

TERRITOIRE ET GOUVERNANCE : DES REPRESENTATIONS DE L'ECONOMIE SOCIALE ?

Alain PENVEN

Alain.penven@uhb.fr

Collège Coopératif en Bretagne

Université Rennes2

Campus La Harpe Université Rennes2

35000 Rennes

Jorge MUÑOZ

Jorge.munoz@univ-brest.fr

Maître de conférences sociologie

ARS/UBO

IUT/GEA Brest UBO

Rue de Kergoat CS 93837

29 238 Cedex 3

Brest France

Resumen

La région de Bretagne développe une politique de soutien à l'économie sociale. Cette orientation de sa politique économique est récente et s'inscrit dans un territoire où les organisations de l'économie sociale sont fort représentées. Le texte présente une étude sur la base d'une hypothèse : le contexte local de la construction de la gouvernance territoriale favorise la co-construction des politiques territoriales de développement de l'économie sociale. Cette dernière se caractérise par la confrontation et la conciliation des logiques d'action. L'étude s'appuie sur une enquête réalisée dans la région de Bretagne à partir d'un échantillon des principaux acteurs au niveau régional de la politique de développement de l'économie sociale. La gouvernance permet de décrire un mode de participation moins hiérarchisé de politiques publiques.

The region of Brittany develops a policy of support of social economy. This orientation of its economic policy is recent and registers in a territory where the organizations of social economy are extremely represented. The text introduces a study on the basis of hypothesis: the local context of building of territorial governance favours the co-building of the territorial policies of development of social economy. This last is characterized by confrontation and her reconciliation of logic real estate. Study leans on an inquiry accomplished in the region of Brittany from a sample of the main actors at the regional level of the policy of development of her social economy. The governance allows to represent a mode of participation less prioritize public policies.

INTRODUCTION

Nous observons depuis quelques années en Bretagne, la mobilisation de collectivités publiques pour la définition d'une politique d'appui à la structuration de l'économie sociale identifiée comme un secteur pouvant consolider des objectifs de développement économique et de renforcement de la cohésion sociale des territoires par l'innovation sociale et la mobilisation collective des acteurs. Ainsi, Rennes Métropole, la Communauté Urbaine de Brest, le Conseil Général 35, le Conseil Général 29, le Conseil Régional de Bretagne ont défini, chacun à leur manière tout en recherchant une articulation de leurs actions, une

politique d'appui à l'économie sociale. Ces politiques en cours d'expérimentation se traduisent par la nomination d'élus référents, d'agents de développement, par la constitution d'instances de consultation, la définition de programmes d'action et enfin d'inscriptions budgétaires. De leur côté, les acteurs de l'économie sociale organisés au plan local et régional se saisissent de ces nouvelles opportunités pour interpeller les pouvoirs publics et s'affirmer comme des interlocuteurs crédibles pour contribuer au développement social et économique des territoires et des entreprises d'économie sociale.

Nous retenons hypothèse que le contexte local de formation d'une gouvernance territoriale rend possible la co-construction de politiques territoriales de développement de l'Économie Sociale qui se réalise par la confrontation et la conciliation de logiques plurielles. Ces logiques sont développées et justifiées autour d'intérêts collectifs structurés, d'une part, et des logiques d'intérêt général exprimées dans les compétences et les orientations politiques des collectivités publiques concernées, d'autre part. Ainsi, dans cette perspective, les acteurs développent des logiques d'action plurielles et les justifient en référence à des principes axiologiques et déontologiques. La confrontation de ces logiques et référentiels dans l'action fait l'objet de tensions, controverses et d'accords issus des compromis nécessaires à la poursuite du travail et à sa consolidation. L'approche des logiques d'action des acteurs au sein d'un réseau permet de rendre compte de la complexité des constructions collectives et leur justification. Elle s'inscrit dans une démarche interdisciplinaire en proposant d'articuler des cadres théoriques, notamment la sociologie des organisations, l'économie des conventions et la sociologie de la traduction. La définition des logiques d'action peut se faire à partir d'une équation élémentaire telle qu'il est proposé par H. Amblard, P. Bernoux et G. Herreros : l'acteur + la situation = les logiques d'action¹.

Dans un contexte caractérisé par l'interdépendance de plus en plus accrue, aucun acteur, pas même la puissance publique, n'est à même d'imposer, seul, sa volonté aux autres. La négociation, l'incitation et la co-construction de l'offre et de la demande sociale tendent, à remplacer l'injonction comme mode d'intervention publique dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des interventions collectives. P. Rosanvallon, dans son ouvrage « *La contre-démocratie* » propose une définition de la gouvernance. Il insiste sur la

¹ « De la rencontre entre cet acteur et cette situation d'action naissent des interactions qui permettent aux logiques d'action de se matérialiser. Produire une sociologie des logiques d'action, c'est reconnaître la pluralité des instances dans lesquelles se construisent ces logiques ». (2004), *Les nouvelles approches de la sociologie des organisations*, Paris, Seuil, page 204.

pluralité des acteurs, des règles et la souplesse du processus décisionnel². L'idée de gouvernance, qui introduit la nécessité de prendre en compte la diversité et la multiplicité des acteurs et des réseaux d'acteurs, modifie ainsi les modes de fonctionnement des organisations. Elle souligne l'importance du cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent les politiques publiques. Comme formes nouvelles interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs publics et privés prennent part à la formation de la politique, la notion de gouvernance tend ainsi à renouveler les logiques d'action, les discours et les modes d'intervention. Elle complète les approches faites en termes d'action publique. L'action publique a une connotation plus large que l'expression de politique publique « *il s'agit d'une conception dilatée du politique, débordant de la seule sphère gouvernementale et des organes de l'État* »³. Le regard se déplace donc vers les pratiques plutôt que vers les institutions. De ce point de vue là, les politiques de soutien ici analysées peuvent également provenir des acteurs du secteur et non seulement des acteurs canoniques tels l'État.

Le travail présenté dans les lignes qui suivent se fonde sur une enquête de terrain menée auprès de l'ensemble des acteurs régionaux et locaux mobilisé autour de l'animation d'une politique de soutien à l'économie sociale⁴. Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux questionnements posés par la coordination d'une telle politique, dans un second temps, nous introduirons la dimension territoriale pour enfin questionner la gouvernance dans le cadre de cette politique. La construction des logiques d'action se cristallisant à travers ces différents éléments.

UNE COORDINATION MISE A L'EPREUVE

Les deux notions englobantes « économie sociale » et « politique régionale de soutien » occultent les spécificités affirmées, territoriales et thématiques, les enjeux de reconnaissance et de financement. A partir d'une première lecture des entretiens réalisés auprès des principaux acteurs qui construisent ces politiques, nous pouvons considérer qu'il n'y a pas une politique régionale homogène, mais plutôt des politiques territoriales et sectorielles. Les

² ROSANVALLON P., (2006), *La contre-démocratie*, la politique à l'âge de la défiance, Seuil,

³ CANTELLI F. ET MENARD J.-L., (2007), *Action publique et subjectivité*, Paris, Ed. L.G.D.J., p. 14.

⁴ MUÑOZ J. ET PENVEN A., (2007), « Gouvernance territoriale de l'économie sociale Politiques d'appui à l'économie sociale en région et impact local pour un développement solidaire ». *Innovation sociale et le développement en économie sociale et solidaire* DIISES. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Rapport mené conjointement avec le Collège Coopératif en Bretagne. Novembre, 138 p.

instances de coordination de l'économie sociale, comme celles mises en œuvre par les collectivités locales ne parviennent pas à surmonter des formes d'affirmation identitaire qui reposent sur des traditions, des statuts, des légitimités politiques et territoriales.

Les services de l'État, en fonction de leur appartenance ministérielle, vont déployer des actions et des crédits en direction de cibles et de secteurs professionnels bien identifiés (la vie associative pour la DRJS, l'insertion professionnelle pour la direction du travail, les actions sociales et médico-sociales pour la Drass par exemple). Ces services travaillent peu ensemble et la démarche interministérielle reconnue à la DIIESES est relayée en région par la nomination d'un correspondant « Économie sociale » qui n'a pas les moyens réglementaires et financiers suffisants pour impulser une politique de structuration de l'économie sociale en région. Certes, des initiatives ont été conduites en matière de soutien, de ressources, d'innovation, d'observation et de recherche mais ces initiatives restent des dispositifs ponctuels qui ne sont pas relayés et renforcés par d'autres collectivités publiques.

L'arrivée d'une nouvelle équipe à la tête de la région et la nomination d'un élu chargé du développement économique et de l'économie sociale, aujourd'hui député et ancien cadre fédéral d'un organisme d'économie solidaire, a impulsé une nouvelle dynamique qui laisse apparaître que désormais la région peut assurer un leadership dans ce domaine. L'État, qui avait pris des initiatives fortes au temps du secrétariat à l'économie solidaire semble céder du terrain. Du côté de Jeunesse et Sports, l'investissement s'oriente principalement vers le secteur associatif. La référence à l'économie sociale est peu présente. En revanche, les services de la vie associative (DDVA) ont initié un véritable réseau de correspondants dans les services de l'État afin de soutenir les associations par des conseils techniques et des moyens financiers. La démultiplication de l'action repose sur la constitution d'un réseau de référents ou accompagnateurs dans les administrations et aussi au niveau des collectivités locales. Il s'agit aussi d'être à l'écoute des élus locaux et d'apporter un soutien aux bénévoles dirigeants des associations. Les difficultés de gestion et de renouvellement inquiètent les responsables qui mesurent l'importance du rôle des associations sur les territoires. Si le niveau local (commune, intercommunalité, Pays) apparaît pertinent pour du soutien et du conseil, les enjeux de développement économique et de consolidation des entreprises du secteur relève d'une dynamique régionale fondée sur des financements et des initiatives croisées. Notons que le secteur associatif peu professionnalisé apparaît comme un vecteur de lien et de cohésion sociale, les entreprises de l'économie sociale sont considérées comme des

acteurs économiques à soutenir car elles peuvent apporter les réponses aux défis économiques et sociaux qui s'annoncent notamment dans le domaine des services aux personnes. La représentation homogène d'une économie sociale structurée par l'union des familles coopératives, mutuelles, associations, fondations -CMAF- n'est pas intégrée au niveau des acteurs locaux qui maintiennent une distinction forte entre le mouvement associatif identifié par la non lucrativité, l'engagement bénévole, l'utilité sociale et le monde des entreprises qui agissent sur des marchés et déploient des logiques de groupe (les mutuelles santé ou les banques par exemple). Au sein du secteur associatif une distinction forte apparaît entre les associations de bénévoles et les associations professionnalisées. Ces dernières, gestionnaires de services et employeurs importants agissent le plus souvent dans le cadre d'une délégation de service public (les établissements pour personnes handicapées par exemple) ou interviennent sur un marché (les services aux personnes, les loisirs) en apportant une dimension sociétale peu présente chez les prestataires commerciaux. Ces associations gestionnaires expriment des préoccupations convergentes (gouvernance, fonction employeur, responsabilité) avec les autres entreprises de l'économie sociale et participent plus aisément aux débats régionaux⁵.

LA GOUVERNANCE DE L'ECONOMIE SOCIALE PASSE PAR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le soutien à l'économie sociale apparaît aussi comme une stratégie de développement territorial économique et social. La volonté de mettre en place des agents de développement à l'échelle des Pays montre que la stratégie régionale de développement économique intègre désormais l'économie sociale comme une composante reconnue. Cependant, chacun doit définir son rôle en tenant compte de celui des autres collectivités. Ce positionnement se fait progressivement par le jeu des opportunités et des initiatives sans arbitre ou animateur, chacun cherchant à conserver ses prérogatives. Les initiatives de co-construction d'objets communs (un observatoire régional par exemple) sont souvent modérées par des positions réservées et attentistes. Pour la mission Économie sociale de la Région Bretagne, les initiatives prises impulsent des dynamiques et permettent de clarifier le rôle respectif des acteurs. L'ambition est bien d'engager une politique de création ou de consolidation de l'emploi en donnant au secteur de l'économie sociale une légitimité et en le faisant sortir du

⁵ Sur le cycle de vie des associations voir l'ouvrage de MEISTER A. (1974), *La participation dans les associations*, Paris, Éditions ouvrières.

« ghetto » (sic) de l'économie du social. La région a mis du temps pour construire sa politique régionale en soutien à l'économie sociale. En effet, le président a effectué une saisine du Conseil Économique et Social Régional – CESR- préalablement. L'étude conduite par le CESR à partir d'une large consultation a duré 18 mois. Cette étude importante et de qualité, publiée en 2006, a permis de définir les priorités régionales. On retiendra de ces orientations cinq grands défis à relever pour faire de l'économie sociale un pôle de compétitivité et de solidarité pour la Bretagne. Il s'agit d'abord de relever le défi cognitif de l'économie sociale en stimulant la recherche et développer la formation sur l'économie sociale. Il s'agit ensuite d'articuler les enjeux économiques et sociétaux en Bretagne et de rechercher et favoriser les synergies entre les acteurs de l'économie régionale afin de stimuler la performance économique et l'optimisation de la gestion des ressources humaines des entreprises de l'économie sociale. Le rapport aborde également la notion de performance sociétale qui introduit l'idée d'une responsabilité sociétale et territoriale des entreprises. La coopération inter-acteurs dans les territoires est encouragée ainsi que l'ouverture européenne. Le CESR qui a entendu l'expression de l'ensemble des composantes de l'économie sociale a traduit dans une formule diplomatique le soutien à la structuration de l'économie sociale «dans le respect de sa diversité et de son autonomie ». Nous touchons là au nœud gordien de la co-construction d'une politique publique de développement économique et social. En premier lieu, chaque partenaire mobilisé souhaite préserver son autonomie et les organisations de l'économie sociale en particulier craignent des formes d'instrumentalisation par les politiques publiques. En second lieu, chaque composante de l'économie sociale cherche à préserver son identité de famille et ses spécificités statutaires et sectorielles. Malgré ses particularismes qui fragmentent le champ de l'économie sociale, le rapport du CESR contribue à la diffusion d'une culture régionale sur ces questions, apporte du contenu aux questions stratégiques relatives au développement régional, donne une légitimité nouvelle à ce 3^o secteur⁶.

En proximité avec les acteurs du territoire départemental, le Conseil Général 35 est attentif au développement des services à la personne, à la professionnalisation, à la cohabitation bénévoles et professionnels. Cherchant à définir son espace d'intervention, il se positionne dans une articulation entre le niveau régional et le niveau des agglomérations ou des pays. Comme les territoires se superposent les représentants des différentes collectivités prennent des initiatives pour coordonner parfois les mêmes acteurs. La multiplication des instances de

⁶ Voir le rapport du CESR, HARDY D. ET HUAUME E. (2006), L'économie sociale en Bretagne, Pour une région compétitive, sociale et solidaire, CESR, p. 246.

coordination (Pays ou agglomération, département, région, État) rendent la mobilisation sélective et partielle. Les organisations et coordinations de l'économie sociale ainsi sollicitées se positionnent en fonction de leurs stratégies propres en tentant de retirer de ce foisonnement d'initiatives une reconnaissance et des moyens supplémentaires. Faute d'une délégation claire entre collectivités et d'une représentation homogène et unifiée, la construction de politiques de soutien à l'économie sociale apparaît comme un ensemble de processus complexes de mobilisation, de consultation et de définition d'objectifs et d'objets communs. La référence au développement durable qui offre des proximités de conception avec l'économie sociale, permet d'insister sur la dimension transversale des actions et territoriale des responsabilités. La métropole régionale a également mis en place une politique de soutien à l'économie sociale. Un élu communautaire, également élu régional et gérant d'une coopérative, a été nommé pour développer ce secteur. Des professionnels ont été engagés et des moyens financiers votés. La mobilisation des acteurs est réalisée par le CODESPAR, instance de concertation pour le développement du pays de Rennes. Là encore le discours porte sur la structuration et l'animation des relations entre les acteurs. Cette insistance pour une structuration territoriale qui n'est pas toujours revendiquée par les acteurs de l'économie sociale, révèle la stratégie de développement technopolitain. La coopération intercommunale au cœur du processus de construction de Rennes Métropole a initié des pratiques de polarisation des initiatives locales qui se trouvent coordonnées et structurées dans un projet communautaire. Là encore on peut se demander quel est le bon niveau territorial pour impulser une politique. Si le local identifié autour d'une communauté (de communes ou d'agglomération) apparaît comme le bon niveau pour apporter de l'information, des services, du soutien aux acteurs ; la définition de politiques n'échappe guère à la puissance organisatrice des compétences et des légitimités. La région, mais aussi les départements, ont une légitimité reconnue pour définir une politique de développement économique ; les départements, mais aussi les communes, ont une légitimité à définir une politique de développement social. Nous pourrions multiplier les exemples pour souligner que la multiplicité des échelons territoriaux d'une part, la sectorisation du champ de l'économie sociale d'autre part, constituent des obstacles à la construction d'une politique régionale coordonnée.

Si l'utopie agissante de l'économie sociale est de nature à mobiliser les acteurs autour d'une représentation idéalisée d'une société plus solidaire, les logiques d'action à l'œuvre sont fortement structurées par l'appartenance et l'isomorphisme institutionnel. Autrement dit,

l'enquête révèle l'importance des compétences territoriales et la volonté des élus et des agents de produire sur leur territoire de légitimité des actions spécifiques et reconnues. La coordination fréquemment évoquée mais peu pratiquée occulte l'enjeu de subsidiarité qui est de nature à réduire les doublons et à renforcer la cohérence régionale.

L'Union Régionale des sociétés coopératives de production (UR-SCOP) développe une action de soutien sur trois régions (Bretagne, Pays de Loire et Basse Normandie) avec l'appui de douze délégués départementaux. A la suite de la sollicitation des collectivités publiques, l'Union s'est engagée à participer à la définition de cette nouvelle politique. Pour la CPCA, la mise en œuvre d'une politique régionale est une opportunité pour faire reconnaître la spécificité des associations et refuser une approche limitée à la question économique qui réduirait le secteur à sa capacité à créer de l'emploi et des services. Le clivage entre les associations et les autres familles de l'économie sociale subsiste, il est souligné par l'attachement à l'engagement bénévole et à l'éducation populaire. L'approche territoriale qui s'impose aujourd'hui a tendance à déstabiliser le rôle des fédérations qui doivent composer une nouvelle partition entre logique verticale de structuration d'un mouvement et logique transversale impulsée par l'approche territoriale. La CRES dont l'ambition est de représenter l'économie sociale en région a bien compris la nouvelle donne qui a placé la Région comme un acteur majeur du développement. Tissant des liens privilégiés avec la région, la CRES se positionne comme l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, tout en veillant à laisser de l'espace à la CPCA. L'arrivée au pouvoir d'élus sensibles aux enjeux de l'économie sociale (Agglomération, Département, Région) car ils ont été ou sont encore des professionnels ou des militants de ce secteur, créé un climat relationnel favorable et un capital d'expériences propice à la construction d'une culture partagée. Cependant, si les représentants de l'économie sociale sont de farouches défenseurs de leurs organisations dans leur diversité en insistant sur leurs spécificités méritoires, les élus adoptent une posture de soutien et d'intégration visant à mettre en avant l'intérêt général. Sensibles aux espérances portées par les acteurs de l'économie sociale, ils doivent agir pour l'ensemble des acteurs économiques sans discrimination, fût elle positive.

Les grandes entreprises de l'économie sociale, coopératives et mutualistes, développent des stratégies territoriales diversifiées. Autonomes dans leur fonctionnement économique et politique, elles ne recherchent pas comme les associations des soutiens à la pérennisation de leurs actions. Engagées dans des secteurs économiques concurrentiels (la banque, l'assurance santé), elles conduisent des stratégies de développement régionales, nationales, européennes.

Le marché et les métiers structurent ces entreprises et leur technicité. Cependant, ce sont aussi des sociétés de personnes qui revendiquent une éthique et une proximité avec la population⁷. Aussi l'ancrage territorial, la participation à des initiatives sociales partenariales permettent de donner une cohérence à un projet qui peut dériver, par isomorphisme avec le marché, dans la banalisation. De son côté, la Mutualité est confrontée à la même nécessité de rechercher le bon compromis entre le local, lieu de proximité avec l'adhérent, et le territoire régional, voire interrégional, niveau de mutualisation de moyens et d'idées, lieu aussi de négociation avec les pouvoirs publics. Nous pouvons considérer que les velléités de structurer l'économie sociale a pour effet premier de structurer des politiques de soutien à chaque niveau territorial. Ces politiques procèdent d'une même démarche de construction participative se dotant d'outils d'observation et d'analyse, puis d'une définition volontariste d'une multitude d'actions, parfois concertées, visant principalement l'animation du secteur, la stimulation de la réflexion, la consolidation des emplois et des activités. La région apparaît aujourd'hui légitime pour assurer un rôle pilote, mais les départements et les agglomérations souhaitent aussi jouer un rôle significatif. Devant tant de sollicitude et de sollicitations, les acteurs de l'économie sociale, notamment les coordinations, unions et fédérations régionales, sont mobilisées pour participer et peser sur les décisions et l'allocation de moyens. Elles cherchent à devenir un interlocuteur économique et politique qui compte en région, tout en préservant l'autonomie revendiquée.

GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'ECONOMIE SOCIALE

Notre enquête ne permet pas de valider l'hypothèse de la co-construction d'un politique de soutien à l'économie sociale en région homogène et coordonnée. Nous constatons la mise en œuvre de politiques territoriales et sectorielles qui obéissent à des logiques propres de positionnement et de reconnaissance. Il manque de notre point de vue une définition précise des compétences respectives, une coordination structurée à partir d'un principe de subsidiarité et le développement d'outils communs d'observation et d'évaluation.

Nous avons souligné l'intérêt croissant des acteurs pour les initiatives d'économie sociale qui semblent bénéficier aujourd'hui d'une reconnaissance par les pouvoirs publics locaux.

⁷ Voir dans certains cas, une activité de solidarité. A ce titre, lire le texte CALVEZ E., (2007), « coopération agricole et préoccupation tiers-mondiste : un exemple significatif en Bretagne », In *La Gouvernance des entreprises coopératives*, (Sous le dir. Muñoz J. et Regnard Y.), Rennes, Ed. Pur, (Coll. Des sociétés »), pp. 145-155.

L'économie sociale est reconnue par sa capacité à développer des projets économiques socialement utiles, innovants et créateurs d'emplois en proximité avec la population et les territoires.

Nous avons montré la convergence possible entre les valeurs et les principes de l'économie sociale et ceux du développement humain durable. La référence à l'économie sociale, comme celle au développement durable produit une représentation idéalisée d'une économie au service de la population, respectueuse de l'environnement. Ce monde économique idéalisé, justifie la mobilisation des collectivités publiques selon deux registres, celui de droit commun de l'aide aux entreprises, celui de la délégation de services à la population. Cette représentation partagée par les promoteurs d'une autre manière d'entreprendre collectivement est fortement contrariée par la fragmentation du champ de l'économie sociale, les logiques propres des collectivités territoriales et la puissance organisatrice du marché. Afin d'étayer notre propos, nous pouvons souligner, en premier lieu la diffusion d'une culture commune sur les formes alternatives de développement économique et social qui passe par la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire, d'une part, des approches du développement durable, d'autre part. Ces deux conceptions convergent, cependant l'une est sectorielle et reste limitée à une forme particulière de mouvement ou d'entreprise collective ; l'autre est transversale et a vocation à intégrer l'ensemble des formes économiques. En second lieu, nous constatons la diversité des acteurs, la complexité de leur positionnement. Nous pouvons rappeler l'existence de six niveaux territoriaux et la co-présence d'au moins six types d'acteurs collectifs.

Tableau 1 : Niveaux territoriaux et compétences

Collectivité territoriale	Compétences
Union Européenne	Communautés : Marché et monnaie unique, politiques d'intégration (exemple politiques pour l'emploi, lutte contre les discriminations). Politique étrangère et sécurité ; coopération policière et judiciaire.
État	Missions régaliennes : justice, police, diplomatie armée Éducation nationale Solidarité nationale Compétitivité nationale et internationale
Région	Développement économique Formation professionnelle, éducation (lycées) Recherche et enseignement supérieur
Département	Action sociale et médico-sociale Aménagement et équipement, éducation (collèges) Culture et patrimoine Développement économique (en accord avec la région)
Communauté de communes, communauté d'agglomération.	Services à la population mutualisés : transport, urbanisme, développement économique, aménagement et équipement

Commune	Services à la population : état civil, élections, action sociale, aménagement et logement, police
Pays (territoire projet)	Lieu d'animation de la réflexion sur le développement (Conseil de développement, Charte)

La lecture élémentaire des principales compétences des collectivités territoriales montre que la Région par sa compétence en matière de développement économique et de prospective est probablement le niveau pertinent de médiation entre le local (les pays) et le global (l'État, l'Europe, le monde). C'est à ce niveau que peut se définir, à partir d'un haut niveau d'expertise, des stratégies régionales internes et externes, capables de structurer le développement, de diffuser les modèles (idées, bonnes pratiques) de coordonner les acteurs et le politiques. Le Pays, territoire projet, et les communautés de communes et d'agglomération sont les lieux privilégiés de mobilisation des acteurs, d'écoute et d'analyse de la demande sociale, de construction d'initiatives et de réseaux. C'est probablement le niveau le plus pertinent pour développer le capital social d'un territoire fondé sur les interactions sociales, la confiance et la proximité. De plus, la communauté de communes ou d'agglomération est sans doute le niveau efficace de production et de mise en œuvre de politiques d'intégration, d'insertion et de lutte contre les discriminations. Le département a une compétence centrale en matière d'action sociale et médico-sociale, il joue un rôle majeur dans la structuration des services à la personne. La commune reste le niveau de production des services à la population. Elle joue un rôle important dans l'animation sociale et culturelle par le soutien au tissu associatif. L'État, nous l'avons vu intervient de diverses manières selon des logiques ministérielles et une logique interministérielle qui se transforme.

Le concept d'économie sociale développé au début des années quatre-vingt et porté par la DIES, semble perdre du terrain au profit du couple conceptuel « innovation et expérimentation » porté aujourd'hui par la DIIESES. De plus, le succès du concept de développement durable entraîne une reformulation de la doctrine historique (chartes) par intégration de la responsabilité territoriale et environnementale. Par ailleurs, le clivage politique actuel entre le gouvernement « conservateur » et les régions « socialistes » n'est pas propice à une articulation convergente et sereine en matière de développement économique. La question de la fiscalité et des transferts de charges est un sujet polémique.

Tableau 2 : Acteurs collectifs, mandat et missions

Acteurs collectifs	Mandat et mission
Élus des collectivités territoriales	Mandat et projet politique
Agents des collectivités territoriales	Statut et mission de service public
Élus des coordinations associatives, mutualistes et coopératives	Mandat et représentation
Salariés des coordinations associatives, mutualistes et coopératives	Contrat et mission de coordination et de développement de réseaux
Élus des entreprises associatives, mutualistes et coopératives	Mandat, représentation, gestion, fonction employeur
Salariés et entrepreneurs d'économie sociale	Projet d'entreprise, activités, équilibres économiques

A chaque niveau des organisations, nous trouvons des acteurs mobilisés dans un cadre déterminé par le mandat, le statut, la mission. La coopération entre les acteurs est donc en premier lieu une coopération élu/technicien, et les relations bilatérales sont souvent des relations élus/élus ou techniciens/techniciens. Les instances participatives mises en œuvre dans la définition des politiques de soutien vont organiser un autre niveau de coopération qui se fonde sur la formation d'un système d'acteurs participatif. Au-delà des intérêts personnels et sectoriels, cette méthode d'animation des politiques publiques permet de diffuser les informations, de collecter les avis, d'engager un débat, de retenir des orientations structurantes. La participation permet également de légitimer une politique par la construction d'un consensus local.

Tableau 3 Logiques d'action et situations contextualisées

Logiques d'action	Situations contextualisées
Service public, bien public et intérêt général	Nouveau modèle de développement régional
Développement humain durable, solidarités territoriales et générationnelles	Pays « territoire projet » Agenda 21
Développement coopératif, associatif et mutualiste « entreprendre ensemble autrement », non lucrativité ou lucrativité limitée	Entreprises et réseaux en cours de structuration, hybridation des logiques économiques.
Marché libéral, produit et profit	Mondialisation, emprise du capitalisme boursier

Nous pouvons déduire de cette approche des acteurs, des territoires et des logiques structurantes que différents scénarios peuvent orienter les politiques de soutien à l'économie sociale. Le scénario « social-démocrate » (modèle nordique) est caractérisé par une alliance étroite entre un État Providence fort et une société civile organisée et dynamique. Ce scénario offre une place de choix au développement d'un service public et de services collectifs. Dans cette perspective, l'économie sociale est reconnue comme un partenaire d'un développement économique et social centré sur le bien public et les services à la population. Le scénario social-libéral (modèle anglo-saxon « Blairiste ») tente de concilier marché libéral et services à la population. Cette 3^e voie, inspirée par Anthony Giddens⁸, est favorable au développement d'entreprises sociales conjuguant dynamisme économique et finalité sociale. Dans cette perspective, « l'économie sociale » fait l'objet d'une césure entre une économie marchande à finalité sociale et une approche philanthropique et charitable (Charities). Le scénario libéral donne une place centrale au marché et à la marchandisation généralisée des activités humaines⁹. Dans cette perspective l'économie sociale est ramenée à un statut d'opérateur économique ordinaire, l'État « modeste » renvoyé à ses missions régaliennes. Ces trois scénarios convergent sur la nécessité de la croissance économique forte, mais ils divergent sur les mécanismes de régulation et de redistribution. Pour conclure, nous pouvons caractériser le nouveau modèle de développement économique régional par une proximité avec le scénario « social-démocrate ». Des convergences historiques et idéologiques apparaissent entre les élus socialistes et les acteurs de l'économie sociale. Cette alliance objective plaide pour un soutien vigoureux à la structuration et au développement de ce 3^e secteur. Cependant, les collectivités territoriales sont gestionnaires du bien public et garant de l'égalité de traitement entre les opérateurs. Ainsi, la reconnaissance de l'économie sociale ne signifie pas une préférence en matière d'intervention économique. Les élus sont vigilants afin de maintenir de bonnes relations avec l'ensemble des acteurs économiques. La gouvernance territoriale et ses principes d'animation partenariale comme la référence au développement humaine durable sont des outils qui permettent de construire des consensus locaux et de diffuser des idées et des pratiques innovantes, créatrices d'emploi et de richesses, tout en conduisant les acteurs à assumer progressivement une responsabilité sociale et environnementale.

⁸ GIDDENS A., (1998), *The third way*, la 3^e voie : le renouveau de la social-démocratie, Seuil.

⁹ Nous nous inspirons librement des travaux du sociologue ESPING-ANDERSEN G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity press. ESPING-ANDERSEN G. (1999), *Social foundations of post-industrial economics*, Oxford, Oxford University press.

CONCLUSION

La gouvernance territoriale fait intervenir des acteurs qui ne sont pas cantonnés à la simple sphère du gouvernement fut-il local. Cette manière d'envisager l'action publique n'est pas une nouveauté en soi dans le cadre et la situation française. La participation des acteurs extérieurs au cercle étroit du gouvernement existe depuis plusieurs années. En revanche, la conceptualisation conduite sous le terme de gouvernance, désigne une autre manière d'envisager la coordination de la politique. Moins hiérarchisée, moins « top down » et plus partagée entre les acteurs institutionnels et de terrain. Ainsi la gouvernance territoriale dans le secteur de l'économie sociale ne pourrait pas se passer d'une participation des acteurs de ce secteur pour plusieurs raisons. Premièrement, parce que les valeurs véhiculées par ces organisations du secteur se réfèrent au principe de la participation démocratique pour entreprendre des actions. Deuxièmement, les structures du secteur ont développé des actions, voire anticipé des actions dans les domaines les plus divers. Une telle activité dénote de la capacité d'expertise et de connaissance propre à ce milieu. Enfin, globalement les structures du secteur de l'économie sociale et solidaire partagent l'idée suivant laquelle on peut allier une action collective précise et l'intérêt général représenté par les autorités publiques. La gouvernance territoriale apparaît ainsi comme une mise en réseau des acteurs locaux dans la perspective d'actions pérennes. Cette dernière dimension, temporelle, est également partagée par les structures de l'économie sociale et solidaire et dans une certaine mesure, par les pouvoirs publics. Si l'on veut modifier des pratiques, faire adopter certains comportements (développement durable par exemple) il convient d'inscrire les actions dans un espace-temps cohérent autrement dit long. Ainsi les acteurs de l'économie sociale et solidaire que nous avons rencontrés, s'ils semblent faiblement coordonnés partagent néanmoins une certaine idée de la représentation et de ces enjeux. Notre étude nous a permis de mettre en lumière la mobilisation active des acteurs publics et privés pour reconnaître et développer une économie sociale en région. A des titres divers, chacun est convaincu de l'intérêt de ce modèle qui doit permettre de répondre de manière pertinente à des enjeux économiques et sociaux. Nous affirmons que les initiatives prises qui s'apparentent à des formes de gouvernance territoriale déployée à chaque niveau territorial contribuent à la structuration d'un modèle de développement qui associe une représentation convergente des intérêts collectifs portés par les organisations de l'économie sociale et l'intérêt général construit dans le cadre des compétences des collectivités publiques. Ce mouvement d'idées et de pratiques partagées, par sa dimension expérimentale et innovante, donne corps à la thèse d'une économie plurielle

travaillée par des alliances, des tensions, des formes d'hybridation. Les efforts de coopération identifiés et la mobilisation de moyens conséquents et en croissance, laissent apparaître la formation progressive d'un modèle régional de développement de l'économie sociale. Mais nous observons aussi que les forces de distinction entre collectivités territoriales et entre familles statutaires restent très présentes. Elles contrarient la nécessaire cohérence et lisibilité attendue par les acteurs de terrain. Nous pouvons en déduire que les logiques d'action à l'œuvre au sein des collectivités locales et aussi dans les instances dirigeantes des familles, coordinations et organisations de l'économie sociale n'échappent pas à la question de la légitimité propre et à celle de la reconnaissance de l'engagement et des réalisations. Chaque acteur, en fonction de son pouvoir et de sa position, éprouve le besoin d'une affirmation identitaire et d'une reconnaissance de légitimité. Cette pluralité inhérente aux systèmes d'acteurs complexes montre que le processus de traduction qui s'opère aujourd'hui autour du concept d'économie sociale doit s'inscrire dans la durée, la permanence des engagements et des investissements. La référence à ce concept d'économie sociale suppose une représentation partagée des valeurs, des principes d'action et des enjeux. Le rapport du CESR et la position officielle du Conseil Régional, vont consolider la reconnaissance de l'économie sociale en l'intégrant comme une dimension de la politique régionale. Cependant, nous l'avons vu, la stabilité de ce *concept* comme référence commune n'est pas acquise.

D'une part, la territorialisation des politiques publiques et la perception des enjeux du développement humain durable conduisent à la formation d'une économie mixte du développement local qui peut avoir comme effet de réduire la perception du rôle et de l'identité spécifique de l'économie sociale au plan local. D'autre part, l'orientation des politiques de la DIISES sur les problématiques de l'expérimentation, de l'innovation et plus récemment de la lutte contre les exclusions, va probablement mobiliser les acteurs sur des enjeux, importants mais sectoriels, au détriment d'une démarche globale de structuration et de développement. En conséquence, nous pensons que la pérennité de ce modèle de développement régional réside dans la capacité des acteurs à développer des logiques d'inter-coopération dynamiques qui doivent dépasser, au nom d'un intérêt supérieur commun (le développement humain durable de la région), les positions inhérentes aux compétences et prérogatives spécifiques. Cette capacité à produire une compétence collective fondée sur une représentation partagée des enjeux économiques et sociaux et des actions spécifiques et transversales (un langage et un référentiel commun) est de nature à produire des effets de développement durable, riches en capital social, capables de répondre aux besoins actuels et futur.

BIBLIOGRAPHIE

AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G., ET LIVIAN Y.-F., (1996), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Ed. Du Seuil, (Coll. «Sociologie»).

CALVEZ E., (2007) « coopération agricole et préoccupation tiers-mondiste : un exemple significatif en Bretagne », In *La Gouvernance des entreprises coopératives*, (Sous le dir. MUÑOZ J. ET REGNARD Y.), Rennes, Ed. Pur, (Coll. Des sociétés »), pp. 145-155.

CANTELLI F. ET GENARD J-L., (2007), *Action publique et subjectivité*, Paris, Ed. L.G.D.J..

GIDDENS A., (1998), *The third way*, la 3^e voie : le renouveau de la social-démocratie, Paris, Ed. Seuil.

HARDY D. ET HUAUME E. (2006), *L'économie sociale en Bretagne, Pour une région compétitive, sociale et solidaire*, CESR.

MEISTER A. (1974), *La participation dans les associations*, Paris, Éditions ouvrières.

MUÑOZ J. ET PENVEN A., (2007), « Gouvernance territoriale de l'économie sociale Politiques d'appui à l'économie sociale en région et impact local pour un développement solidaire ». *Innovation sociale et le développement en économie sociale et solidaire* DIESES. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Rapport mené conjointement avec le Collège Coopératif en Bretagne. Novembre, 138 p.

ROSANVALLON P., (2006), *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Ed. Seuil.

ESPING-ANDERSEN G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity press.

ESPING-ANDERSEN G. (1999), *Social foundations of post-industrial economics*, Oxford, Oxford University press.