

Mission d'appui au dispositif de soutien aux pôles territoriaux de coopération économique

Note de synthèse

I. Rappel de la démarche

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, a assuré de juin à octobre 2014 la conduite opérationnelle de la mission d'appui au dispositif de soutien aux PTCE. La mission était pilotée par Patrick KANNER, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Sylvia PINEL, ministre du Logement et de l'égalité des territoires, et Carole DELGA, secrétaire d'Etat chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire. Le comité de pilotage de la mission était constitué de représentants des cabinets des 3 ministres concernés, du Commissariat général à l'égalité des territoires, de la Caisse des dépôts, de la Direction générale de la cohésion sociale, de la Direction générale des entreprises et du SGMAP.

La mission s'est articulée en **deux phases**, à savoir **la réalisation d'un diagnostic sur le premier appel à projets et la formulation de recommandations opérationnelles pour la suite de la politique de soutien aux PTCE**.

Les travaux suivants ont notamment été réalisés :

- La conduite d'une **quinzaine d'entretiens au niveau national** avec des membres du comité de sélection du premier appel à projets et des experts nationaux
- Le lancement d'un **questionnaire** envoyé aux 183 candidats de l'appel à projets, afin de recueillir leur perception de l'appel à projets (*cf. note de synthèse des résultats du questionnaire*)
- La réalisation sur le terrain de **10 études de cas** auprès de PTCE lauréats, avec pour objectifs d'établir une caractérisation des PTCE lauréats en complément de l'analyse des dossiers et de réaliser un retour d'expérience sur la politique de soutien des PTCE
- L'organisation d'un **atelier avec les PTCE lauréats**, afin de partager le diagnostic et engager une réflexion sur 2 thématiques : le modèle économique des PTCE et les modalités de coopération avec les structures de l'économie classique

II. Les 11 points clés du diagnostic à la suite de l'appel à projets expérimental

A. *Les objectifs de l'appel à projets*

1. **Les parties prenantes ont perçus clairement l'objectif stratégique de l'appel à projets et l'ont bien accueilli**

Les différentes parties prenantes (porteurs de projets, services déconcentrés instructeurs, réseaux de l'ESS) se sont majoritairement appropriés l'objectif principal de l'appel à projets explicité dans le cahier des charges : essaimer la dynamique de PTCE en valorisant les PTCE « exemplaires ». Cet objectif correspondait également aux attentes des parties prenantes qui ont perçu très positivement ce signal de l'engagement de l'Etat auprès des PTCE. Toutefois, certaines notions du cahier des charges ont semblé peu claires pour les parties prenantes, avec une interrogation sur le niveau d'exigence demandé (ex : le lien avec l'économie classique, la notion de PTCE en consolidation, la place des collectivités locales dans les PTCE).

2. **Les collectivités territoriales ont perçu l'appel à projets comme un dispositif cohérent avec leurs propres dispositifs d'appui à l'ESS ou aux PTCE**

L'intervention de l'Etat a été perçue comme une forme de reconnaissance de la politique de soutien qu'elles menaient jusque-là. Les collectivités territoriales étaient en effet déjà fortement impliquées dans le soutien à la structuration de ces pôles, via un soutien financier et/ou en ingénierie, et continuent à l'être (pour certaines, appui à la constitution des dossiers de candidatures dans le cadre de l'appel à projets, co-financement et/ou participation à la gouvernance).

B. Le processus de l'appel à projets

3. Les modalités d'annonce et de dépôt des candidatures ont permis de faire émerger de nombreuses candidatures et des projets très divers

Les acteurs locaux de l'ESS se sont rapidement appropriés le dispositif de l'appel à projets grâce à une communication claire. Les réseaux de l'ESS ont joué un rôle très important de relais auprès des porteurs de projets potentiels. La souplesse du cahier des charges a permis de capter des projets très divers. Toutefois, l'absence de trame de réponse a conduit à la constitution de dossiers très hétérogènes et longs, ce qui a complexifié le travail d'instruction. Les porteurs de projets ont quant à eux souligné le manque d'accompagnement dans la phase de constitution des dossiers de candidature.

4. L'instruction a permis de sélectionner des lauréats correspondant aux critères du cahier des charges mais pourrait être plus efficiente

Les entretiens avec les différentes parties prenantes, l'étude des dossiers de candidatures et des évaluations des instructeurs suggèrent que les dossiers ont été notés de manière généralement objective. Cela a été facilité par une grille d'évaluation détaillée, une composition diverse des comités d'instruction, et une évaluation à plusieurs niveaux. Les expertises mobilisées à l'échelon local et national, y compris celles des conseils régionaux dans la plupart des régions, et la collégialité des jurys a également permis un croisement des regards intéressants sur les dossiers. Cependant, l'absence de rencontre avec les porteurs de projets a été regrettée par les services instructeurs, car elle aurait pu permettre de mieux juger du potentiel des projets (compétences du porteur de projet, réalité de la coopération, etc.) et permettre d'affiner la dernière sélection du jury.

Concernant l'efficacité de l'instruction, le processus en trois temps, avec l'organisation en parallèle d'une instruction locale et nationale non décisionnaires puis d'un jury final, a été très consommateur de temps. L'hétérogénéité et la longueur des dossiers ont demandé un temps d'exploitation assez long. L'expertise du niveau régional, largement mobilisé, aurait pu être mieux exploitée au niveau national. Par ailleurs, il y a eu des divergences d'interprétation sur la possibilité ou non de mobiliser des acteurs non étatiques et sur le rôle du niveau local.

5. Les modalités d'accompagnement et le suivi des lauréats et des candidats doivent être clarifiées

Les modalités de suivi des PTCE lauréats n'avaient pas été définies en amont de l'appel à projets, ce qui a généré une forte interrogation des services déconcentrés sur le rôle qu'ils devaient jouer auprès des lauréats. Par ailleurs, l'absence de retours personnalisés aux candidats, notamment auprès de ceux qui n'ont pas été retenus, a généré chez certains porteurs de projets une perception de manque de transparence dans la sélection des dossiers.

C. Les résultats de l'appel à projets

6. L'appel à projets a atteint son objectif principal : essaimer la dynamique de PTCE

L'appel à projets a généré un fort intérêt dans les régions, avec un niveau de réponse élevé. Les réseaux de l'ESS se sont particulièrement mobilisés, à la fois pour relayer l'information concernant l'appel à projets auprès des porteurs de projets et pour les accompagner dans la constitution du dossier de candidature. Cette dynamique persiste après l'appel à projets, comme en témoigne les nombreuses études et colloques autour des PTCE, ainsi que les initiatives locales de soutien aux PTCE. L'appel à projets a fait émerger des candidatures dans tous les secteurs d'activité, même si on note étonnamment peu de PTCE candidats dans les secteurs de service à la personne, secteur fortement représenté traditionnellement dans l'ESS.

7. La composition des lauréats reflète les disparités régionales

L'appel à projets PTCE a souffert de la caractéristique traditionnelle des dispositifs d'appels à projets : il n'a pas permis de rééquilibrer des disparités préexistantes entre les régions. L'implantation régionale des dossiers déposés semble témoigner de l'hétérogénéité des dynamiques locales de l'ESS. 5 régions, parmi les plus densément peuplées et les plus

« riches », concentrent près de la moitié des dossiers déposés (Aquitaine, Rhône-Alpes, PACA, Midi-Pyrénées et Ile-de-France). Cette relative inégalité de représentation des territoires se confirme au niveau des PTCE lauréats (15 régions représentées, avec une concentration dans ces 5 mêmes régions de plus de la moitié des lauréats). Les régions qui ont peu de lauréats relèvent de deux grandes catégories : les régions qui ont déposé peu de dossiers car souffrant d'une relative faible densité des structures de l'ESS (DOM-TOM, régions rurales), les régions dotées d'un secteur ESS dynamique mais qui semblent avoir mal perçu les critères de sélection de l'appel à projets (Bretagne, Limousin).

8. L'appel à projets a eu un effet positif sur l'élaboration des projets des PTCE candidats et lauréats, et pour certains lauréats, a été ressenti comme une « labellisation »

Pour les candidats, la phase de constitution des dossiers a permis de mieux structurer le positionnement stratégique des PTCE et de leurs plans d'actions. Dans une moindre mesure, elle a été l'occasion d'intégrer de nouveaux partenaires.

Pour les lauréats, le soutien financier a permis de stabiliser la fonction d'animation / coordination du PTCE (en particulier pour les projets « en émergence »). La durée de 3 ans du financement a permis également de se projeter sur le une durée plus longue que les subventions annuelles dont la plupart bénéficient. L'obtention du financement a renforcé la crédibilité et la visibilité des projets auprès d'autres parties prenantes, notamment les collectivités et structures de l'économie « classique », même si il est aujourd'hui trop tôt pour en évaluer les conséquences tangibles. Pour certains PTCE, il semble avoir été vécu non seulement comme un « prix » d'un concours national mais comme un véritable « label » qui les différencie des autres PTCE. Certaines personnes rencontrées, autres que les lauréats, ont souligné cette ambiguïté : les PTCE non lauréats et particulièrement ceux non éligibles peuvent-ils véritablement se revendiquer PTCE ?

9. Pour la majorité des PTCE lauréats, le modèle économique des PTCE lauréats semble fragile

Les PTCE affichent une forte dépendance vis-à-vis des ressources publiques, d'autant plus forte que l'obtention des financements affichés est incertaine et que les hypothèses sur les sources d'auto-financement sont souvent très floues. L'accompagnement sur un modèle économique pérenne est d'ailleurs la principale attente exprimée vis-à-vis de l'AAP par l'ensemble des PTCE candidats.

10. Pour la majorité des PTCE lauréats, le PTCE est un outil de coordination pour le montage de projets ponctuels aux bénéfices des membres

La mission a identifié deux types d'objectifs de coopération pour les PTCE lauréats : 1) le développement ou la consolidation des activités des membres, objectif le plus fréquent, 2) la création/conduite d'activités favorisant le développement économique local (ex : pépinières). Le premier objectif est réalisé via une mutualisation de moyens existants ou via une coordination sur le montage de projets grâce à des fonctions de coordinateur/développeur. L'intensité de la coopération est très variable selon les membres. Globalement la mission a observé peu de mutualisation de moyens parmi les lauréats, et peu de projets communs inscrits dans la durée, ce qui semble indiquer que le degré de coopération reste modéré.

11. Pour la majorité des PTCE lauréats, l'intensité de la coopération avec les structures de l'économie « classique » est faible

Les modalités d'interaction avec l'économie classique prennent des formes variées. La forme la plus répandue est une implication des structures de l'économie « classique » dans la gouvernance du PTCE. Pour certains PTCE, on observe une coopération sous la forme de transferts de compétences, d'offre de services mutualisées ou, plus rarement une coopération sur toute la chaîne de valeur d'une filière. Ces liens sont en général peu intenses à ce stade et pour certains PTCE lauréats, le lien est presque inexistant.

III. Recommandations pour le prochain appel à projets

Les recommandations formulées reposent sur **l'hypothèse du lancement d'un deuxième appel à projets au cours de l'année 2015, avec le même objectif que le premier appel à projets : essayer la dynamique de PTCE sur le territoire en valorisant des PTCE « exemplaires ».**

A. Recommandations sur les principes directeurs de l'appel à projets

La mission propose quatre principes directeurs :

1. Seuls des projets non lauréats de l'appel à projets précédent pourront se porter candidats
2. Le niveau national détient seul le pouvoir de sélection. Le niveau local est associé dans le cadre de l'instruction et informé des résultats.
3. Il n'y a pas de « discrimination positive » dans l'appel à projets, mais un accompagnement renforcé de certains territoires dans la phase de dépôt de candidature. Le cas de l'outre-mer doit être traité en fonction des financements spécifiques disponibles.
4. **La notion « d'exemplarité » est plus précise pour les services instructeurs, les candidats et les autres parties prenantes.** Dans cette optique, la mission recommande de :
 - Favoriser les projets d'entreprise / entrepreneuriaux plutôt que les projets politiques / de développement territorial
 - Différencier les attentes et les critères de sélection dans le cahier des charges entre projets en émergence/construction (pour favoriser l'émergence) et les projets en consolidation (pour favoriser le développement d'activité, la création d'emplois), mais en
 - Mettre davantage l'accent sur la notion de mutualisation de ressources (en particulier pour les projets en consolidation)
 - Préciser davantage dans le cahier des charges les attentes en termes de modalités de coopération avec l'économie classique en invitant les candidats à mieux spécifier le type de coopération mise en place et envisagée
 - En termes de modèle économique, mettre davantage l'accent sur la sécurisation des hypothèses présentées dans le plan de financement

B. Synthèse des recommandations sur les modalités du processus d'appel à projets (cf. annexe pour l'ensemble des recommandations)

1. **Anticiper et élargir la diffusion de l'appel à projets auprès des porteurs de projets potentiels et de leur environnement pour diversifier les candidatures et permettre aux acteurs locaux de mieux les accompagner**
2. **Simplifier et clarifier les critères d'éligibilité pour alléger le travail des services instructeurs et clarifier les décisions**
3. **Exiger un dossier de candidature plus structuré et plus précis pour faciliter la constitution des dossiers par les participants puis l'instruction, en particulier sur le plan de financement**
4. **Préciser les critères de sélection, pour permettre si cela était décidé d'augmenter le niveau d'exigence**
5. **Différencier la finalité du financement accordé par l'Etat en fonction de la maturité des projets pour favoriser la consolidation des projets en émergence et le développement d'activités pour les projets en consolidation**
6. **Intégrer une phase d'auditions et s'appuyer davantage sur l'expertise locale (cf. figure 1 et 2 ci-dessous) pour renforcer la capacité du jury national à juger du potentiel des projets**
7. **Améliorer le retour aux candidats et renforcer le suivi individuel des lauréats en collaboration avec le niveau local pour aider les PTCE à consolider leurs projets**
8. **Communiquer et organiser le partage d'expérience autour des réalisations concrètes des lauréats afin de diffuser des actions qui ont montré leur efficacité en termes de développement local durable**

Proposition de processus d’instruction (Le nombre de dossiers donné à chaque étape a une valeur strictement illustrative)

Figure 1 : processus de sélection intégrant l'avis des experts au niveau national

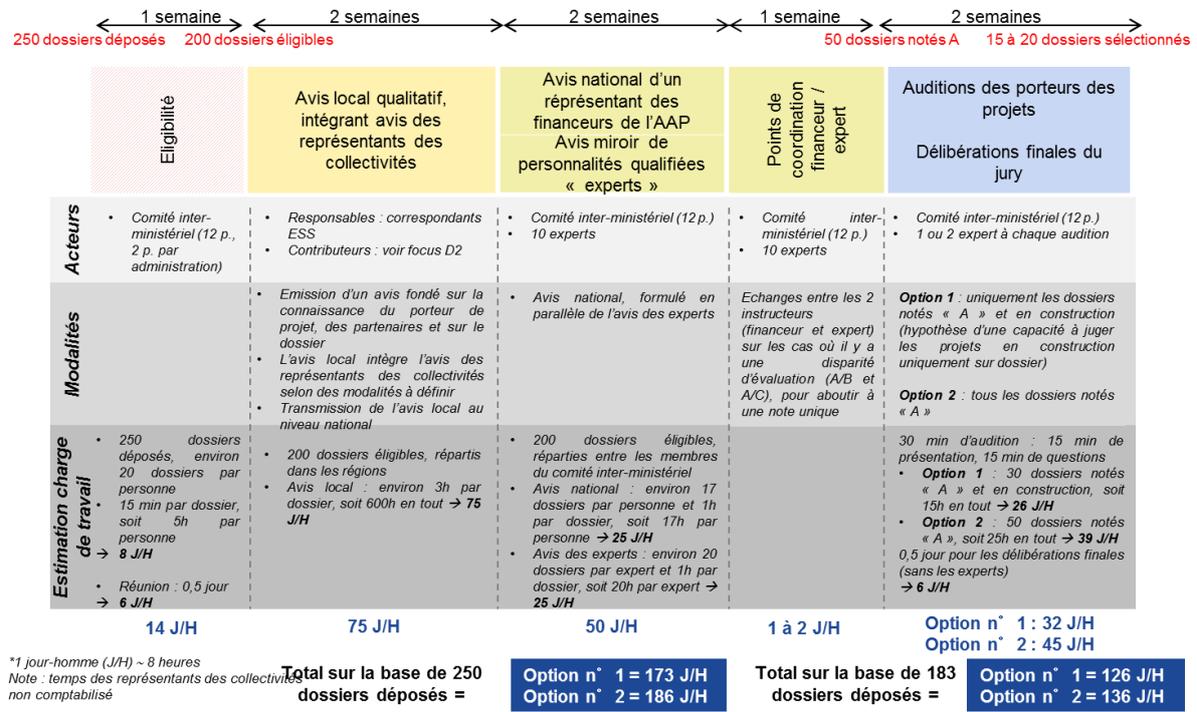
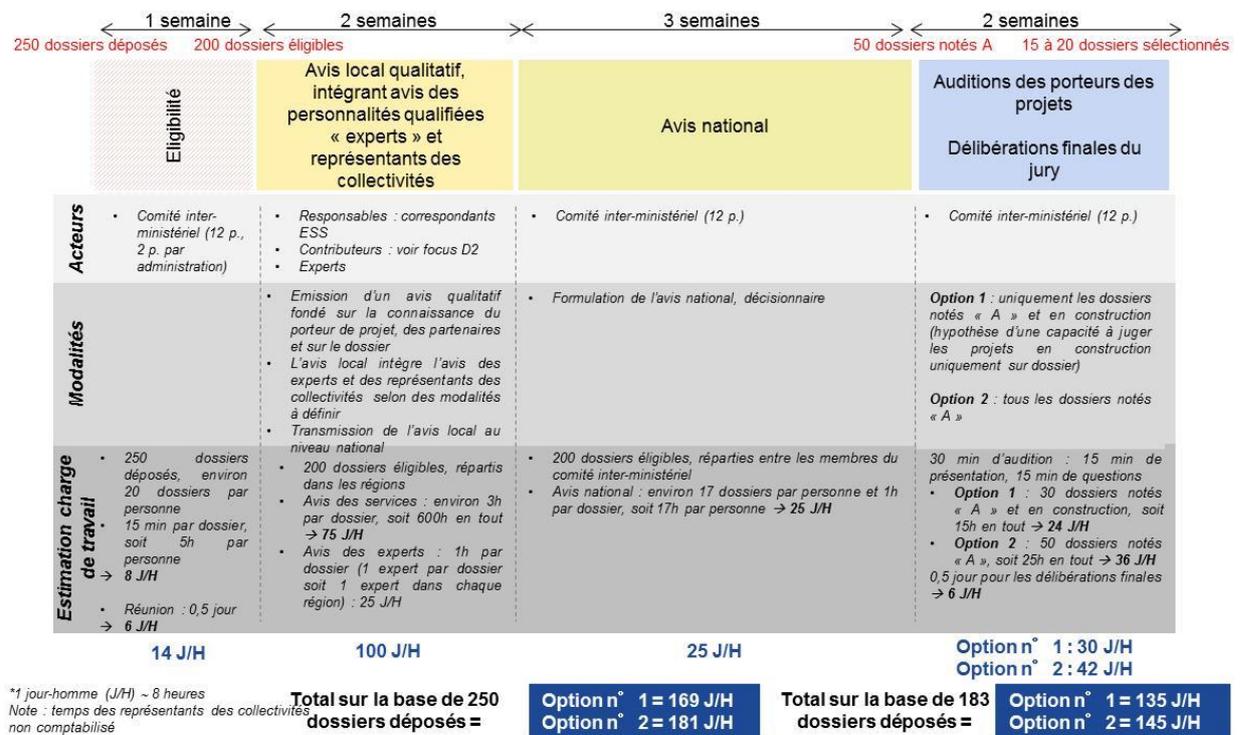


Figure 2 : processus de sélection intégrant l'avis des experts au niveau local



IV. Annexe : récapitulatif des 20 recommandations proposées pour le prochain appel à projets

Phase du processus d'AAP	N°	Recommandations
A – Diffusion de l'appel à projets auprès des porteurs de projets et leur éco-système	A1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informer les CRESS en amont du lancement de l'appel à projets via une note donnant les grandes lignes et le calendrier prévisionnel du futur AAP. Objectif : permettre aux candidats potentiels de commencer à réfléchir à leur projet en amont de la publication de l'AAP
	A2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elargir la liste des acteurs à qui le correspondant ESS régional est chargé de diffuser l'appel à projets hors réseaux ESS : réseaux consulaires, Conseil régional, ...
	A3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organiser une réunion de présentation de l'appel à projets dans les régions où il n'y a pas eu beaucoup de dossiers déposés lors du premier appel à projets (en particulier : Bretagne, Languedoc-Roussillon, Alsace) ▪ Envisager un dispositif spécifique pour l'outre-mer
B – Critères d'éligibilité	B1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplifier les critères d'éligibilité pour alléger le travail des services instructeurs et clarifier les décisions <ol style="list-style-type: none"> 1. Le dossier doit être complet (remplissage de l'ensemble des parties prévues dans la trame) et soumis dans les délais 2. Le porteur de projet doit être une personnalité morale de droit privé, constituée sous la forme de coopérative, d'association ou de société commerciale (à l'exception des sociétés unipersonnelles). La gouvernance du PTCE doit être démocratique au sens de l'économie sociale et solidaire, c'est-à-dire prévoir la participation active des parties prenantes aux objectifs et aux programmes d'actions du pôle. 3. Le projet s'appuie sur un regroupement, sur un même territoire, de réseaux, entreprises et structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui s'associent à des entreprises industrielles ou commerciales, et le cas échéant à des collectivités locales, des centres de recherche et organismes de formation 4. Le projet vise un investissement dans l'innovation sociale et technologique ou la recherche d'une utilité sociale
	B2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajouter dans le cahier des charges la réalisation d'une synthèse sur la page de garde du dossier, permettant de juger son éligibilité (porteur de projet, synthèse du projet et principaux partenaires)
C – Contenu du dossier de candidature et critères de sélection	C1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixer une limite de 20 pages par dossier dans le cahier des charges et interdire les annexes
	C2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclure dans le cahier des charges une trame de dossier avec les différentes parties attendues
	C3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarifier les critères de sélection dans le cahier des charges, sur la base de la trame du rapport attendu
	C4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demander dans le cahier des charges le budget du projet ainsi que le budget de la structure porteuse du PTCE, afin de bien distinguer les deux. ▪ Ajouter dans le cahier des charges un modèle-type de plan de financement et une précision méthodologique sur les attentes en termes de modèle économique
D – Modalités d'instruction des dossiers	D1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organiser l'instruction au niveau national après la formulation de l'avis local afin que le national puisse prendre connaissance du dossier et de l'avis local au même moment ▪ Organiser une audition des porteurs des projets notés « recommandés » (A) à l'issue de l'instruction nationale, avec un jury constitué par le comité inter-ministériel (option : limiter les auditions aux projets en construction) ▪ Rédiger un cahier des charges de l'audition et une note méthodologique à l'attention du jury ▪ Dans le cadre de la formulation de l'avis local, diffuser une note méthodologique aux correspondants ESS comprenant : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le calendrier de l'AAP ▪ Les acteurs / structures à impliquer dans le cadre de la formulation de l'avis local ▪ Les points sur lesquels l'avis local est sollicité
	D2	
	D3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborer une note méthodologique à l'attention du niveau national dans laquelle est explicité chaque critère de sélection
	D4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distinguer les montants financiers alloués en fonction du degré de maturité du projet (en construction vs. en consolidation) et donc de la finalité du financement : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projets en construction : financement visant à stabiliser la fonction de coordination / animation ▪ Projets en consolidation : financement d'actions précises (ressources humaines, réalisation d'une étude, etc.)
	D5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envisager d'autres modes d'intervention, tels que l'apport d'ingénierie pour les projets en construction
E – Modalités de suivi des projets	E1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envoyer à chaque porteur de projet un retour sur l'avis du jury final, recensant les critères de sélection pour lesquels le dossier présente une faiblesse
	E2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envoyer à chaque conseil régional et aux services déconcentrés la liste des PTCE candidats, éligibles et lauréats
	E3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transmettre aux services déconcentrés les conventions signées avec les PTCE lauréats
	E4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en place pour chaque PTCE lauréat un comité de suivi des financeurs se réunissant tous les 6 mois.
	E5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déterminer la structure responsable de la mise en place de ce comité (correspondant ESS ? Caisse des dépôts ?)
	E6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organiser le partage d'expérience entre les projets lauréats, voire entre les PTCE de manière générale (communication sur les réalisations concrètes des PTCE)

L'ensemble de ces recommandations a fait l'objet d'une proposition détaillée, en particulier sur :

- La trame de dossier avec les différentes parties attendues
- Les critères de sélection précisés dans le cahier des charges et la note méthodologique à l'attention du niveau national
- Le modèle-type de plan de financement et la précision méthodologique sur les attentes en termes de modèle économique

- Le processus d’instruction
- La note méthodologique envoyée aux correspondants ESS, et la grille de formulation de l’avis local qualitatif