

## Le développement de l'économie sociale et solidaire à La Réunion entre 2000 et 2015

**Frédéric Annette**, Administrateur de la CRESS  
**Patrick Valeau**, Professeur des universités, CEMOI, IAE Réunion  
**Philippe Eynaud**, Professeur des universités, IAE Paris

L'objectif de cette recherche<sup>1</sup> est d'étudier les opportunités et les contraintes du développement de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) telles qu'elles apparaissent dans les territoires insulaires ultrapériphériques. Nous faisons en effet ici l'hypothèse que ces territoires - souvent marqués par une culture et une histoire différentes des autres départements français notamment en ce qui concerne la cohabitation interculturelle (Fuma & Poirier, 1990 ; Ghasarian, 2002) – ont une capacité particulière à mettre en œuvre des démarches d'économie plurielle et qu'à ce titre leur connaissance peut apporter une contribution importante à la recherche sur ce champ. Pour aborder ces questions, nous définirons dans un premier temps les formes d'entrepreneuriat associées à l'ESS. Nous analyserons alors l'histoire du développement de l'ESS à La Réunion sur la période 2000-2015. Fort de cette analyse, nous discuterons la nature de l'entrepreneuriat qui a accompagné la montée en puissance de l'ESS dans ce contexte insulaire.

### ■ Quelques éléments de définition

Le concept d'entrepreneuriat institutionnel trouve sa source dans un questionnement sur le changement social (Battilana, Laca, & Boxenbaum, 2009 ; Valéau, 2016, 2015). Ce concept reprenant une partie des travaux de Di Maggio et Powell (1983) jusque-là négligé diffère fondamentalement de l'entrepreneuriat social (Dees, 1998). Les entrepreneurs institutionnels ont pour particularité d'inscrire leur vocation entrepreneuriale dans un travail institutionnel. Ce travail peut se traduire par la création de nouvelles institutions ou la transformation d'institutions existantes (Maguire et al, 2004 ; Battilana et al., 2009). Un entrepreneur institutionnel est donc avant tout un acteur qui remet en question les règles et les pratiques dominantes du champ institutionnel dans lequel il opère. C'est aussi un acteur qui ne se contente pas de critiquer. Il traduit ses paroles en actes et mobilise les ressources nécessaires à son projet (Battilana, 2006).

En recoupant les témoignages et les fonds documentaires rassemblés, nous avons tout d'abord établi une première chronologie des faits, événements et rassemblements concernant

les institutions et les organisations de l'ESS à La Réunion sur la période étudiée. L'analyse des données s'est ensuite portée plus spécifiquement sur les liens entre les parcours des individus rencontrés, leur participation aux différents réseaux et leur implication dans les changements observés au niveau institutionnel. Notre analyse chronologique tient ce faisant compte des articulations entre les niveaux macro, micro et méso. Les contenus des entretiens et les extraits des documents retenus étaient classés chronologiquement, en fonction de ces trois niveaux et suivant les formes théoriques préalablement identifiées : entrepreneuriat social et entrepreneuriat institutionnel. La dernière phase de l'analyse a consisté à identifier les contingences des relations causales entre les niveaux. Ces différentes itérations nous ont permis d'aboutir à la caractérisation de trois périodes fondées sur des mécanismes et dynamiques de différentes natures.

### ■ Le temps des politiques publiques volontaristes : 2000 – 2007

Décidées aux niveaux national et local, les étapes politiques présentées dans le tableau 1 se sont télescopées pour créer un système de contraintes et d'opportunités spécifiques. Au niveau national, les gouvernements ont cherché à développer une véritable politique de l'ESS (F5 et F4) avec notamment un secrétariat d'État dédié. Localement, les pouvoirs publics ont fait face à une série de problèmes économiques et sociaux mis en exergue quelques années auparavant lors des « événements du Chaudron » (1991). Les représentants de la Direction du Travail et du Conseil général ont alors cherché à combiner ces problématiques à travers la relance de la Chambre Régionale de l'Économie sociale (CRES). Un petit noyau de responsables publics et de professionnels de l'accompagnement mettait en place un des premiers réseaux d'appui aux initiatives sociales et solidaires. Les militants créaient en parallèle leurs propres structures. Les acteurs ne se connaissaient pas et se méfiaient les uns des autres, notamment à propos des problématiques liées à l'ESS. Durant cette période, le niveau institutionnel impulse une démarche structurante qui préfigure les conditions du développement d'un entrepreneuriat spécifique à l'ESS. Cette période se caractérise par un contexte peu favorable à l'ESS. Son périmètre demeure méconnu de la plupart des institutions locales et des acteurs. La défense et la reconnaissance de ce champ sont portées sur le terrain au début des années 2000 par une poignée de militants. Il concerne principalement l'entrepreneuriat associatif. Le modèle associatif est prégnant et pour beaucoup l'Économie Sociale et Solidaire se résume à l'insertion et aux associations employeuses dans certains secteurs d'activités.

L'attractivité de l'ESS vis-à-vis des entrepreneurs classiques n'est pas favorisée. Les actes d'engagement militants dans le développement de ce champ sont les seuls visibles durant cette période de méconnaissance du concept ESS. Ils se font en marge,

<sup>1</sup> Les contenus ici présentés sont en grande partie tirés d'une thèse de doctorat en sciences de gestion intitulée « *les changements d'échelles de l'ESS à La Réunion. Un passage par l'entrepreneuriat institutionnel en réseau* », soutenue à l'IAE de la Réunion en Octobre 2017 par le premier auteur.

dans le prolongement des années 70/80, et dans le cadre de la culture, du sport, de l'éducation populaire. A cette époque, le niveau des réseaux est peu visible et repose essentiellement sur des liens discrets mais assez forts dans des groupes actifs.

Les liens sont relativement faibles avec les institutions mais les premiers échanges conduisent à réfléchir sur la vision du territoire et les changements à opérer. Les réseaux de l'ESS existants se rendent compte qu'ils peuvent y contribuer et les premiers contacts sont impulsés durant cette période sur des constats partagés et sur des actions concrètes à lancer. Les réseaux se tissent entre les militants et certains responsables des pouvoirs publics impliquant la Direction du Travail et le Conseil Général, une première collectivité pionnière dans la démarche. Les actions militantes privées et publiques convergent vers la même motivation : le territoire. Les premières actions structurantes consistent à créer un environnement favorable. Cependant, c'est une forme de méfiance qui prédomine entre militants et représentants des pouvoirs publics alors que les premières actions communes émergent. La spécificité de la Réunion réside dans l'importance des politiques menées par l'Etat et les collectivités territoriales en faveur des associations. Nous retrouvons là une des caractéristiques de l'île qui est d'avoir tout à la fois une inscription dans les politiques nationales et européennes et une recherche (sans doute plus marquée qu'ailleurs) d'adaptation locale. La cohabitation des dispositifs nationaux et locaux crée un champ d'opportunité favorisant l'émergence d'un secteur associatif particulièrement riche.

#### ■ Restrictions budgétaires et recherche d'innovation : 2008 – 2010

Comme nous l'avons montré, une partie des acteurs de l'ESS réunionnais exprime une certaine méfiance face aux dispositifs proposés et craint d'être « instrumentalisée » par les pouvoirs publics. Cette deuxième période est caractérisée par les premières restrictions des budgets alloués par les institutions aux organisations de l'ESS, notamment aux associations. Les acteurs commencent à se « débrouiller » autrement.

Cette époque est aussi marquée par la faillite de plusieurs structures emblématiques du secteur associatif réunionnais. Avec plus de 1000 salariés, l'Arast constituait l'exemple d'une structure aboutie dans le champ des services à la personne avec des activités financées par le Conseil général. Il en était de même pour le Case du Chaudron qui était une association de plus de 200 salariés implantée dans le quartier ayant vu naître la politique de la ville après les émeutes de 1991. Dans les deux cas, les collectivités refusent de compenser les dettes, laissant les deux structures à la faillite.

Durant cette période, la plupart des institutions ne parviennent toujours pas à comprendre l'économie sociale et solidaire et à appréhender l'importance de ses enjeux. Ce changement de contexte lié à la rationalisation des marchés publics et au lancement d'appels à projets conduit les acteurs de terrain à trouver des solutions. Cette raréfaction des financements publics induit ainsi la recherche d'autres types de financements et l'hybridation des ressources pour les associations. L'entrepreneuriat a évolué durant cette période sous la pression du contexte. L'impact recherché n'était pas forcément global, il s'agissait au départ d'une multiplication d'initiatives de petits groupes sans lien les uns avec les autres. Cependant, il leur faut faire face à des défis similaires, notamment celui de définir de nouveaux modèles organisationnels. Les premiers temps forts dédiés à cette dynamique sont intitulés : « entreprendre autrement ». Ces rapprochements entre porteurs de projets et institutions favorisent des ambitions communes à l'échelle du territoire. On débat de l'évolution du modèle de réponse de l'ESS face aux problématiques locales.

Les initiatives se multiplient sur le terrain en fonction des contraintes et des opportunités. C'est à cette époque que les réseaux nationaux arrivent à la Réunion : France Active, Uniformation, pour ne citer qu'eux. Les porteurs de projets innovants sont également de plus en plus nombreux. Pendant ce temps, certaines institutions démarrent un travail de réseau entre le national et le local, le public et le privé (Etat, Europe, CRES, URSCOP, CCIR) pour développer des synergies nouvelles. Cela encourage un changement de modèle entrepreneurial et on voit apparaître des formes de coopération méconnues localement comme les coopératives de production et les coopératives d'activités et d'emploi.

Le changement s'opère également sur la dimension institutionnelle puisqu'une vision, un dispositif et un parcours sur mesure sont impulsés de façon cohérente en exigeant des projets plus structurés sur le montage et les financements (F9). Ces échanges préparent une montée en puissance des réseaux. La restriction des financements accordés par les pouvoirs publics qui marque la seconde période identifiée met les entrepreneurs dans l'ESS au cœur du système (Boncler et Valéau, 2010). En réaction à la raréfaction des ressources, mais également à des demandes de plus en plus contraignantes plaçant les associations en position d'exécutants, une partie des entrepreneurs innove afin de s'émanciper. Cette innovation concerne plusieurs aspects : les statuts juridiques davantage tournés vers l'économie (coopératives, SCIC, CAE, etc), les modes de financement, les modes d'organisation et de collaboration, et les modes d'action dont certains s'inscrivent dans le cadre de l'entrepreneuriat social (Dees, 1998). La Réunion démontre ainsi une culture entrepreneuriale au moins aussi forte que dans les autres régions de métropole. Ces mouvements plutôt centrés sur les problématiques de financement et d'action préparent le terrain pour d'autres innovations plus profondes touchant le positionnement de ces acteurs par rapport aux institutions. Cette seconde période remet l'entrepreneur au centre du système : l'impulsion vient du terrain, de militants ayant le sens de l'action. Des réseaux commencent à se former, mais restent confinés dans des secteurs spécifiques.

#### ■ Co-construction des politiques publiques et mise en réseau : 2011 – 2015

Grâce aux premiers contacts établis dans la période précédente, les porteurs de projets et les représentants de pouvoirs publics commencent à se connaître et à travailler ensemble. La politique des pouvoirs publics laisse place à des initiatives davantage co-construites. C'est une période d'expérimentation à une autre échelle. L'innovation devient la norme sur les modes d'entrepreneuriat : un travail en concertation, dans le cadre duquel de nouvelles façons de faire sont introduites. Certains modèles comme par exemple les jardins partagés se diffusent également un peu partout dans l'île. Plusieurs exemples dans le domaine de l'entrepreneuriat à travers les coopératives d'intérêt collectifs ou les formes de mutualisation comme les groupements d'employeurs émergent sur le territoire ou sur la filière de formation en ESS co-créée par l'Université, l'IRTS et la CRESS en concertation avec la Région et l'Etat. Les approches innovantes à cheval entre plusieurs dispositifs se multiplient.

L'existence d'un réseau de personnes au sein d'institutions clés a facilité la création de passerelles ou de partenariats sur le territoire. L'engagement des acteurs traduit une volonté d'agir qui dépasse le cadre de leurs institutions en intégrant une dimension sociétale, territoriale, voire militante dans les actions qu'ils engagent.

La collaboration avec des organisations à vocation régionale a donné une dimension collective au changement institutionnel.

Toutes les institutions engagées dans ce changement sont liées par les dispositifs et les conventions formalisées au départ. Créer un cadre favorable à l'entrepreneuriat collectif est un exemple de changement institutionnel. La convention de partenariat décline cet entrepreneuriat pour accompagner des projets viables. La valorisation des projets ESS a permis de révéler ces dynamiques de changement.

Le fonctionnement en réseau a démontré sa capacité à pouvoir intervenir sur différentes échelles territoriales (nationales et locales) et sur différentes échelles d'observation (niveaux micro, méso et macro). Les changements sont formalisés par des partenariats, dispositifs, et actions institutionnelles marquantes et significatives au regard du processus d'évolution depuis 2000. Le niveau institutionnel a évolué en termes de contraintes et d'opportunités par rapport à la première période. La problématique de la raréfaction des ressources et du niveau d'exigence accrue pour les entrepreneurs conduit ces derniers à chercher à entreprendre autrement.

Le niveau entrepreneurial s'est donc structuré pour répondre à plusieurs objectifs : améliorer la qualité des projets portés, diversifier les ressources, s'ouvrir à d'autres pratiques, s'engager dans des formes de coopération territoriale. Les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) constituent ainsi des modes opératoires adaptés aux dynamiques du territoire. Le principe de la coopération entre des acteurs de champs différents est source de développement local. Le PTCE fait partie des nouveaux modes d'entreprendre consacrés par la loi ESS. Il permet d'impulser des synergies aux formes très variées. Certaines formes de PTCE sont embryonnaires et ne sont pas forcément reconnues dans le cadre d'un appel à projets. A La Réunion, le premier PTCE (EcoPAL) a vu le jour en 2016 sous la forme d'une démarche de mutualisation entrepreneuriale et économique au service du territoire. Depuis d'autres initiatives se construisent et suscitent un intérêt de la part des acteurs de l'ESS et des acteurs publics constituant un des champs d'expérimentations possibles pour le développement de l'ESS sur le territoire réunionnais.

Créer un cadre favorable à l'entrepreneuriat collectif est un exemple de changement institutionnel. La convention de partenariat vise à accompagner les projets viables. La valorisation des projets ESS a permis de révéler ces dynamiques de changement. C'est un travail institutionnel porté par la collaboration avec des organisations à vocation régionale qui a donné une dimension collective au changement institutionnel. Durant cette troisième période, les relations entre les acteurs sont devenues plus fortes, et ces relations ont formé des réseaux qui ont permis d'intégrer des pratiques dans le cadre de dynamiques de nature à contribuer à un changement significatif sur le territoire. Le niveau d'impulsion et d'articulation se situe effectivement bien au niveau de ces réseaux. Un entrepreneuriat collectif se développe avec un engagement personnel des représentants des pouvoirs publics aux côtés des entrepreneurs de l'ESS et avec des émotions partagées qui fondent des liens de plus en plus forts.

## ■ Conclusion

L'analyse des étapes historiques du développement de l'ESS à la Réunion de 2000 à 2015 fait ressortir des convergences fortes entre ce développement et la dynamique de l'entrepreneuriat institutionnel. L'entrepreneuriat social semble en revanche n'y avoir joué qu'un rôle mineur. En effet, l'ESS à la Réunion a su s'inscrire lors de la 3<sup>e</sup> période dans une stratégie de changement forte. Elle l'a fait dans un contexte institutionnellement riche et porteur de diversités. Pour y parvenir des réseaux d'acteurs et d'organisations se sont mis en réseau pour développer un entrepreneuriat institutionnel collectif. Le modèle de l'entrepreneuriat institutionnel semble donc bien convenir pour

rendre compte de l'effet d'accélération du développement de l'ESS observé à la Réunion entre 2000 et 2015.

Le travail institutionnel observé à la Réunion a permis de faire émerger de nouvelles solidarités économiques et sociales ancrées dans les fondamentaux culturels de l'île (Fuma & Poirier, 1990 ; Ghasarian, 2002). Face à des inégalités souvent plus marquées qu'en métropole, le développement de l'ESS y représente un enjeu crucial. L'exemple Réunionnais nous rappelle l'importance des identités et des résistances territoriales pour apporter des réponses adéquates et citoyennes aux enjeux globaux. En cela, la Réunion est un formidable laboratoire pour observer le développement d'une ESS à même de rester conforme à ses ambitions originelles.

## ■ Bibliographie

Battilana J., 2006, « L'entrepreneuriat institutionnel », *Gestion et management*. Ecole normale supérieure de Cachan - ENS Cachan.

Battilana J., Laca B., Boxenbaum E., 2009, « How actors change institutions », *Academy of Management Annals*, n°3, p 67-107.

Boncler J., Valéau P., 2010, *Créer et manager une association : une gestion au service des valeurs*, De Boeck.

Dees J.G. 1998, *The Meaning of "Social Entrepreneurship"*, Working paper, Stanford University – Graduate School of Business, Stanford, California.

DiMaggio P., Powell W., 1983, « The iron-cage revisited », *American Sociological Review*, n°48, p. 147-160.

Fuma S., Poirier J., 1990, « Métissage, hétéroculture et identité culturelle », in *Métissages : linguistique et anthropologie*, p. 205-222, L'Harmattan.

Ghasarian C., 2002, « La Réunion : acculturation, créolisation et réinventions culturelles », *Ethnologie française*, n°32, p. 663-676.

Maguire S, Hardy C, Lawrence TB., 2004, « Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada ». *Academy of Management Journal*, n°47, p. 647-479.

Valeau P., 2015, « Stages and pathways of development of nonprofit organizations », *Voluntas*, n° 29, p. 894-1919.

Valéau P., 2016, « Democracy, institutional entrepreneurship and socio-political performance: the contribution of management science to a reassessment of traditional associationism », 2<sup>nd</sup> conference EMES-Polanyi, 19 et 20 Mai 2016.