

Travaux d'évaluation des politiques publiques :
Moderniser le pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire

Description de la situation actuelle :

A la suite des engagements pris par le Président de la République en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), un nouveau département ministériel a été placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, et confié à un ministre délégué également chargé de la consommation. Cette création constitue **un choix stratégique et de long terme visant à mieux insérer l'ESS (10 points de PIB, 223 000 entreprises, 14% de l'emploi privé en France) dans la nouvelle stratégie de croissance du Gouvernement**.

Très souvent impliquées dans la mise en œuvre des politiques publiques de cohésion sociale et territoriale, d'insertion par l'activité économique, de développement durable et de transition écologique, les entreprises de l'ESS constituent également des partenaires majeurs de la politique de la ville. Dans ces domaines, les acteurs de l'ESS sont des partenaires appréciés et innovants du service public et sont à ce titre **des acteurs de la réforme des politiques publiques**.

Constituées sous la forme d'associations, de coopératives, de fondations, de mutuelles, ou d'entreprises commerciales adoptant des pratiques socialement exemplaires et innovantes, les structures de l'ESS cherchent à concilier la réalisation d'une activité économique, l'absence de lucrativité ou la recherche d'une lucrativité limitée, et un objectif d'utilité sociale.

Ces structures sont organisées sur la base d'une solidarité collective, d'un partage du pouvoir dans l'entreprise, et de leur indépendance à l'égard de détenteurs de capitaux. Ce mode d'entreprenariat concoure à **l'adoption de stratégies d'entreprises essentiellement tendues vers le maintien et le développement de l'activité et constitue un solide rempart contre le risque de délocalisation de l'emploi**. Ainsi, ces entreprises se révèlent robustes et résistent mieux que d'autres à la crise (entre 2000 et 2010 la croissance des emplois dans le secteur a été de 23% lorsque celle des autres secteurs était de 7%).

En dotant le secteur de l'ESS d'un ministère propre, le Premier ministre a souhaité non seulement reconnaître son importance économique mais aussi en faire une composante des différentes politiques prioritaires de réforme de son gouvernement (Grande Conférence Sociale, emplois d'avenir, Banque publique d'investissement…).

En complément de cette prise en compte systématique de l'ESS dans ses politiques, le Gouvernement a décidé d'inscrire à son agenda **l'adoption d'un cadre législatif pour permettre à ce secteur de changer d'échelle**. Ce projet de loi, qui sera déposé au premier semestre 2013, aura pour principaux objectifs :
- stabiliser légalement le périmètre et les spécificités des entreprises de l'ESS pour faciliter leur reconnaissance et la valorisation de leur modèle économique aux yeux du grand public, des acteurs de l'économie et des pouvoirs publics ;
- organiser la structuration du secteur, par d'identification des institutions et des dispositifs par lesquels s'élabore et se met en œuvre la politique publique de promotion et de développement de l'ESS :
- assurer le développement des entreprises de l'ESS en orientant certains dispositifs publics de soutien ou de financement et en levant des obstacles juridiques, notamment ceux qui limitent la possibilité pour les salariés de reprendre leurs entreprises dans le cadre du modèle

coopératif.

La nouvelle architecture gouvernementale qui accompagne cette politique constitue une première étape qui doit être complétée par une adaptation de l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés chargés de préparer et mettre en œuvre la politique du ministre, en relation avec les exécutifs des collectivités locales qui sont les principaux maitres d'œuvre de cette politique publique publique partenariale. Dans ce contexte, la modernisation de l'action publique doit permettre de traiter **deux objectifs prioritaires** :

- **adapter l'administration des ministères économiques et financiers à la nouvelle organisation gouvernementale** : après avoir longtemps fait l'objet d'un pilotage interministériel, l'administration de l'ESS a subi une importante réduction des moyens propres dont disposait l'ancienne délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) à l'occasion de son absorption par la nouvelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Cette dernière doit mener de front diverses politiques publiques, sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre des droits des femmes, de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. De fait, la majeure partie des attributions et moyens humains de la DGCS sont consacrés à la mise en œuvre des politiques du handicap, des personnes âgées, de la lutte contra la pauvreté, de l'hébergement d'urgence et des droits des femmes.

- **mobiliser le service des achats de l'Etat (SAE) en dédiant davantage de ses moyens à l'essor de l'achat public responsable** : l'animation interministérielle de cette politique repose uniquement sur un agent de catégorie A, alors que son développement constitue un puissant levier de développement des entreprises de l'ESS qui sont particulièrement présentes et performantes dans ce domaine.

Acteurs et moyens mobilisés :
Outre la DGCS précitée et une action du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission budgétaire « solidarité, insertion, égalité des chances » (5 M€ en LFI 213), **la politique publique de l'ESS bénéficie de concours administratifs et financiers épars qui ne font pas l'objet d'une valorisation exhaustive et consolidée** : cette politique peut s'appuyer sur les interventions de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, la direction générale du travail, la direction de la sécurité sociale, du secrétariat général du comité interministériel des villes, ainsi que de plusieurs des services des ministères économiques et financiers (direction des affaires juridiques, direction générale du Trésor, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, direction de la législation fiscale).

Le service des achats de l'Etat constitue également un acteur de cette politique publique à travers sa mobilisation en faveur des achats publics responsables, secteur où les entreprises de l'ESS se révèlent être des soumissionnaires performants.

Le service du Contrôle général économique et financier apporte en outre une expertise des contributions essentielles à la compréhension et à la modernisation du secteur, à travers les missions qu'il rempli à la demande du ministre en charge de l'ESS, sous la présente et la précédente législature.

Bien au-delà des crédits du programme 304, les administrations de l'État, les administrations publiques locales, les organismes de sécurité sociale et des organismes bancaires publics contribuent au financement des entreprises de l'ESS. Les interventions de ces institutions relèvent de **supports de programmation diversifiés** (autres programmes budgétaires de l'Etat portant sur le financement des politiques publiques auxquelles concourent les entreprises de l'ESS ; loi de financement de la sécurité sociale ; budgets des collectivités locales) et de **dispositifs d'aide au financement de l'économie**.

Par ailleurs, **un réseau de correspondants régionaux, placés auprès des préfets de région** (le plus souvent sous l'autorité du secrétaire général pour les affaires régionales), est chargé de la coordination des politiques publiques en faveur de l'ESS et de leur mise en œuvre, en relation étroite avec les collectivités locales, les régions le plus souvent, avec le concours des chambres régionales de l'ESS (constituées sous forme associative).

Cet « effort de la Nation » en direction de l'ESS ne fait pas à ce jour l'objet d'une valorisation budgétaire. En clarifiant le périmètre des entreprises et des collectivités publiques concernées par la promotion de l'ESS, le projet de loi précité en cours d'élaboration devrait faciliter à terme cet exercice de consolidation.

Principaux enjeux en termes de modernisation de l'action publique :

1. La constitution d'un dispositif administratif de l'Etat dédié à l'économie sociale et solidaire

A ce jour, les moyens humains de la DGCS exclusivement mobilisés au service du ministre délégué sont extremement réduits et le dispositif est inadapté aux priorités du nouveau Gouvernement. Des compétences diverses doivent pouvoir être mobilisées, issues des administrations chargées de l'emploi, du développement des entreprises, du financement de l'économie, de la promotion des filières économiques, de la vie associative ou de la mutualité.

Cette configuration administrative doit évoluer par une meilleure allocation des ressources disponibles (redéploiements, regroupements ou mises en cohérence) pour permettre au ministre compétent de disposer d'un dispositif administratif :
- **robuste, cohérent, rassemblant tous les métiers et compétences requis** pour l'encadrement juridique, le financement, le développement des filières économiques, l'animation et l'évaluation de l'ESS ;
- **à l'écoute et aux côtés des organismes représentatifs des acteurs du secteur** qui sont historiquement les concepteurs originels de leur propre modèle économique et souvent les initiateurs de dispositifs de solidarité et de citoyenneté devenus des politiques publiques. Ils sont essentiellement regroupés au sein du Conseil supérieur de l'ESS (CSESS), ainsi que dans des organismes consultatifs plus sectoriels : le Conseil national de l'IAE (CNIAE), le Conseil supérieur de la coopération (CSC) et le Conseil supérieur de la mutualité (CSM). L'ensemble de ces institutions, pour être pleinement des espaces de construction partenariale de politiques publiques, doivent pouvoir disposer de moyens d'animation et d'interlocuteurs administratifs de premier rang pleinement rattachés à la politique de l'ESS ;
- **en capacité d'animer des services déconcentrés, eux-mêmes interlocuteurs indispensables des collectivités locales**. Ces dernières ont à conduire à leur échelon une politique de développement, encore récente, en pleine croissance et qui appelle une mise en

cohérence nationale.

2. L'utilisation de l'achat public au service du développement des entreprises de l'ESS constituera une optimisation de la dépense publique et concourra également, et au moindre coût à la mise en œuvre des politiques de l'insertion par l'activité économique et du développement durable. Le renforcement des moyens d'action du SAE en faveur de l'achat responsable sera à rechercher, en cohérence avec l'action portée par le Commissariat général au développement durable (CGDD, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

Calendrier proposé :

- Lancement des travaux : mars 2013
- Présentation des préconisations : fin mai 2013
- Mise en œuvre des préconisations retenues avant fin 2013

Pilotage proposé :

Ministère chef de file : ministère de l'économie et des finances (cabinet du ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation)

Comité de pilotage :
- le secrétaire général des ministères économique et financier
- le secrétaire général des ministères sociaux
- le SGMAP
- un représentant du CGEFI
- les membres du bureau et les présidents des commissions du Conseil supérieur de l'ESS, hors les représentants des administrations : 11 représentants d'élus (régions, assemblée nationale) et des acteurs (associations, coopératives, mutuelles, fondations, syndicats d'employeurs de l'économie sociale, entreprises sociales et acteurs territoriaux de l'ESS, personnalités qualifiées) ;
- DGCS, DGEFP, DGCIS, DJEPVA, DSS, DGTrésor, DGCL
- SAE
- un correspondant régional de l'ESS

Le comité de pilotage sera animé par Mme Catherine Barbaroux, personnalité qualifiée.

Responsable opérationnel :
Selon les enjeux considérés, les modalités du pilotage pourraient être distinctes.

- La constitution d'un dispositif administratif de l'Etat dédié à l'économie sociale et solidaire

Les phases de diagnostic et d'élaboration de scenarios de réforme pourraient être confiées par le ministre de l'économie et des finances à une **mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales**. Cette mission serait chargée d'évaluer l'ampleur, et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS - tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local – et de proposer des scenarii d'organisations administratives. Elle rendrait ses préconisations définitives pour la fin du mois de mai. Le reste de l'année 2013 serait consacré à la préparation de la mise en œuvre des préconisations retenues.

L'équipe d'appui auprès du responsable opérationnel : la mission d'inspection pourra

s'appuyer sur les ressources de la DGCS.

- L'utilisation de l'achat public au service du développement des entreprises de l'ESS

Le SAE présentera des propositions dans ce domaine, qui feront l'objet d'une consultation de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) et du Commissariat général au développement durable (CGDD), puis d'un examen par le comité de pilotage, sur la base d'une présentation par le Chef du service du SAE.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

LE MINISTRE DELEGUE A L'ECONOMIE
SOCIALE ET SOLIDAIRE ET A LA CONSOMMATION

Paris, le 12 MARS 2013

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales,

Pour la mise en œuvre des orientations du Président de la République en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), un nouveau département ministériel a été placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et confié à Monsieur Benoît HAMON, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

L'économie sociale et solidaire est un modèle entrepreneurial se distinguant de l'économie marchande traditionnelle en ce qu'elle rassemble des entreprises ayant inscrit dans leurs statuts ou leur mode de gestion, une forme de lucrativité limitée, une gestion démocratique fondée sur le principe « un homme = une voix », et une activité tournée vers la satisfaction des besoins de ses membres ou la réalisation de missions d'intérêt général. Principalement composé de structures aux statuts particuliers comme les associations ayant une activité économique, les mutuelles ou les coopératives, ce secteur économique connaît un renouveau avec le développement de l'entreprenariat social.

Rassemblant des acteurs économiques tournés vers la satisfaction de besoins sociaux et l'ancrage territorial, l'économie sociale et solidaire participe de la promotion d'un modèle de développement inclusif dont témoigne la nouvelle architecture gouvernementale. Au regard de la stratégie de croissance et de création d'activités que nous conduisons à la demande du Premier ministre, l'ESS joue un rôle important dans la création d'emplois non délocalisables.

Elle constitue une première étape qui doit être complétée par une adaptation de l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés chargés de préparer et mettre en œuvre la politique du ministre délégué, en relation avec les exécutifs des collectivités locales qui sont les principaux maîtres d'œuvre de cette politique publique partenariale.

En effet, pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué doit s'appuyer sur des ressources résiduelles implantées au sein de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui a absorbé, tout en les réduisant significativement, les moyens de la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES). La DGCS doit en outre faire face à d'autres enjeux majeurs de politiques publiques, au cœur des priorités du Gouvernement et, à ce titre, est placée sous l'autorité conjointe de quatre ministres pleins.

D'autres moyens humains, relevant de diverses directions d'administration centrale, voire d'autres ministres, sont également mobilisables par le ministre délégué, mais ils ne s'inscrivent dans aucun pilotage coordonné et ne couvrent pas la totalité des besoins en expertise et en animation que requiert la conduite d'une politique publique de l'ESS.

Cette réalité administrative ne nous paraît adaptée ni à la nouvelle configuration gouvernementale, ni à la hauteur de nos ambitions pour l'économie sociale et solidaire.

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
39-43, quai André Citroën
75015 PARIS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Sur la base d'un diagnostic approfondi, le pilotage de cette politique publique doit évoluer à brève échéance de sorte que le Gouvernement dispose d'une administration plus robuste, cohérente, unifiée, rassemblant tous les métiers et compétences requis pour mener à bien les politiques publiques concernant ce secteur : encadrement juridique de la diversité de l'ESS, définition du cadre juridique de l'entreprenariat social, accès à la commande publique, participation du secteur à la politique de l'emploi du gouvernement, suivi du droit applicable aux acteurs (coopératives, mutuelles, associations, entreprises sociales), amélioration de son financement, développement de ses filières économiques, et animation de ses réseaux d'acteurs (entrepreneurs, financeurs, exécutifs locaux, services déconcentrés).

Une telle réorganisation est indispensable à la bonne mise en œuvre des priorités du gouvernement, notamment pour assurer l'application d'une loi cadre relative à l'ESS qui devrait être débattue au Parlement avant la fin de cette année.

*

Pour ces motifs, nous avons proposé que l'évaluation du pilotage de la politique publique en faveur de l'ESS soit retenue au titre de la première série des évaluations conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Eu égard au déplacement récent du pilotage de cette politique des ministères sociaux vers les ministères économiques et financiers, nous avons proposé au Premier ministre de confier la responsabilité opérationnelle d'une évaluation conjointement à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale des finances.

Ce choix méthodologique est également motivé par des considérations qui tiennent à la nature des problématiques qui s'attachent à l'ESS et que sont en mesure de traiter, chacune pour ce qui la concerne ou conjointement, l'IGAS et l'IGF.

En effet, l'ESS combine, d'une part, une approche entrepreneuriale en rapport avec le développement des services et de l'industrie, le droit des sociétés, la fiscalité des entreprises et les instruments dédiés à leur financement et, d'autre part, une dimension sociale liée aux politiques de cohésion sociale, de santé publique, de la ville, de l'insertion par l'activité économique, également marquée par les spécificités du modèle mutualiste ou coopératif. S'y ajoutent des enjeux relevant de la commande publique, du développement de la vie associative, ou encore de la transition écologique.

*

Par lettre en date du 11 février 2013, le Premier ministre nous a confirmé que cette proposition d'évaluation avait été retenue à l'issue du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, laquelle devra être conduite conformément au Guide méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales que votre Inspection a produit en décembre 2012 conjointement avec l'IGF et l'Inspection générale de l'administration.

Aussi, par la présente nous vous demandons de bien vouloir désigner le membre de votre Inspection qui exercera la responsabilité opérationnelle de cette évaluation aux côtés d'un membre de l'IGF.

La mission aura à évaluer l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS, tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local.

Au regard de la situation actuelle, la mission proposera des scenarii de réorganisation administrative en précisant, le cas échéant, les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en œuvre.

Elle s'attachera à intégrer la dimension partenariale et décentralisée de cette politique publique en recueillant les appréciations et besoins des organismes représentatifs des acteurs de l'ESS (CRESS notamment), des collectivités territoriales (régions, départements, communautés de communes, communes) en lien avec le réseau des correspondants régionaux de l'ESS.

La mission pourra s'appuyer sur les ressources de la DGCS et solliciter toutes les autres administrations aujourd'hui concernées par la mise en œuvre de la politique du ministre délégué (notamment : DGEFP, DGCIS, DJEPVA, DSS, DGTrésor, DGCL)

La mission rendra compte de l'avancée de ses travaux, au moins deux fois par mois, à Catherine Barbaroux, qui assurera les fonctions de coordinateur et réunira chaque trimestre un comité de pilotage constitué conformément aux préconisations du guide précitée, et fera l'objet d'un suivi rapproché par le cabinet du ministre délégué.

Ce comité comprendra les secrétaires généraux des ministères économiques et financier et des ministères sociaux, des représentants du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, du contrôle général économique et financier, des principales administrations concernées ainsi que des membres du bureau et les présidents des commissions du Conseil supérieur de l'ESS.

Les premières conclusions de la mission (diagnostic et premières pistes) devront être soumises au comité de pilotage dans la perspective d'une livraison des constats et préconisations définitives avant la fin du mois de mai 2013. Le reste de l'année 2013 serait consacré à la préparation de la mise en œuvre des préconisations retenues.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Pierre MOSCOVICI

Benoît HAMON

PJ : Fiche d'évaluation MAP/ESS

Travaux d'évaluation des politiques publiques :
Moderniser le pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire

Description de la situation actuelle :

A la suite des engagements pris par le Président de la République en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), un nouveau département ministériel a été placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, et confié à un ministre délégué également chargé de la consommation. Cette création constitue **un choix stratégique et de long terme visant à mieux insérer l'ESS (10 points de PIB, 223 000 entreprises, 14% de l'emploi privé en France) dans la nouvelle stratégie de croissance du Gouvernement**.

Très souvent impliquées dans la mise en œuvre des politiques publiques de cohésion sociale et territoriale, d'insertion par l'activité économique, de développement durable et de transition écologique, les entreprises de l'ESS constituent également des partenaires majeurs de la politique de la ville. Dans ces domaines, les acteurs de l'ESS sont des partenaires appréciés et innovants du service public et sont à ce titre **des acteurs de la réforme des politiques publiques**.

Constituées sous la forme d'associations, de coopératives, de fondations, de mutuelles, ou d'entreprises commerciales adoptant des pratiques socialement exemplaires et innovantes, les structures de l'ESS cherchent à concilier la réalisation d'une activité économique, l'absence de lucrativité ou la recherche d'une lucrativité limitée, et un objectif d'utilité sociale.

Ces structures sont organisées sur la base d'une solidarité collective, d'un partage du pouvoir dans l'entreprise, et de leur indépendance à l'égard de détenteurs de capitaux. Ce mode d'entreprenariat concoure à **l'adoption de stratégies d'entreprises essentiellement tendues vers le maintien et le développement de l'activité et constitue un solide rempart contre le risque de délocalisation de l'emploi**. Ainsi, ces entreprises se révèlent robustes et résistent mieux que d'autres à la crise (entre 2000 et 2010 la croissance des emplois dans le secteur a été de 23% lorsque celle des autres secteurs était de 7%).

En dotant le secteur de l'ESS d'un ministère propre, le Premier ministre a souhaité non seulement reconnaître son importance économique mais aussi en faire une composante des différentes politiques prioritaires de réforme de son gouvernement (Grande Conférence Sociale, emplois d'avenir, Banque publique d'investissement...).

En complément de cette prise en compte systématique de l'ESS dans ses politiques, le Gouvernement a décidé d'inscrire à son agenda **l'adoption d'un cadre législatif pour permettre à ce secteur de changer d'échelle**. Ce projet de loi, qui sera déposé au premier semestre 2013, aura pour principaux objectifs :
- stabiliser légalement le périmètre et les spécificités des entreprises de l'ESS pour faciliter leur reconnaissance et la valorisation de leur modèle économique aux yeux du grand public, des acteurs de l'économie et des pouvoirs publics ;
- organiser la structuration du secteur, par d'identification des institutions et des dispositifs par lesquels s'élabore et se met en œuvre la politique publique de promotion et de développement de l'ESS :
- assurer le développement des entreprises de l'ESS en orientant certains dispositifs publics de soutien ou de financement et en levant des obstacles juridiques, notamment ceux qui limitent la possibilité pour les salariés de reprendre leurs entreprises dans le cadre du modèle

coopératif.

La nouvelle architecture gouvernementale qui accompagne cette politique constitue une première étape qui doit être complétée par une adaptation de l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés chargés de préparer et mettre en œuvre la politique du ministre, en relation avec les exécutifs des collectivités locales qui sont les principaux maitres d'œuvre de cette politique publique publique partenariale. Dans ce contexte, la modernisation de l'action publique doit permettre de traiter **deux objectifs prioritaires** :

- **adapter l'administration des ministères économiques et financiers à la nouvelle organisation gouvernementale** : après avoir longtemps fait l'objet d'un pilotage interministériel, l'administration de l'ESS a subi une importante réduction des moyens propres dont disposait l'ancienne délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) à l'occasion de son absorption par la nouvelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Cette dernière doit mener de front diverses politiques publiques, sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre des droits des femmes, de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. De fait, la majeure partie des attributions et moyens humains de la DGCS sont consacrés à la mise en œuvre des politiques du handicap, des personnes âgées, de la lutte contra la pauvreté, de l'hébergement d'urgence et des droits des femmes.

- **mobiliser le service des achats de l'Etat (SAE) en dédiant davantage de ses moyens à l'essor de l'achat public responsable** : l'animation interministérielle de cette politique repose uniquement sur un agent de catégorie A, alors que son développement constitue un puissant levier de développement des entreprises de l'ESS qui sont particulièrement présentes et performantes dans ce domaine.

Acteurs et moyens mobilisés :
Outre la DGCS précitée et une action du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission budgétaire « solidarité, insertion, égalité des chances » (5 M€ en LFI 213), **la politique publique de l'ESS bénéficie de concours administratifs et financiers épars qui ne font pas l'objet d'une valorisation exhaustive et consolidée** : cette politique peut s'appuyer sur les interventions de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, la direction générale du travail, la direction de la sécurité sociale, du secrétariat général du comité interministériel des villes, ainsi que de plusieurs des services des ministères économiques et financiers (direction des affaires juridiques, direction générale du Trésor, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, direction de la législation fiscale).

Le service des achats de l'Etat constitue également un acteur de cette politique publique à travers sa mobilisation en faveur des achats publics responsables, secteur où les entreprises de l'ESS se révèlent être des soumissionnaires performants.

Le service du Contrôle général économique et financier apporte en outre une expertise des contributions essentielles à la compréhension et à la modernisation du secteur, à travers les missions qu'il rempli à la demande du ministre en charge de l'ESS, sous la présente et la précédente législature.

Bien au-delà des crédits du programme 304, les administrations de l'État, les administrations publiques locales, les organismes de sécurité sociale et des organismes bancaires publics contribuent au financement des entreprises de l'ESS. Les interventions de ces institutions relèvent de **supports de programmation diversifiés** (autres programmes budgétaires de l'Etat portant sur le financement des politiques publiques auxquelles concourent les entreprises de l'ESS ; loi de financement de la sécurité sociale ; budgets des collectivités locales) et de **dispositifs d'aide au financement de l'économie**.

Par ailleurs, **un réseau de correspondants régionaux, placés auprès des préfets de région** (le plus souvent sous l'autorité du secrétaire général pour les affaires régionales), est chargé de la coordination des politiques publiques en faveur de l'ESS et de leur mise en œuvre, en relation étroite avec les collectivités locales, les régions le plus souvent, avec le concours des chambres régionales de l'ESS (constituées sous forme associative).

Cet « effort de la Nation » en direction de l'ESS ne fait pas à ce jour l'objet d'une valorisation budgétaire. En clarifiant le périmètre des entreprises et des collectivités publiques concernées par la promotion de l'ESS, le projet de loi précité en cours d'élaboration devrait faciliter à terme cet exercice de consolidation.

Principaux enjeux en termes de modernisation de l'action publique :

1. La constitution d'un dispositif administratif de l'Etat dédié à l'économie sociale et solidaire

A ce jour, les moyens humains de la DGCS exclusivement mobilisés au service du ministre délégué sont extremement réduits et le dispositif est inadapté aux priorités du nouveau Gouvernement. Des compétences diverses doivent pouvoir être mobilisées, issues des administrations chargées de l'emploi, du développement des entreprises, du financement de l'économie, de la promotion des filières économiques, de la vie associative ou de la mutualité.

Cette configuration administrative doit évoluer par une meilleure allocation des ressources disponibles (redéploiements, regroupements ou mises en cohérence) pour permettre au ministre compétent de disposer d'un dispositif administratif :
- **robuste, cohérent, rassemblant tous les métiers et compétences requis** pour l'encadrement juridique, le financement, le développement des filières économiques, l'animation et l'évaluation de l'ESS ;
- **à l'écoute et aux côtés des organismes représentatifs des acteurs du secteur** qui sont historiquement les concepteurs originels de leur propre modèle économique et souvent les initiateurs de dispositifs de solidarité et de citoyenneté devenus des politiques publiques. Ils sont essentiellement regroupés au sein du Conseil supérieur de l'ESS (CSESS), ainsi que dans des organismes consultatifs plus sectoriels : le Conseil national de l'IAE (CNIAE), le Conseil supérieur de la coopération (CSC) et le Conseil supérieur de la mutualité (CSM). L'ensemble de ces institutions, pour être pleinement des espaces de construction partenariale de politiques publiques, doivent pouvoir disposer de moyens d'animation et d'interlocuteurs administratifs de premier rang pleinement rattachés à la politique de l'ESS ;
- **en capacité d'animer des services déconcentrés, eux-mêmes interlocuteurs indispensables des collectivités locales**. Ces dernières ont à conduire à leur échelon une politique de développement, encore récente, en pleine croissance et qui appelle une mise en

cohérence nationale.

2. L'utilisation de l'achat public au service du développement des entreprises de l'ESS constituera une optimisation de la dépense publique et concourra également, et au moindre coût à la mise en œuvre des politiques de l'insertion par l'activité économique et du développement durable. Le renforcement des moyens d'action du SAE en faveur de l'achat responsable sera à rechercher, en cohérence avec l'action portée par le Commissariat général au développement durable (CGDD, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

Calendrier proposé :

- Lancement des travaux : mars 2013
- Présentation des préconisations : fin mai 2013
- Mise en œuvre des préconisations retenues avant fin 2013

Pilotage proposé :

Ministère chef de file : ministère de l'économie et des finances (cabinet du ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation)

Comité de pilotage :
- le secrétaire général des ministères économique et financier
- le secrétaire général des ministères sociaux
- le SGMAP
- un représentant du CGEFI
- les membres du bureau et les présidents des commissions du Conseil supérieur de l'ESS, hors les représentants des administrations : 11 représentants d'élus (régions, assemblée nationale) et des acteurs (associations, coopératives, mutuelles, fondations, syndicats d'employeurs de l'économie sociale, entreprises sociales et acteurs territoriaux de l'ESS, personnalités qualifiées) ;
- DGCS, DGEFP, DGCIS, DJEPVA, DSS, DGTrésor, DGCL
- SAE
- un correspondant régional de l'ESS

Le comité de pilotage sera animé par Mme Catherine Barbaroux, personnalité qualifiée.

Responsable opérationnel :
Selon les enjeux considérés, les modalités du pilotage pourraient être distinctes.

- La constitution d'un dispositif administratif de l'Etat dédié à l'économie sociale et solidaire

Les phases de diagnostic et d'élaboration de scenarios de réforme pourraient être confiées par le ministre de l'économie et des finances à une **mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales**. Cette mission serait chargée d'évaluer l'ampleur, et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS - tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local – et de proposer des scenarii d'organisations administratives. Elle rendrait ses préconisations définitives pour la fin du mois de mai. Le reste de l'année 2013 serait consacré à la préparation de la mise en œuvre des préconisations retenues.

L'équipe d'appui auprès du responsable opérationnel : la mission d'inspection pourra

s'appuyer sur les ressources de la DGCS.

- L'utilisation de l'achat public au service du développement des entreprises de l'ESS

Le SAE présentera des propositions dans ce domaine, qui feront l'objet d'une consultation de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) et du Commissariat général au développement durable (CGDD), puis d'un examen par le comité de pilotage, sur la base d'une présentation par le Chef du service du SAE.

Travaux d'évaluation des politiques publiques :
Moderniser le pilotage de la politique publique de l'économie sociale et solidaire

Description de la situation actuelle :

A la suite des engagements pris par le Président de la République en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), un nouveau département ministériel a été placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, et confié à un ministre délégué également chargé de la consommation. Cette création constitue **un choix stratégique et de long terme visant à mieux insérer l'ESS (10 points de PIB, 223 000 entreprises, 14% de l'emploi privé en France) dans la nouvelle stratégie de croissance du Gouvernement**.

Très souvent impliquées dans la mise en œuvre des politiques publiques de cohésion sociale et territoriale, d'insertion par l'activité économique, de développement durable et de transition écologique, les entreprises de l'ESS constituent également des partenaires majeurs de la politique de la ville. Dans ces domaines, les acteurs de l'ESS sont des partenaires appréciés et innovants du service public et sont à ce titre **des acteurs de la réforme des politiques publiques**.

Constituées sous la forme d'associations, de coopératives, de fondations, de mutuelles, ou d'entreprises commerciales adoptant des pratiques socialement exemplaires et innovantes, les structures de l'ESS cherchent à concilier la réalisation d'une activité économique, l'absence de lucrativité ou la recherche d'une lucrativité limitée, et un objectif d'utilité sociale.

Ces structures sont organisées sur la base d'une solidarité collective, d'un partage du pouvoir dans l'entreprise, et de leur indépendance à l'égard de détenteurs de capitaux. Ce mode d'entreprenariat concoure à **l'adoption de stratégies d'entreprises essentiellement tendues vers le maintien et le développement de l'activité et constitue un solide rempart contre le risque de délocalisation de l'emploi**. Ainsi, ces entreprises se révèlent robustes et résistent mieux que d'autres à la crise (entre 2000 et 2010 la croissance des emplois dans le secteur a été de 23% lorsque celle des autres secteurs était de 7%).

En dotant le secteur de l'ESS d'un ministère propre, le Premier ministre a souhaité non seulement reconnaître son importance économique mais aussi en faire une composante des différentes politiques prioritaires de réforme de son gouvernement (Grande Conférence Sociale, emplois d'avenir, Banque publique d'investissement…).

En complément de cette prise en compte systématique de l'ESS dans ses politiques, le Gouvernement a décidé d'inscrire à son agenda **l'adoption d'un cadre législatif pour permettre à ce secteur de changer d'échelle**. Ce projet de loi, qui sera déposé au premier semestre 2013, aura pour principaux objectifs :
- stabiliser légalement le périmètre et les spécificités des entreprises de l'ESS pour faciliter leur reconnaissance et la valorisation de leur modèle économique aux yeux du grand public, des acteurs de l'économie et des pouvoirs publics ;
- organiser la structuration du secteur, par d'identification des institutions et des dispositifs par lesquels s'élabore et se met en œuvre la politique publique de promotion et de développement de l'ESS :
- assurer le développement des entreprises de l'ESS en orientant certains dispositifs publics de soutien ou de financement et en levant des obstacles juridiques, notamment ceux qui limitent la possibilité pour les salariés de reprendre leurs entreprises dans le cadre du modèle

coopératif.

La nouvelle architecture gouvernementale qui accompagne cette politique constitue une première étape qui doit être complétée par une adaptation de l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés chargés de préparer et mettre en œuvre la politique du ministre, en relation avec les exécutifs des collectivités locales qui sont les principaux maitres d'œuvre de cette politique publique publique partenariale. Dans ce contexte, la modernisation de l'action publique doit permettre de traiter **deux objectifs prioritaires** :

- adapter l'administration des ministères économiques et financiers à la nouvelle organisation gouvernementale : après avoir longtemps fait l'objet d'un pilotage interministériel, l'administration de l'ESS a subi une importante réduction des moyens propres dont disposait l'ancienne délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) à l'occasion de son absorption par la nouvelle direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Cette dernière doit mener de front diverses politiques publiques, sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires sociales et de la santé, du ministre des droits des femmes, de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. De fait, la majeure partie des attributions et moyens humains de la DGCS sont consacrés à la mise en œuvre des politiques du handicap, des personnes âgées, de la lutte contra la pauvreté, de l'hébergement d'urgence et des droits des femmes.

- mobiliser le service des achats de l'Etat (SAE) en dédiant davantage de ses moyens à l'essor de l'achat public responsable : l'animation interministérielle de cette politique repose uniquement sur un agent de catégorie A, alors que son développement constitue un puissant levier de développement des entreprises de l'ESS qui sont particulièrement présentes et performantes dans ce domaine.

Acteurs et moyens mobilisés :
Outre la DGCS précitée et une action du programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission budgétaire « solidarité, insertion, égalité des chances » (5 M€ en LFI 213), **la politique publique de l'ESS bénéficie de concours administratifs et financiers épars qui ne font pas l'objet d'une valorisation exhaustive et consolidée** : cette politique peut s'appuyer sur les interventions de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, la direction générale du travail, la direction de la sécurité sociale, du secrétariat général du comité interministériel des villes, ainsi que de plusieurs des services des ministères économiques et financiers (direction des affaires juridiques, direction générale du Trésor, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, direction de la législation fiscale).

Le service des achats de l'Etat constitue également un acteur de cette politique publique à travers sa mobilisation en faveur des achats publics responsables, secteur où les entreprises de l'ESS se révèlent être des soumissionnaires performants.

Le service du Contrôle général économique et financier apporte en outre une expertise des contributions essentielles à la compréhension et à la modernisation du secteur, à travers les missions qu'il rempli à la demande du ministre en charge de l'ESS, sous la présente et la précédente législature.

Bien au-delà des crédits du programme 304, les administrations de l'État, les administrations publiques locales, les organismes de sécurité sociale et des organismes bancaires publics contribuent au financement des entreprises de l'ESS. Les interventions de ces institutions relèvent de **supports de programmation diversifiés** (autres programmes budgétaires de l'Etat portant sur le financement des politiques publiques auxquelles concourent les entreprises de l'ESS ; loi de financement de la sécurité sociale ; budgets des collectivités locales) et de **dispositifs d'aide au financement de l'économie**.

Par ailleurs, **un réseau de correspondants régionaux, placés auprès des préfets de région** (le plus souvent sous l'autorité du secrétaire général pour les affaires régionales), est chargé de la coordination des politiques publiques en faveur de l'ESS et de leur mise en œuvre, en relation étroite avec les collectivités locales, les régions le plus souvent, avec le concours des chambres régionales de l'ESS (constituées sous forme associative).

Cet « effort de la Nation » en direction de l'ESS ne fait pas à ce jour l'objet d'une valorisation budgétaire. En clarifiant le périmètre des entreprises et des collectivités publiques concernées par la promotion de l'ESS, le projet de loi précité en cours d'élaboration devrait faciliter à terme cet exercice de consolidation.

Principaux enjeux en termes de modernisation de l'action publique :

1. La constitution d'un dispositif administratif de l'Etat dédié à l'économie sociale et solidaire

A ce jour, les moyens humains de la DGCS exclusivement mobilisés au service du ministre délégué sont extremement réduits et le dispositif est inadapté aux priorités du nouveau Gouvernement. Des compétences diverses doivent pouvoir être mobilisées, issues des administrations chargées de l'emploi, du développement des entreprises, du financement de l'économie, de la promotion des filières économiques, de la vie associative ou de la mutualité.

Cette configuration administrative doit évoluer par une meilleure allocation des ressources disponibles (redéploiements, regroupements ou mises en cohérence) pour permettre au ministre compétent de disposer d'un dispositif administratif :
- **robuste, cohérent, rassemblant tous les métiers et compétences requis** pour l'encadrement juridique, le financement, le développement des filières économiques, l'animation et l'évaluation de l'ESS ;
- **à l'écoute et aux côtés des organismes représentatifs des acteurs du secteur** qui sont historiquement les concepteurs originels de leur propre modèle économique et souvent les initiateurs de dispositifs de solidarité et de citoyenneté devenus des politiques publiques. Ils sont essentiellement regroupés au sein du Conseil supérieur de l'ESS (CSESS), ainsi que dans des organismes consultatifs plus sectoriels : le Conseil national de l'IAE (CNIAE), le Conseil supérieur de la coopération (CSC) et le Conseil supérieur de la mutualité (CSM). L'ensemble de ces institutions, pour être pleinement des espaces de construction partenariale de politiques publiques, doivent pouvoir disposer de moyens d'animation et d'interlocuteurs administratifs de premier rang pleinement rattachés à la politique de l'ESS ;
- **en capacité d'animer des services déconcentrés, eux-mêmes interlocuteurs indispensables des collectivités locales**. Ces dernières ont à conduire à leur échelon une politique de développement, encore récente, en pleine croissance et qui appelle une mise en

cohérence nationale.

2. L'utilisation de l'achat public au service du développement des entreprises de l'ESS constituera une optimisation de la dépense publique et concourra également, et au moindre coût à la mise en œuvre des politiques de l'insertion par l'activité économique et du développement durable. Le renforcement des moyens d'action du SAE en faveur de l'achat responsable sera à rechercher, en cohérence avec l'action portée par le Commissariat général au développement durable (CGDD, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

Calendrier proposé :

- Lancement des travaux : mars 2013
- Présentation des préconisations : fin mai 2013
- Mise en œuvre des préconisations retenues avant fin 2013

Pilotage proposé :

Ministère chef de file : ministère de l'économie et des finances (cabinet du ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation)

Comité de pilotage :
- le secrétaire général des ministères économique et financier
- le secrétaire général des ministères sociaux
- le SGMAP
- un représentant du CGEFI
- les membres du bureau et les présidents des commissions du Conseil supérieur de l'ESS, hors les représentants des administrations : 11 représentants d'élus (régions, assemblée nationale) et des acteurs (associations, coopératives, mutuelles, fondations, syndicats d'employeurs de l'économie sociale, entreprises sociales et acteurs territoriaux de l'ESS, personnalités qualifiées) ;
- DGCS, DGEFP, DGCIS, DJEPVA, DSS, DGTrésor, DGCL
- SAE
- un correspondant régional de l'ESS

Le comité de pilotage sera animé par Mme Catherine Barbaroux, personnalité qualifiée.

Responsable opérationnel :
Selon les enjeux considérés, les modalités du pilotage pourraient être distinctes.

- La constitution d'un dispositif administratif de l'Etat dédié à l'économie sociale et solidaire

Les phases de diagnostic et d'élaboration de scenarios de réforme pourraient être confiées par le ministre de l'économie et des finances à une **mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales**. Cette mission serait chargée d'évaluer l'ampleur, et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS - tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local – et de proposer des scenarii d'organisations administratives. Elle rendrait ses préconisations définitives pour la fin du mois de mai. Le reste de l'année 2013 serait consacré à la préparation de la mise en œuvre des préconisations retenues.

L'équipe d'appui auprès du responsable opérationnel : la mission d'inspection pourra

s'appuyer sur les ressources de la DGCS.

- L'utilisation de l'achat public au service du développement des entreprises de l'ESS

Le SAE présentera des propositions dans ce domaine, qui feront l'objet d'une consultation de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) et du Commissariat général au développement durable (CGDD), puis d'un examen par le comité de pilotage, sur la base d'une présentation par le Chef du service du SAE.

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE 1 :	**QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX CORRESPONDANTS REGIONAUX**
PIÈCE JOINTE 2 :	**QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ADMINISTRATIONS CENTRALES**
PIÈCE JOINTE 3 :	**LETTRE ADRESSÉE AUX PRÉSIDENTS DES COMITÉS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX**
PIÈCE JOINTE 4 :	**CIRCULAIRE DU 17 FEVRIER 1991 RELATIVE A LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT DANS LE DOMAINE DE L'ECONOMIE SOCIALE**
PIÈCE JOINTE 5 :	**CIRCULAIRE DU 8 JUILLET 2011 SUR LA DEFINITION DES ACTIONS REGIONALES EN FAVEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) ET DES MISSIONS DES CORRESPONDANTS REGIONAUX ESS**
PIÈCE JOINTE 6 :	**PLAN D'ACTION INTERMINISTERIEL EN FAVEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (16 NOVEMBRE 2001)**
PIÈCE JOINTE 7 :	**FICHE DESCRIPTIVE D'EMPLOI DE CHEF DE LA MISSION INNOVATION, EXPERIMENTATION SOCIALE ET ÉCONOMIE SOCIALE (MIESES)**
PIÈCE JOINTE 8 :	**LES OUTILS BUDGETAIRES DE L'INTERMINISTERIALITE**

PIECE JOINTE 1

Questionnaire adressé aux correspondants régionaux

Pièce jointe 1

Questionnaire pour les correspondants régionaux

1 présentation

11 depuis quand exercez vous votre fonction ?

12 quelle est votre origine professionnelle, votre administration de rattachement, votre statut ?

13 votre prédécesseur était-il issu de la même administration ?

14 quelle est la proportion de votre temps de travail affectée à l'économie sociale et solidaire ?

15 quel est votre référent hiérarchique sur le sujet ?

16 quelles sont vos activités sur ce champ ? Disposez vous d'un budget à gérer ? Sinon quel est le service gestionnaire ?

17 existe-il une ou plusieurs action(s) sur ce champ (distinguer le soutien aux structures et les interventions sur les politiques publiques portées) dans le Contrat de Projet Etat Région ? Avec abondement de crédits européens ?

18 quels sont vos interlocuteurs les plus fréquents sur le sujet au sein de l'administration et en dehors ?

2 le fonctionnement du réseau

21 quelle est la fréquence des réunions ? où ont lieu les réunions ?

22 quels sont les thèmes abordés depuis trois ans et ces deniers mois ?

23 quelles informations vous ont été transmises ? circulaires d'orientation, directives de travail,?

24 avec vous été sollicité (commandes ou demandes de contribution) ?

25 souhaiteriez vous que d'autres sujets soient traités pour l'exercice de cette mission ? Lesquels ?

26 travaillez vous avec des collègues du réseau ? sur quels thèmes ?

3 rôle des conseils régionaux

31 depuis quand identifiez vous une intervention budgétaire sur l'économie sociale et solidaire ? Connaissez-vous le budget consacré ? Quel montant ?

32 quelles sont les coordonnées du vice-président en charge de l'économie sociale et solidaire ? S'il n'y a pas de prise en charge directe du sujet, de quels secteur dépend-il au sein de l'exécutif ?

33 quels sont les priorités de la collectivité sur ce champ dans votre région ? Ont-elles évolué ?

34 avez-vous des informations sur des actions nouvelles qui pourraient émerger ces prochains mois ?

35 avez-vous des rv de travail réguliers avec les services ? quels exemples de sollicitations réciproques ?

36 existe-t-il des projets communs ou/et des cofinancements ?

37 quels sont les principales structures de l'économie sociale et solidaire ; quel champ d'intervention ? ; poids dans l'économie régionale ?

4 le rôle des conseils généraux

41 quels sont les champs relevant des compétences du département que vous identifiez comme faisant partie du champ de l'économie sociale et solidaire ?

42 le champ médico-social est-il présenté par les conseils généraux comme relevant de l'économie sociale et solidaire ? même question pour l'IAE ?

43 existe-il des actions particulières qui pourraient en relever à l'avenir ?

44 quelles sont les interventions budgétaires des conseils généraux de votre région sur les domaines suivants : IAE, accompagnement social et professionnel des bénéficiaires du RSA, autre secteur de l'économie sociale et solidaire ?

45 indiquer les Départements les plus investis sur le champ

5 les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire

51 considérez-vous la CRESS de votre région comme active ?

52 quelles sont les principales initiatives de la dernière année ?

53 avez-vous identifié un mouvement de réorganisation des acteurs en région ?

54 avez-vous déjà sollicité la CRESS sur une politique de l'Etat ?

55 êtes-vous invité-e à participer à leurs travaux ? Quelles conclusions en tirez-vous pour orienter l'action de l'Etat ?

Nous vous laissons le soin de nous adresser tout document utile pour étayer ou illustrer les réponses cf évaluation des CPO 2012 avec les CRESS.

La mission

PIECE JOINTE 2

Questionnaire adressé aux administrations centrales

Pièce jointe 2

Mission MAP ESS Questionnaire pour les administrations centrales

Contexte

Le périmètre de l'économie sociale et solidaire recouvre initialement quatre « familles » très diversifiées (les associations, les coopératives, les mutuelles et les fondations), qui se définissent par leurs statuts et le respect de principes partagés :

- des structures bâties autour de personnes avec une gouvernance démocratique, s'appuyant sur le principe « une personne une voix », et non sur la part détenue du capital social de l'entreprise ;

- une lucrativité limitée, impliquant la réaffectation des bénéfices à l'objet social de l'entreprise et l'interdiction ou l'encadrement de la répartition des dividendes entre les membres ;

- l'utilité sociale de l'activité.

L'économie sociale et solidaire, parfois désignée sous le terme « tiers secteur », car inscrit entre le secteur privé marchand et le secteur public, est, comme l'indique l'Insee dans une note de mars 2011[1], « un acteur économique important » ; les emplois tournés vers l'utilité sociale sont ancrés dans la proximité, « non délocalisables ».

Elle représente 10 % de l'emploi salarié, 9,2 % des employeurs et verse 8 % des rémunérations brutes distribuées en France (données 2008 de l'Atlas commenté 2012 de l'économie sociale et solidaire)[2].

Selon une étude ACOSS-URSSAF et CCMSA[3], la progression de l'emploi dans l'ESS en dix ans (de 2000 à 2010) est de 23 %, quand celle du secteur privé marchand est de 7 %.

Le chiffre d'affaires du secteur atteint **366 Md€** dont 260 Md les coopératives, 59 Md€ pour les associations, 22 Md€ pour les assurances mutuelles, 20 Md€ pour les mutuelles de santé et 5 Md€ pour les fondations.

Ce tiers secteur est marqué par sa très forte hétérogénéité par la taille, par la part des ressources issues d'aides publiques, par les courants qui le traversent. Tous ses acteurs revendiquent une reconnaissance, une présence de l'Etat et des formes d'accompagnement

Méthodologie

La mission MAP est chargée « d'évaluer l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat pour la conduite de la politique publique de l'ESS, tant à l'échelon central que local », à partir d'un « diagnostic approfondi ».

Pour ce faire, nous avons besoins de connaitre le plus précisément possible les activités que vous réalisez sur ce champ et de disposer d'éléments quantitatifs tant sur les ressources humaines affectées à ces missions que sur les crédits budgétaires mobilisés.

C'est dans ce cadre que la mission vous remercie de répondre au questionnaire suivant, en lui **faisant retour avant le 17 mai.**

[1] Insee Première, n° 1342, mars 2011 : Le « tiers secteur », un acteur économique important.
[2] Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire Dalloz juris éditions
[3] Recherches et solidarités, en coopération avec ACOSS URSSAF et CCMSA, 17 juin 2011 : Economie sociale bilan de l'emploi en 2010,

Pièce jointe 2

1. Quelle(s) intervention(s) de vos services en direction d'une ou plusieurs familles de l'ESS ?

	juridique	financière	expertise	animation	autre
Associations					
Coopératives dont SCOP CAE SCIC					
Mutuelles					
Fondations					
Entrepreneurs sociaux					

2 Quelles sont les principales politiques publiques menées en direction de l'économie sociale et solidaire ? Pouvez-vous les qualifier ?

Ex : DGEFP : IAE ; soutien et développement du secteur

DLF : adaptation des dispositions fiscales

3 Les activités de votre département ministériel contribuant à la politique publique de l'économie sociale et solidaire :

	Bureau service/direction	Bureau Y	Bureau Z	Mission ou pole
Elaboration de textes				
Autorisation/agrément des structures				
Conventionnement ; O/N ; avec qui ? ; objectifs				
Interface avec le secteur ; qui ?				
Financement ; O/N, combien (2012) et sur quelles actions principales				
Dialogue de gestion O/N				
Contrôle-évaluation ; O/N ; fréquence ; sujets				
Résultats ;				

4. les évolutions majeures de votre intervention depuis 5 ans

- juridiques : textes ayant eu une influence sur le champ ou l'une des familles ;

sujets sur lesquels vous avez pu faire valoir une spécificité de l'économie sociale et solidaire gérée dans votre ministère

- financières : évolution des budgets consacrés au champ ; quel programme ? quelles actions ? quelle évolution sur cinq ans ?

- ressources humaines ; effectifs consacrés au champ ; effectifs physiques et équivalents temps plein ; en centrale et en service déconcentré ; évolution sur cinq ans ;

Quel type de compétences sollicitées ; catégories A, B, C ; fournir les fiches de postes existantes

4 fonctionnement interministériel sur le sujet économie sociale et solidaire ?

- quelle pratique ces dernières années ? plutôt bilatéral, multilatéral ? quel pilotage ?

- sur quels sujets aves vous été ou êtes vous en relation avec la délégation puis la mission interministérielle ?

- quels sont pour vous les critères d'une organisation efficace du pilotage de cette politique publique ?

5 Attentes ou suggestions pour améliorer l'organisation actuelle ?

Quelles mesures de simplification pour faciliter l'exercice de vos missions sur ce champ ?

Merci de joindre à votre réponse tout document explicatif ou de commentaire de vos réponses

La mission

Marie-Laure BALMES : marie-laure.balmes@igas.gouv.fr

Jean-François BENEVISE : jean-francois.benevise@igas.gouv.fr

Jule BONAMY : julie.bonamy@igf.finances.gouv.fr

PIECE JOINTE 3

Lettre adressée aux présidents des comités économiques, sociaux et environnementaux

Pièce jointe 3

Lettre aux présidents des CESER

Monsieur le Président

Par lettre conjointe du 12 mars 2013, les ministres de l'économie et des finances et le ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation ont saisi les chefs de corps de l'IGAS et de l'IGF d'une demande **d'évaluation du pilotage de la politique publique en faveur de l'économie sociale et solidaire**. Ce thème d'évaluation a été retenu par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique tenu le 18 décembre 2012.

La mission doit évaluer l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat dans la conduite de la politique publique de l'économie sociale et solidaire, tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local. La mission doit proposer des scenarii de réorganisation administrative en précisant, le cas échéant, les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en œuvre.

Dans le temps imparti, nous n'aurons pas la possibilité de nous déplacer en régions. Nous réunirons les correspondants régionaux de l'Etat sur ce sujet de pilotage. De nombreux entretiens sont conduits au niveau national avec les têtes de réseau du champ concerné et les associations des régions et des départements.

Nous souhaitons également pouvoir recueillir votre analyse et vos attentes sur ce sujet, sachant que nombre de conseils économiques, sociaux et environnementaux se sont saisis ou ont été sollicités pour des analyses, débats et propositions pour poser un diagnostic régional et accompagner le développement en région des forces qui la composent.

Plus précisément, il nous parait opportun de connaitre votre opinion sur les questions suivantes :

- l'économie sociale et solidaire, par son champ diversifié, permet-elle un pilotage administratif unique, et si oui, quelles sont les formes envisageables, et quelles compétences sont nécessaires, au plan national comme régional ?
- quelle doit être la bonne articulation des compétences, des initiatives et des actions entre les divers acteurs au niveau régional (Conseil régional, Cese, Cress, correspondants régionaux de l'Etat) ?
- quelles sont les principales actions et bonnes pratiques qui dans votre région peuvent caractériser une intervention publique sur le champ de l'économie sociale et solidaire ?

Pour illustrer les réponses, les informations relatives aux schémas, budgets, actions mis en œuvre dans votre région nous seront très utiles.

Vous pouvez également nous indiquer les coordonnées des interlocuteurs au sein de votre institution qui seraient à même de répondre à un questionnement oral complémentaire de notre part, en tant que de besoin.

Nous vous saurions gré de nous faire parvenir vos réponses pour la fin du mois.

En vous remerciant pour votre collaboration dans cette mission d'audit de gouvernance de politique publique, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, l'expression de notre considération distinguée.

Pour la mission

jF Bénévise Igas jean-francois.benevise@igas.gouv.fr

marie-laure.balmes igas ; marie-laure.balmes@igas.gouv.fr

julie.bonamy, igf ; julie.bonamy@igf.finances.gouv.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 06 mai 2013

M Jean-François BENEVISE
Inspecteur général des affaires sociales
39-43 quai André Citroën
75739 Paris cedex 15
jean-francois.benevise@igas.gouv.fr

A Monsieur Bernard STALTER
Président du Conseil économique,
social et environnemental régional d'Alsace
1, place Adrien Zeller
BP 91006 67070 Strasbourg

Monsieur le Président

Par lettre conjointe du 12 mars 2013, les ministres de l'économie et des finances et le ministre délégué à l'économie sociale et solidaire et à la consommation ont saisi les chefs de corps de l'IGAS et de l'IGF d'une demande **d'évaluation du pilotage de la politique publique en faveur de l'économie sociale et solidaire**. Ce thème d'évaluation a été retenu par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique tenu le 18 décembre 2012.

La mission doit évaluer l'ampleur et la nature des moyens administratifs à mobiliser par l'Etat dans la conduite de la politique publique de l'économie sociale et solidaire, tant à l'échelon de l'administration centrale qu'au plan local. La mission doit proposer des scenarii de réorganisation administrative en précisant, le cas échéant, les redéploiements qu'ils impliquent et le calendrier de mise en œuvre.

Dans le temps imparti, nous n'aurons pas la possibilité de nous déplacer en région. Nous réunirons les correspondants régionaux de l'Etat sur ce sujet de pilotage. Plusieurs entretiens sont également prévus au niveau national avec les têtes de réseau du champ concerné et les associations des régions et des départements.

Conformément au principe d'association des parties prenantes pour les évaluations de politiques publiques, nous souhaitons également pouvoir recueillir votre analyse et vos attentes sur ce sujet, sachant que nombre de conseils économiques, sociaux et environnementaux se sont saisis ou ont été sollicités pour des analyses, débats et propositions pour poser un diagnostic régional et accompagner le développement en région des forces qui la composent.

Plus précisément, il nous parait opportun de connaitre votre opinion sur les questions suivantes :

- l'économie sociale et solidaire, par son champ diversifié, permet-elle un pilotage administratif unique, et si oui, quelles sont les formes envisageables, et quelles compétences sont nécessaires, au plan national comme régional ?
- quelle doit être la bonne articulation des compétences, des initiatives et des actions entre les divers acteurs au niveau régional (Conseil régional, Conseil économique, social et environnemental, Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, correspondants régionaux de l'Etat) ?
- quelles sont les principales actions et bonnes pratiques qui dans votre région peuvent caractériser l'intervention publique sur le champ de l'économie sociale et solidaire ?

Pour illustrer les réponses, toute information relative aux schémas, budgets, actions mis en œuvre dans votre région nous seront très utiles.

Vous pouvez également nous indiquer les coordonnées des interlocuteurs au sein de votre institution qui seraient à même de répondre à un questionnement oral complémentaire de notre part, en tant que de besoin.

Nous vous saurions gré de nous faire parvenir vos réponses pour la fin du mois de mai.

En vous remerciant pour votre collaboration dans cette mission d'audit de gouvernance de politique publique, nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, l'expression de notre considération distinguée.

Pour la mission

JF Bénévise Igas

Marie-laure.Balmes Igas ; marie-laure.balmes@igas.gouv.fr

Julie.Bonamy, Igf ; julie.bonamy@igf.finances.gouv.fr

PIÈCE JOINTE 4

Circulaire du 17 février 1991 relative à la politique du Gouvernement dans le domaine de l'économie sociale

lamyline.fr 10/06/2013

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE.
17 février 1991
page 2432.

Circulaire du
13 février 1991.
NOR : PRMX9110185C

Relative à la politique du Gouvernement dans le domaine de l'économie sociale.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat.

La création, en 1981, de la délégation à l'économie sociale a voulu marquer la pleine reconnaissance par l'Etat de l'existence et du rôle de l'économie sociale dans notre pays.

Ce secteur rassemble des organismes d'une grande diversité mais qui obéissent à des valeurs communes de démocratie interne, de solidarité entre leurs membres et de primauté de l'homme sur le capital.

La coopération, le monde associatif et la mutualité concourent, dans le même temps, à renforcer la cohésion de la société française et contribuent ainsi activement à la mise en oeuvre des politiques gouvernementales.

Les coopératives participent, dans des secteurs très différents, à l'organisation de la vie économique dans un esprit de partenariat entre les hommes et entre les entreprises.

Les associations s'efforcent quant à elles de répondre au mieux à des besoins sociaux et culturels, par nature évolutifs, peu ou mal pris en compte par ailleurs et lutte efficacement contre toutes les formes d'exclusion tout en restant fidèles au principe de non-lucrativité.

De son côté, la mutualité, tant dans le domaine de la prévoyance que de l'assurance, joue un rôle éminent au service de la solidarité nationale.

Dans ces conditions, les pouvoirs publics ne peuvent qu'être très attentifs à l'activité et aux perspectives des diverses composantes de l'économie sociale.

Ceci implique, en premier lieu, qu'ils prennent bien en compte, dans les dispositifs législatifs et réglementaires, la spécificité de ces organismes.

Vous vous assurerez donc que les textes élaborés par votre département ministériel prennent bien en considération leur situation particulière et respectent leur identité.

Je vous demande, à cette fin, de procéder aux consultations nécessaires auprès des instances représentatives des secteurs intéressés, c'est-à-dire, notamment, le Conseil supérieur de la coopération(1), le Conseil national de la vie associative(2) et le Conseil supérieur de la mutualité(3).

(1) Cf. décret n° 76-356 du 20 avril 1976.

(2) Cf. décret n° 83-140 du 25 février 1983, modifié par le décret n° 85-1495 du 31 décembre 1985.

(3) Cf. articles L. 511-1 et R. 511-1 à 4 du code de la mutualité.

Il importe également que les administrations concernées accompagnent le développement des coopératives, des mutuelles et

Document Wolters Kluwer France soumis aux conditions d'utilisation définies par la Charte d'Utilisation et les Conditions Générales d'Abonnement UTILISATEUR 28

des associations et soutiennent leurs efforts d'adaptation dans la perspective de la réalisation du marché unique européen et de la construction de l'Europe des citoyens.

Il appartient à la délégation à l'économie sociale, sous l'autorité du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, de veiller au respect de ces orientations.

Au cours des dix dernières années, un certain nombre de textes de nature législative ou réglementaire ont mis à la disposition des organismes de l'économie sociale des instruments juridiques et financiers susceptibles de favoriser leur développement.

Le Gouvernement proposera, cette année, au Parlement d'adopter deux projets de loi qui s'inscrivent dans le cadre de cette politique.

L'un vise à favoriser, par des mesures concrètes, l'exercice de responsabilités associatives par des bénévoles.

Le second a pour objet de moderniser les statuts des coopératives afin de permettre à celles-ci de renforcer leurs fonds propres, notamment par l'apport de capitaux extérieurs.

Conformément à l'objectif de renouveau du service public que s'est assigné le Gouvernement, il m'apparaît utile de faire un bilan des résultats des politiques publiques menées, tant au niveau national que local, dans le domaine de l'économie sociale afin de bien établir les propriétés qui s'imposent pour les années à venir.

J'ai demandé à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre de mener à bien cette évaluation avec le concours de l'ensemble des départements ministériels concernés.

J'ai, par ailleurs, jugé opportun, afin de confronter cette démarche, de réactiver le Comité consultatif de l'économie sociale(4).

(4) Cf. décret n° 81-1125 du 15 décembre 1981.

Cette instance, qui sera composée de représentants des différentes activités de l'économie sociale et des administrations concernées, aura pour mission notamment d'examiner, au fur et à mesure qu'ils seront connus, les résultats de l'évaluation entreprise et de formuler les propositions d'action qui lui paraîtront utiles.

Au terme de cet exercice d'évaluation, qui se déroulera tout au long de 1991, et au long de 1991, et au vu de ses conclusions, je serai conduit à rappeler les objectifs de la politique du Gouvernement dans le domaine de l'économie sociale et à préciser les moyens qu'il convient de mettre en oeuvre afin de permettre aux organismes de ce secteur de continuer d'accomplir leurs missions.

Paris, le 13 février 1991.

Document Wolters Kluwer France soumis aux conditions d'utilisation définies par la Charte d'Utilisation et les Conditions Générales d'Abonnement UTILISATEUR 28

PIÈCE JOINTE 5

Circulaire du 8 juillet 2011 sur la définition des actions régionales en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS) et des missions des correspondants régionaux ESS

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Pièce jointe 5

n° 062904

Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale

La Ministre

Paris, le 08 JUIL 2011

CAB EcoSoc – DN/FR – Me. A. 11-13994

PREFECTURE DE LA REGION MARTINIQUE
18 JUIL. 2011
ARRIVEE

Transmis D.G.F. le 25 JUIL. 2011

La ministre des Solidarités et de la Cohésion Sociale

à

Madame et Messieurs les préfets de région

Objet : définition des actions régionales en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS) et missions des correspondants régionaux de l'ESS.

Bien implantées en région, les structures de l'ESS (associations, fondations, coopératives, mutuelles et structures d'entrepreneuriat social) participent activement au développement des territoires et à la création de richesses pour notre pays. Employant deux millions de salariés, l'économie sociale et solidaire (ESS) recouvre un ensemble de 215 000 structures économiques de statuts divers qui jouent un rôle de premier plan dans divers secteurs tels que la banque, l'assurance, l'agriculture, la santé ou la distribution.

Ces structures ont pour point commun d' :
- associer la priorité sociale et la finalité économique,
- être fondées sur des principes de gouvernance démocratique,
- avoir une utilité collective ou sociale.

Le Gouvernement a décidé d'impulser une politique ambitieuse visant à améliorer l'environnement dans lequel ces structures peuvent se développer et à favoriser l'essor de nouveaux projets.

1. Une nouvelle impulsion est donnée à l'action de l'Etat dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

Depuis le 25 janvier 2010, la mise en œuvre de cette politique est placée sous la responsabilité de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui, reprenant les attributions interministérielles de la délégation à l'innovation, l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), est chargée de soutenir et de promouvoir le développement de l'économie sociale et solidaire ainsi que les innovations qui y concourent. A ce titre, la DGCS est chargée d'animer et de coordonner l'action des pouvoirs publics et des ministères concernés dans ce domaine, en veillant à promouvoir à la fois les dimensions économique et sociale de l'ESS.

Cette politique s'appuie en particulier sur les préconisations du rapport de M. Francis Vercamer, député du Nord, remis en avril 2010 au Premier ministre dont la mission a permis de définir les moyens de développement de ce secteur d'activité et d'identifier les freins à la création des entreprises d'économie sociale et solidaire.

J'attache une attention particulière à la mise en œuvre concrète des propositions formulées dans ce rapport et dont les principales orientations visent à :

- favoriser une meilleure reconnaissance du secteur de l'ESS,
- améliorer l'accès aux financements des entreprises et structures de ce secteur,
- soutenir le développement des activités et de l'emploi,
- favoriser l'innovation sociale.

La mise en œuvre de ces orientations se trouve confortée par l'allocation au secteur de l'économie sociale et solidaire de 100 millions d'euros dans le cadre du programme d'investissements d'avenir en vue de lever les freins financiers au développement des structures de l'ESS et, notamment, de faciliter les apports en quasi-fonds propres.

Cette politique repose aussi sur une concertation approfondie avec les acteurs de ce secteur qui s'est manifestée par l'installation le 26 octobre 2010 du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire dont le fonctionnement a été réorganisé et les missions élargies, conformément au décret n° 2010-1230 du 20 octobre 2010.

Le Conseil supérieur a débuté ses travaux lors de la séance du 8 décembre 2010, que j'ai présidée. Depuis ses réflexions ont été conduites dans le cadre des trois commissions consacrées aux thèmes de l'Europe, de la gouvernance et des mutations du secteur, du développement économique et d'un groupe de travail chargé d'étudier, à ma demande, la création d'un label ou d'un référentiel pour l'économie sociale et solidaire, présidé par M. Claude Alphandéry, président du Labo ESS. La séance plénière du 10 mai 2011 a permis d'établir un premier bilan très riche de ces travaux qui ont suscité une vingtaine de réunions au cours du premier semestre 2011.

Les travaux du Conseil supérieur s'articulent autour de plusieurs axes de réflexion dont on peut citer les suivants :

- la mesure de l'impact social des structures de l'économie sociale et solidaire,
- le contenu d'une position française sur la définition européenne des différents statuts de l'économie sociale et solidaire et sur les services sociaux d'intérêt général,
- la détermination de critères pour un référentiel rassemblant les structures de l'ESS,
- une réflexion opérationnelle sur l'innovation sociale.

En outre, la concertation avec les acteurs sur les questions relatives aux coopératives est organisée dans le cadre du Conseil supérieur de la coopération, instance sur laquelle s'appuiera la préparation de l'année internationale de la coopération prévue en 2012.

2. <u>L'action de l'Etat vise au renforcement de l'ancrage territorial de la politique d'économie sociale et solidaire.</u>

L'action gouvernementale poursuit aussi l'objectif de renforcer l'ancrage territorial de la politique d'économie sociale et solidaire pour répondre aux besoins des acteurs souvent très différenciés selon les territoires. A ce titre, le Gouvernement s'est en particulier engagé dans une démarche d'expérimentation sur quatre territoires visant à la coordination des acteurs et au développement des structures de l'ESS, notamment par la mise en œuvre de nouveaux projets. Cette politique doit s'appuyer sur un pilotage régional performant pour accompagner le développement du secteur dans les territoires.

C'est dans cette perspective que je souhaite réaffirmer le rôle et les missions du correspondant régional en charge de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale, au sein de vos services.

Ces correspondants ont pour mission de mettre en œuvre dans les régions la politique définie par le Gouvernement.

A ce titre, ils sont chargés de favoriser le développement des structures de l'ESS par leur action de coordination des acteurs, de soutien aux CRESS, d'animation des différents réseaux au niveau local, de développement des relations avec les collectivités territoriales, de mobilisation des différents financements. Ils sont les interlocuteurs permanents des acteurs sur le terrain. Ils assurent une veille en particulier sur les initiatives des différents réseaux et sur les projets innovants développés dans la région et participent régulièrement aux réunions d'échange et d'information organisées par la DGCS.

Je serai particulièrement attentive au fait que, dans chaque région, un correspondant soit placé, quel que soit le rattachement que vous aurez choisi, dans une position lui permettant d'assurer pleinement le caractère interministériel de ses missions, d'acquérir une bonne connaissance du contexte économique et social local et d'être en capacité de développer des relations suivies avec les acteurs locaux. La stabilité du titulaire du poste est une garantie de l'efficacité de son action. Aussi ce dernier sera-t-il mis en capacité de mobiliser les différents services de l'Etat concernés, à divers titres, par l'économie sociale et solidaire (DIRECCTE, DRJSCS, DRAF, INSEE…), de façon à créer une dynamique favorable au développement du secteur en lien avec les collectivités territoriales et en particulier la Région.

Le correspondant sera aussi en position d'optimiser le financement des structures de l'ESS notamment par la mobilisation des fonds des contrats de projets Etat-Région et des fonds européens (FSE et FEDER).

Je vous engage à doter ce correspondant d'une lettre précisant les objectifs qu'il doit poursuivre dans le cadre de sa mission (cf. annexe).

Votre action au niveau régional est confortée par la délégation d'une enveloppe de crédits destinée aux besoins en fonctionnement du correspondant régional ainsi qu'au financement des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) et imputée sur l'action 2 du programme 304 « lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ». Les délégations sont effectuées dans les préfectures sur le BOP 304 de la Direction générale de la cohésion sociale.

Pour l'année 2010, cette enveloppe s'est élevée à 1.072.970€ répartis de la façon suivante :
- 867.000 € pour le financement des conventions signées avec les CRESS. Le taux de consommation a été de 100 %.
- 205.970 € pour les crédits de fonctionnement (déplacement, communication, études), avec une consommation à hauteur de 82 %.

Pour 2011, les crédits disponibles sont de 1.122.750 € soit 947.750 € pour les conventions CRESS et 175.000 € au titre du fonctionnement du réseau.

Par ailleurs, un soutien au réseau des correspondants régionaux est organisé par la DGCS, sous la forme de réunions d'information sur l'actualité et les enjeux du secteur, d'échanges de bonnes pratiques et de formations aux différentes thématiques de l'ESS.

3. Les priorités pour 2011.

Vous continuerez, en 2011, à mener les actions structurantes de cette politique qui visent à :

- favoriser la structuration des réseaux de l'ESS et participer aux initiatives locales ;
- veiller à la mise en œuvre de partenariats avec les collectivités territoriales et, en particulier, la région pour favoriser le développement du secteur et soutenir l'innovation ;

- coordonner et animer dans la région l'action des différents ministères concernés par l'ESS, en partenariat avec les directions régionales concernées (DIRECCTE, DRJSCS…).

En outre, de façon prioritaire, vous vous attacherez à conduire les actions poursuivant les objectifs suivants :

- appuyer le développement des CRESS : validation des actions programmées, suivi et évaluation des conventions, accompagnement à l'évaluation de leur activité ;
- piloter le suivi des expérimentations dans les régions où elles sont mises en place (Aquitaine, Rhône Alpes, Nord Pas De Calais, Languedoc Roussillon) ;
- suivre les appels à projets pouvant être retenus dans le cadre du programme 304 ;
- assurer le suivi du financement des projets locaux sur le programme des investissements d'avenir en relations avec les représentants au niveau local de la Caisse des dépôts et consignations ;
- contribuer aux travaux engagés dans le cadre du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire et, le cas échéant, à ceux du Conseil supérieur de la coopération, en particulier dans le cadre de la préparation de l'année internationale de la coopération.

Je sais pouvoir compter sur votre mobilisation pour mettre en œuvre cette politique au croisement de la cohésion sociale et du développement économique des territoires.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés que vous rencontrerez dans l'application concrète de cette instruction.

Roselyne BACHELOT-NARQUIN

ANNEXE

Modèle de lettre de mission au correspondant régional en charge de l'économie sociale et solidaire.

Vous avez été désigné pour occuper les fonctions de correspondant régional de l'économie sociale et solidaire.

Dans le cadre de ces fonctions, votre action a pour objectif la promotion et le développement de l'économie sociale et solidaire en région (mutuelles, coopératives, associations, fondations et tout organisme qui intervient en faveur de l'économie sociale et de ses innovations) et l'ancrage territorial de ces structures.

Vous vous attacherez à faciliter les contacts, la complémentarité des interventions (Etat, collectivités territoriales, communes, agglomérations, fondations dédiées, fonds spécifiques etc...) et la mise en réseau des acteurs de l'économie sociale et solidaire, notamment en soutenant le travail de structuration des acteurs sur le terrain entrepris par les chambres régionales de l'économie sociale. Vous assurerez un travail d'animation, d'information et de coordination interministérielle avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat concernés.

Dans votre rôle d'interface, vous aurez la responsabilité de relayer dans la région les orientations et actions prioritaires du ministre en charge de l'économie sociale et solidaire.
Vous serez l'interlocuteur permanent des familles de l'économie sociale et solidaire au niveau régional.
Vous serez chargé d'informer la direction générale de la cohésion sociale des initiatives, innovations, politiques locales et régionales, des évolutions, enjeux, changements significatifs dans les entreprises et structures de l'économie sociale et solidaire et vous participerez aux réunions d'échange et d'information organisées par cette direction.

La situation de l'économie sociale et solidaire en région....me conduit à fixer les priorités d'actions suivantes pour l'année (ou les années) :

PIÈCE JOINTE 6

Plan d'action interministériel en faveur de l'économie sociale et solidaire (16 novembre 2001)

Pièce jointe 6

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION SOCIALE

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COHÉSION SOCIALE

N° mercure : 1894/D/2011

Paris, le 16 NOV. 2011

La Directrice générale
Déléguée interministérielle à l'innovation,
à l'expérimentation sociale et à
l'économie sociale

à

Madame et Messieurs les directeurs et
directeurs généraux
Monsieur le délégué général
Monsieur le délégué interministériel
Madame la Commissaire générale
(Liste des destinataires in fine)

Objet : Plan d'action interministériel en faveur de l'Economie sociale et solidaire

La Direction générale de la cohésion sociale a pour mission le soutien et la promotion du développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) ainsi que les innovations qui y concourent.

Elle est, à ce titre, chargée d'animer et de coordonner l'action des pouvoirs publics et des ministères concernés en matière de politique d'innovation, d'expérimentation sociale et d'économie sociale et solidaire. Elle se doit de conduire la concertation entre les pouvoirs publics et les organismes intervenant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire et propose toute mesure concourant au soutien et au développement d'activités d'intérêt général innovantes.

C'est dans cet esprit qu'ont été réalisées ces derniers mois la relance du conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire et la mise au travail de six commissions ou groupes de travail. Le suivi de la mise en œuvre du rapport Vercamer notamment par l'inscription d'un certain nombre de simplifications pour les entreprises coopératives dans la proposition de loi Warsmann, le développement de l'action dans les territoires par la mise en place d'une expérimentation de développement d'agences dédiées à la création d'entreprises

Adresse postale : 14 avenue Duquesne 75350 Paris 07 SP – Bureau : 11 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon – Paris 14°
Tél. 01 40 56 85 56 – Courriel : sabine.fourcade@social.gouv.fr

d'économie sociale et solidaire, l'animation des partenariats avec les réseaux d'économie sociale, le pilotage du programme Jeun'ESS lancé par Madame Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des solidarités et de la cohésion sociale, le 5 juillet 2011, une évaluation des politiques conduites avec les chambres régionales de l'ESS, un appui stratégique à plusieurs initiatives dont les états généraux de l'économie sociale sont autant d'actions auxquelles vos services ont pu contribuer.

Afin de conforter cette dynamique, je souhaite associer de façon plus étroite les différents départements ministériels en lien avec ce secteur au moyen d'un plan d'action dont les axes ont été définis par la ministre, devant le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire. Ces axes sont les suivants :

- Favoriser la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire ;
- Encourager le renouvellement des générations dans les structures de l'économie sociale et solidaire ;
- Promouvoir le développement économique et l'innovation sociale notamment par le renforcement des dynamiques territoriales.

Dans cette perspective, je vous propose de conduire ensemble un certain nombre d'actions que vous pouvez compléter, dans vos champs respectifs, à l'aide de la fiche jointe à cette note.

I/ Favoriser la connaissance et la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire

Ces actions visent à améliorer l'étude statistique du secteur de l'économie sociale et solidaire et son impact économique et social et à organiser une plus grande lisibilité à partir d'un certain nombre de critères caractérisant les structures de l'ESS. Par ailleurs, un cadre législatif pourrait fixer les grands principes régissant l'ESS, comme cela existe dans d'autres pays.

Quatre actions peuvent concourir à ce premier axe :
- Améliorer l'observation statistique du secteur en lien avec l'INSEE ;
- Etablir un référentiel visant à définir le périmètre de l'ESS ;
- Elaborer un projet de loi cadre sur l'économie sociale et solidaire ;
- Etablir un cadre de référence inter-administration.

II/ Encourager le renouvellement des générations dans les structures de l'ESS

Il s'agit de répondre à l'enjeu de rajeunissement des structures de l'ESS et notamment de leur gouvernance, d'une part, en attirant davantage de jeunes et, d'autre part, en incitant les entreprises de l'ESS et leurs dirigeants à accorder une place significative aux jeunes :

- Contribuer à une meilleure prise en compte de l'ESS dans les programmes d'enseignement et de formation ;
- S'investir dans le programme Jeun'ESS et en particulier son axe 1 consacré à la sensibilisation des jeunes ;
- Favoriser les conventions entre entreprises de l'ESS et structures éducatives ;

- Mettre en place et amplifier les actions prévues à l'axe 3 du programme Jeun'ESS qui vise les actions de sensibilisation des entrepreneurs.

III/ Promouvoir le développement économique et l'innovation sociale et renforcer les dynamiques territoriales.

Il paraît nécessaire de créer un environnement favorable au développement des structures de l'ESS en encourageant les réflexions sur le modèle économique et l'adaptation des statuts, en examinant les voies et moyens de faciliter l'accès aux financements des entreprises du secteur, en favorisant la structuration des acteurs et en développant l'ingénierie d'accompagnement des entreprises dans les territoires :

- Poursuivre des réflexions sur l'évolution d'un modèle économique propre aux associations ;
- Améliorer l'accès des structures de l'ESS à la commande publique ;
- Faciliter la reprise d'entreprises en difficulté par les salariés sous forme de coopératives ;
- Travailler sur l'évolution des statuts coopératifs ;
- Etudier les voies d'amélioration des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) à la suite des conclusions de la mission IGAS ;
- Revoir les dispositifs de droits communs permettant d'assurer le financement de l'innovation sociale.

Certaines de ces actions font l'objet d'études dans le cadre des groupes de travail ou des commissions du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire. Il ne s'agit pas sur ces sujets de se substituer aux acteurs mais en fonction de l'évolution de leurs réflexions d'apporter une expertise administrative et d'examiner les différentes modalités de mise en œuvre des mesures jugées nécessaires.

Je vous serais très reconnaissante de me faire parvenir vos remarques, suggestions et/ou propositions d'actions complémentaires dans les domaines relevant de vos compétences avant le 30 novembre 2011. Je réunirai les correspondants du réseau interministériel pour finaliser ce plan et déterminer les modalités de travail en commun avant la fin de l'année.
Ce plan fera l'objet d'une présentation aux acteurs du secteur lors d'une prochaine réunion plénière du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire présidé par la ministre des solidarités et de la cohésion sociale.

La Directrice générale de la cohésion sociale

Sabine FOURCADE

Adresse postale : 14 avenue Duquesne 75350 Paris 07 SP – Bureau : 11 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon – Paris 14e
Tél. 01 40 56 85 56 – Courriel : sabine.fourcade@social.gouv.fr

Pièce jointe 6

Liste des destinataires, correspondants interministériels de l'Economie sociale et solidaire :

- **Bertrand MARTINOT**, Délégué Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
- **Yann DYÈVRE**, Directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
- **Luc ROUSSEAU**, Directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services
- **Nathalie HOMOBONO**, Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- **Eric JALON**, Directeur général des collectivités locales
- **Philippe PARINI**, Directeur général des finances publiques
- **Jean-Denis COMBREXELLE**, Directeur général du travail
- **Ramon FERNANDEZ**, Directeur du Trésor
- **Patrick HETZEL**, Directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
- **Emmanuel BERTHIER**, Délégué Interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
- **Jean-Michel BLANQUER**, Directeur général de l'enseignement scolaire
- **Laurent VALLEE**, Directeur des affaires civiles et du Sceau
- **Dominique DRON**, Commissaire Générale au développement durable
- **Jean-Philippe COTIS**, Directeur général de l'INSEE

Liste des destinataires en copie

- **Richard SABATE** et **Françoise BENCZKOWSKI**, Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
- **Charles-Aymeric CAFFIN, François GOIZIN** et **Jacques ROBERT**, Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
- **Philippe VRIGNAUD**, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
- **Claude DUCHEMIN, Hugo HANNE** et **Pierre-Edouard VISSE**, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- **Claire MARTIN** et **Alice LAPRAY**, Direction générale des collectivités locales
- **Bruno MAUCHAUFFEE**, Direction générale des finances publiques
- **Adélaïde FAVRAT** et **Delphine PRADY**, Direction générale du Trésor
- **Jean-Yves DE LONGUEAU**, Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
- **Nathanael FOURNIER**, Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
- **Jean-marc HUART** et **Murielle TESSIER-SOYER**, Direction générale de l'enseignement scolaire
- **Ronan GUERLOT**, Direction des affaires civiles et du Sceau
- **Geneviève BESSE**, Commissariat Général au développement durable
- **Jérôme ACCARDO**, INSEE

PIÈCE JOINTE 7

Fiche descriptive d'emploi de Chef de la mission Innovation, Expérimentation sociale et Économie sociale (MIESES)

FICHE DESCRIPTIVE D'EMPLOI

Direction générale de la cohésion sociale

Dénomination de l'emploi

Chef de la Mission Innovation, Expérimentation sociale et Economie sociale (MIESES)

Position dans la structure

Attaché directement au directeur général de la cohésion sociale, le chef de la mission représente le directeur général de la cohésion sociale dans les fonctions qu'il exerce en qualité de délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale. (Arrêté du 25 janvier 2010 portant organisation de la direction générale de la cohésion sociale)

Nature de l'emploi

Emploi de catégorie A+ -HED-

Localisation géographique

Immeuble Nord Pont
11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
75015 PARIS
Métro : Montparnasse / Pasteur / Gaîté
Bus : 91 et 88

Objectif de la fonction

Sous l'autorité du (ou des) ministre(s), le chef de la mission définit les orientations, stratégiques et pilote, au plan national en, la mise en œuvre d'une politique publique
Le chef de la mission de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale est chargé de soutenir et de promouvoir le développement de l'économie sociale ainsi que les innovations et expérimentations en vue de renforcer les politiques publiques en faveur de la cohésion sociale.
Il étudie et propose les mesures destinées à favoriser le développement des coopératives, des mutuelles, des associations et des organismes du secteur de l'économie sociale.
Il coordonne l'action de la direction dans ces domaines et anime les travaux du Conseil supérieur de l'économie sociale et du Conseil supérieur de la coopération.
Il anime, en relation avec les services, un réseau de correspondants régionaux placés auprès des préfets.
Il organise, en lien avec les directeurs d'administration centrale l'animation interministérielle.

Activités essentielles

- ***Le chef de la mission a pleine délégation pour assurer les responsabilités du directeur général de la cohésion sociale en qualité de délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale*** ;

- **Il assure le management stratégique dans son domaine de compétence et coordonne au sein de la direction générale les activités des bureaux en charge des différents sujets relevant de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale et solidaire, tant au niveau du développement institutionnel, de l'animation territoriale, des relations avec les réseaux et entreprises relevant de l'ESS, des politiques européennes, des appels à projets.**
- **Il valide les orientations budgétaires (objectifs et indicateurs) du programme 304 consacré au financement de l'économie sociale et solidaire et à celui d'autres expérimentations sociales.**
- **Il préside aux travaux du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire et du conseil supérieur de la coopération et de leurs commissions et groupes de travail.**
- **Il représente l'administration, en interne et en externe, dans son domaine de compétence et organise le travail en réseau avec les autres administrations**
- **Il préside les structures de pilotage mis en œuvre dans le cadre des politiques de conventionnement en matière d'économie sociale et solidaire et d'appel à projet en faveur de l'innovation et de l'expérimentation sociale**
- **Il veille à la mise en œuvre des travaux législatifs et règlementaires du champ de l'économie sociale et solidaire**

Moyens du la Mission

La mission s'appuie sur les bureaux en charge de développer les objectifs définis par l'arrêté du 25 janvier 2010 (Bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire – 4ETP – Bureau des affaires européennes et internationales -1/3 ETP- Bureau animation territoriale -1/8 ETP- Bureau budget et Performance -1/4 ETP Bureau des affaires juridiques)

Profil souhaité

Inspecteur général, Administrateur civil ou équivalent contractuel

Compétences

Connaissances requises

- Environnement institutionnel et administratif (ministère et réseaux de l'Etat)
- Culture économique, sociale et citoyenne
- Fonctionnement des institutions au plan national et européen
- Contexte politique, économique et social

Qualités managériales, capacité d'encadrement, sens de l'animation d'une équipe et de l'organisation du travail collectif,
- Capacité à concevoir ou à rénover des politiques,
- Capacité à s'adapter et à accompagner les innovations
- Capacité à disposer d'une vision transversale à travers des champs diversifiés de politiques publiques
- Capacité d'animation de projets, sens de la concertation, aptitude à la négociation, réactivité,
- Qualités de rédaction et de synthèse, rigueur,

-Qualités d'expression publique
- Compétences en matière juridique et financière.

Conditions particulières d'exercice

La fonction de chef de la mission Innovation, expérimentation sociale et économie sociale est en première ligne pour assurer la conception, le pilotage d'une politique publique de l'ESS. Pouvant dépendre d'une ou plusieurs tutelles ministérielles, sa capacité d'élaborer des stratégies publiques et de les mettre en œuvre le place tout à la fois en amont et en aval de la décision politique.

Obligée à une très forte disponibilité, la fonction impose une grande capacité relationnelle tant à l'égard de l'autorité de tutelle (Ministre(s), cabinet(s) ministériel(s)), des autres administrations et des acteurs (présidents des réseaux professionnels, syndicats, fédérations) et d'un ensemble de personnalités qualifiés)

La limitation des moyens humains et matériels obligent à une très forte implication et une capacité d'adaptation permanente.

PIÈCE JOINTE 8

Les outils budgétaires de l'interministérialité

1. LA STRUCTURATION DE LA LOI DE FINANCES

1.1. Statistiques sur les missions, programmes, objectifs et indicateurs

BG uniquement					Total Budget de l'État			
PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	Catégorie d'indicateur	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013
48%	48%	47%	46%	**Efficacité** pour le citoyen	46%	47%	46%	45%
19%	19%	20%	20%	**Qualité** pour l'usager	19%	18%	20%	19%
33%	33%	33%	34%	**Efficience** pour le contribuable	35%	35%	34%	36%
BG uniquement					Total Budget de l'État			
PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	Statistiques	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013
33	32	32	32	Nombre de missions	48	49	50	52
130	123	125	125	Nombre de programmes	171	172	177	181
442	424	424	417	**Nombre d'objectifs**	499	487	490	484
3,4	3,4	3,4	3,32	*Nombre d'objectifs par programme*	2,9	2,8	2,8	2,7
929	894	889	872	**Nombre d'indicateurs**	1030	1008	1012	999
2,1	2,1	2,1	2,1	*Nombre d'indicateurs par objectif*	2,1	2,1	2,1	2,12
123	68	56	36	dont nombre d'indicateurs modifiés	128	73	60	47
13%	8%	6%	4%	**Taux d'indicateurs modifiés**	12%	7%	6%	5%
105	82	56	63	dont nombre d'indicateurs nouveaux	112	100	66	72
11%	9%	6%	7%	**Taux d'indicateurs nouveaux**	11%	10%	7%	7%
76%	83%	88%	89%	**Taux d'indicateurs non modifiés**	77%	83%	87%	88%

1.2. Liste des missions relevant du budget général

Action extérieure de l'État
Administration générale et territoriale de l'État
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales
Aide publique au développement
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation
Conseil et contrôle de l'État
Culture
Défense
Direction de l'action du Gouvernement
Écologie, développement et aménagement durables
Économie
Égalité des territoires, logement et ville
Engagements financiers de l'État
Enseignement scolaire
Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Immigration, asile et intégration
Justice
Médias, livre et industries culturelles
Outre-mer
Politique des territoires
Pouvoirs publics
Provisions
Recherche et enseignement supérieur
Régimes sociaux et de retraite
Relations avec les collectivités territoriales

Remboursements et dégrèvements
Santé
Sécurité
Sécurité civile
Solidarité, insertion et égalité des chances
Sport, jeunesse et vie associative
Travail et emploi

2. LES DOCUMENTS D'INFORMATION COMPLÉMENTAIRES DU PARLEMENT

En complément, des annexes informatives, les « jaunes » et les « documents de politique transversale » (DPT), présentent une vision d'ensemble des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques. Ces documents doivent être déposés et distribués au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent.

2.1. Des annexes générales - jaunes - qui accompagnent le projet de loi de finances : des outils d'information à l'attention du Parlement

Alors que toutes les annexes – les bleus[1]- sont considérées comme inséparables du projet de loi et que leur dépôt fait ainsi courir les délais constitutionnels d'examen, il n'en est pas de même pour les **annexes d'information générale, de couleur jaune,** dont l'objet est de faciliter le contrôle du Parlement sur le budget.

Ces annexes ont été instituées par les lois de finances successives afin de préciser le contenu du budget sous un angle précis.

La vocation de ces annexes informatives envoyées au Parlement en début de discussion budgétaire est de présenter, au sein d'un document unique, l'effort financier de l'État dans un domaine d'intervention donné, effort conduit de manière dispersée par plusieurs ministères. Il s'agit de dépasser les cloisonnements ministériels résultant de l'ancienne présentation des "bleus", mais aussi de faire apparaître les crédits consacrés à un objectif particulier.

Ainsi, une annexe récapitule les crédits contenus dans différents budgets ministériels en faveur des départements et territoires d'Outre-mer, une autre retraçant l'effort en faveur de la recherche… Au total, vingt-cinq "Jaunes" environ sont publiés chaque année.

- Agences de l'eau
- Bilan des relations entre l'État et la protection sociale
- Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication
- Effort financier de l'État en faveur petites et moyennes entreprises
- Effort financier de l'État en faveur des associations - Tome 1 – 2 et 3
- Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2012 et prévu en 2013 au titre de la protection de la nature et de l'environnement

[1] Les bleus présentent l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique ainsi que les projets annuels de performances des programmes qui lui sont associés. Ces annexes par mission récapitulent les crédits et les emplois demandés en les détaillant par programme, action, titre et catégorie

- Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits
- Formation professionnelle
- Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres
- Opérateurs de l'État
- Personnels affectés dans les cabinets ministériels
- Rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements
- Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements
- Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations
- Rapport sur la gestion du fonds de solidarité
- Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir
- Rapport sur les autorités publiques indépendantes
- Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs
- Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique
- Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction
- Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique
- Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures
- Relations financières avec l'Union européenne
- Rapport relatif à l'Etat actionnaire
- Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

2.2. Les documents de politique transversale (DPT) orange : des outils de pilotage pour des politiques interministérielles

Ils complètent le projet de loi de finances en présentant pour une politique interministérielle concernant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale.

Le document de politique transversale (DPT) doit permettre d'*améliorer la coordination et l'efficacité des politiques transversales*.
Ces documents comportent, conformément à l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 n°2005-1720 du 30 décembre 2005, les éléments suivants :
• la *présentation de la politique transversale*
• la *présentation stratégique* qui expose la stratégie globale d'amélioration des performances de la politique transversale, suivie de la présentation, pour chaque axe retenu, des *objectifs et indicateurs de performance retenus* ;
• la présentation des principales *dépenses fiscales* concourant à la politique transversale ;
• des annexes :
1. un *récapitulatif des objectifs concourant à la politique transversale*
2. une *présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale*

Pour chacune de ces politiques, un ministre chef de file est désigné par le Premier ministre. Il a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs.

Chaque ministre chef de file a la responsabilité de produire ces documents, en vue du débat budgétaire, qui concrétise sa mission de coordination de la politique dont il a la charge.

La liste des DPT associés au PLF 2013 et les ministres chefs de file est établie dans chaque loi de finances.

Action extérieure de l'État Ministre des Affaires étrangères
Aménagement du territoire Ministre de l'Egalité des territoires et du logement
Inclusion sociale Ministre des Affaires sociales et de la santé Ministre de l'Egalité des territoires et du logement
Lutte contre le changement climatique Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie
Outre-mer Ministre des Outre-mer
Politique française de l'immigration et de l'intégration Ministre de l'Intérieur
Politique française en faveur du développement Ministre des Affaires étrangères
Prévention de la délinquance Ministre de l'Intérieur
Sécurité civile Ministre de l'Intérieur
Sécurité routière Ministre de l'Intérieur
Ville Ministre de l'Egalité des territoires et du logement
Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes
Ministre des droits des femmes
Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies Premier ministre
Défense et sécurité nationale Premier ministre Secrétariat général de la défense et sécurité nationale (obligation liée au livre blanc de la défense nationale)
Politique en faveur de la jeunesse Ministre des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
Justice des mineurs Garde des sceaux, Ministre de la Justice
Politique du tourisme Ministre du Redressement productif
Politique immobilière de l'Etat Ministre de l'Economie et des finances

PRESENTATION STRATEGIQUE DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Cette partie *présente la stratégie globale d'amélioration des performances de la politique transversale*, ainsi que *les axes d'action* de celle-ci.
Puis *par axe*, voire par sous-axe, elle présente les *objectifs et indicateurs de performance retenus*, en commençant par les *objectifs transversaux* puis par les *objectifs concourants à la politique transversale*. Chacun de ces objectifs et indicateurs (avec les valeurs associées) est accompagné de commentaires et précisions méthodologiques.
Le programme relevant du ministre chef de file, de par les fonctions de coordination dont ce dernier est investi, peut donc comporter des *objectifs transversaux*, qui reflètent les *effets conjugués des activités conduites par plusieurs programmes*.
Un objectif présent dans le DPT figure nécessairement dans un projet annuel de performances, l'intérêt du DPT étant de *mettre en avant la cohérence entre les objectifs de différents programmes*.
S'agissant des politiques transversales territorialisées (Outre-mer, Ville), les indicateurs du document de politique transversale sont adaptés de sorte à présenter les données relatives au seul territoire considéré.

LES ANNEXES

Les annexes proposent :

1. une table de correspondance des objectifs du DPT et des objectifs des PAP

Pour chaque objectif du DPT, la table récapitule les programmes concourant à la politique transversale, permettant en tant que de besoin de se référer aux différents projets annuels de performances pour obtenir des compléments d'information (annexe 1).

2. une évaluation des crédits consacrés à la politique transversale Il s'agit d'une *présentation détaillée de l'effort financier y* ***compris la dépense fiscale*** *consacré par l'État à la politique transversale pour l'année à venir (PLF 2013), l'année en cours (LFI 2012), et l'année précédente (exécution 2011)* au travers des crédits des programmes concourant à cette politique transversale. L'évaluation des crédits consacrés présente également les **efforts d'autres institutions** telles les collectivités territoriales (pour le DPT politique jeunesse par exemple) ou la sécurité sociale (branche famille par exemple pour le DPT lutte contre la toxicomanie) et d'autre partenaires (SNCF pour les tarifs sociaux en faveur de la jeunesse
Dans certains cas, il y a reprise intégrale d'une action (chiffres du PAP), sinon il y a évaluation de la part de l'action (ou du programme) consacrée à la politique transversale.
Des explications sont données, le cas échéant, sous le tableau.

3. des annexes complémentaires si besoin,
A titre d'exemple le DPT consacré à la politique de la ville inclut des informations multiples sur
- les allègements d'impôts et de cotisations sociales dans les zones franches urbaines (ZFU),
- les transferts financiers de l'État en direction des collectivités territoriales / dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale / dotation de développement urbain / fonds de solidarité de la région Île-de-France / fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
- la contribution de la Caisse des Dépôts à la rénovation urbaine et au développement durable des quartiers de la politique de la ville
- l'offre de soins et qualité du système de soins dans les quartiers
- les actions en faveur du commerce et de l'artisanat dans les quartiers de la politique de la ville
- les concours des financements de l'Union européenne
- la géographie prioritaire de la politique de la ville

Source : fiche rédigée à partir des informations du guide de lecture des documents de politique transversale ; projet de loi de finances 2013