

Les parties prenantes dans l'articulation de la régulation et de la gouvernance d'un territoire d'économie sociale et solidaire.¹

Philippe VAESKEN, Ingénieur de Recherche,
IAE de Lille, Université de Lille 1
LEM, UMR CNRS 8179
philippe.vaesken@iae.univ-lille1.fr

Maria ZAFIROPOULOU, Ingénieur d'Etudes, Doctorante, LEM,
IAE de Lille, Université de Lille 1
LEM, UMR CNRS 8179
maria.zafiropoulou@iae.univ-lille1.fr

IAE de Lille
104, avenue du Peuple Belge,
59043 Lille Cedex - France.

Introduction

L'approche territoriale est souvent connectée à l'analyse de la proximité (Colletis et Pecqueur 2004) dans laquelle la position de l'acteur est importante. Pour Claude Dupuy et Jean-Pierre Gilly (1999) la dynamique de proximité est un processus complexe d'interaction stratégique entre les acteurs. Dans le cas du secteur spécifique de l'économie sociale, la territorialité se traduit principalement par la mise en place d'un mode organisationnel où gouvernance et régulation sont en interaction constante. Force est de constater que l'économie sociale et solidaire s'inscrit comme une variable d'ajustement des dysfonctionnements du secteur marchand et tend à apporter des réponses en matière de développement social et de dynamique solidaire aux populations les plus fragilisées par le fonctionnement de marché classique (Enjolas 2002).

Dès lors, la mise en œuvre d'une politique locale de développement de l'économie sociale et solidaire nécessite la coexistence de deux catégories d'acteurs : le gouvernement (souvent local) et les opérateurs (souvent issus du monde associatif, coopératif ou mutualiste). Dans ce

¹ Cet article est réalisé dans le cadre d'un programme européen intitulé EQUAL DESTIN (programme orienté sur l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations). L'objet de cette activité est de mettre en exergue les modalités de développement des districts d'économie sociale. La contribution qui est présentée ci après doit beaucoup à l'ensemble des membres du groupe de recherche de l'IAE de Lille constitué de Christel Beaucourt, Pierre Louart, Philippe Vaesken et Maria Zafiropoulou. En tout état de cause cette contribution n'engage que la responsabilité des deux co-auteurs.

contexte, Vaesken et Zafiropoulou (2007)² ont proposé un modèle, relatif aux typologies d'innovation sociale, qui met en relation les problématiques liées à la gouvernance avec les besoins de régulation et en articulation avec les opérateurs locaux. Ce modèle décline quatre modes d'articulation donnant lieu à des voies de développement de l'innovation sociale. Or, il importe de préciser que ces types d'innovation sociale ne fonctionnent que parce qu'ils sont force de mobilisation, ou non, d'acteurs ayant des intérêts dans le développement de l'économie sociale et solidaire sur un territoire donné.

De fait, la mobilisation d'acteurs nous conduit à nous interroger sur les principes de l'organisation des parties prenantes, selon des logiques d'influence, de pouvoir (Jones 1995, 1999, Mayers 2005) et de participation. Cette analyse des acteurs autour de la thématique sociale et solidaire revient à positionner le territoire non pas uniquement comme un cadre, un contexte ou un support matériel, mais comme un acteur collectif (Palard 2007) avec lequel de véritables combinaisons opératoires se façonnent et s'organisent. L'acteur est donc au centre du modèle afin d'en assurer la dynamique.

C'est ce mode articulaire complexe d'acteurs hétérogènes (du territoire au bénéficiaire) que nous proposons d'analyser dans le cadre de la construction d'une politique locale de soutien et de développement de l'économie sociale et solidaire.

Ainsi, dans une première partie, nous présentons les bases du modèle proposé par Vaesken et Zafiropoulou comme clé de lecture pour la construction de politiques locales. Cette axe revient à préciser les problématiques synergiques qui se nouent entre les différentes catégories d'acteurs concernés (les parties prenantes), mais également les modes de discussion qui existent entre le territoire, en tant qu'acteur, et les autres acteurs concernés. On soulignera notamment l'importance des parties prenantes dans le processus de sensibilisation et de mobilisation au projet territorial collectif.

A partir de cette mise en perspective, nous analysons, ensuite et de façon parallèle, la pertinence de ce modèle auprès d'un territoire (la CASO : Communauté d'agglomération de Saint Omer, dans le Pas de Calais, en France) pour lequel le champ de l'économie sociale reste encore largement inarticulé et diffus. Notre objectif est de déterminer les causes et les défaillances d'acteurs, mais également les effets leviers sur lesquels il conviendrait de développer une stratégie pertinente d'information, de sensibilisation et de mobilisation. La grille d'analyse sera fortement ancrée des travaux menés par D'Herbemont et César (1996 et 2004) sur le positionnement d'acteurs et la stratégie du projet latéral. Grille qui sera complétée par le positionnement de l'acteur spécifique qu'est le territoire.

Enfin, une dernière partie cherche à capitaliser les retours d'analyse sur le cas de la CASO afin de mettre en synergie le modèles d'innovation sociale avec les jeux et enjeux d'acteurs locaux, mais également de préciser les rôles et fonctions de cet acteur particulier qui est le territoire.

² Vaesken P. et Zafiropoulou M., 2007, Economie Sociale : une pratique de régulation territoriale, Conférence internationale du CIERIEC, Victoria, Colombie Britannique, Canada

1. L'émergence d'une typologie d'innovation sociale : entre gouvernance et régulation.

Comment aborder la construction d'un territoire d'économie sociale selon des aspérités de développement local territorialisé. Telle est la problématique qui se pose aux territoires dont la complexité s'inscrit dans une vision systémique où l'acteur est au cœur du débat. Crozier et Friedberg³ ont montré que tout mode d'organisation est un phénomène sociologique, issu d'un construit social, qui est en perpétuelle mutation et évolution sous la condition que cette organisation s'appuie sur des jeux permanents d'acteurs qui intègrent leurs propres stratégies. Ainsi, l'hypothèse soulevée par les auteurs, précisant que l'action organisée est un construit social qui aide les hommes à trouver des solutions aux problèmes d'action collective, en orientant également les comportements selon des enjeux personnels, reste totalement d'actualité dans le champ du développement des territoires d'économie sociale. L'organisation territoriale demeure un lieu d'interaction de l'action collective selon des objectifs multiples. Partant d'une simple action de gestion collective du devenir du territoire, l'action collective peut s'orienter vers des volontés spécifiques de pallier les manques territoriaux, voire d'aborder un système local de développement inscrivant le territoire dans une volonté de développement.

Dès lors le développement est un axe volontaire, inscrit dans une politique territoriale qui intègre deux dimensions complémentaires que sont la gouvernance, comme mode de gestion des relations entre acteurs dans le processus décisionnel, et la régulation, comme mode d'intervention pour pallier les manques et les insuffisances territoriales. C'est autour de ces deux axes que se construit le modèle d'analyse des développements des territoires d'économie sociale.

Dans un premier temps, l'approche de la gouvernance est abordée afin d'identifier les différents modes identifiables dans le jeu de la construction territoriale. Dans un second temps, c'est le concept de régulation qui est abordé. Enfin, considérant que ces deux axes sont perçus dans une dimension « située », le modèle de développement de l'innovation sociale est présenté.

1.1 La gouvernance et l'approche territoriale

La gouvernance est un concept qui inspire beaucoup de chercheurs en sciences humaines. Force est de constater que la gouvernance est souvent perçue comme mode incontournable de gestion des organisations qui met en cohérence les différentes catégories de parties prenantes dans un processus de décision ou d'aide à la décision. Si le territoire est en soi un objet d'analyse complexe qui nécessite d'en comprendre la construction et l'émergence, le territoire révélé (Colletis et Pecqueur 1993)⁴, les logiques de management des territoires reste d'autant plus complexe.

Le territoire de développement de l'économie sociale et solidaire s'entend donc comme un espace territorial et managérial imbriqué dans une dimension de développement territorial

³ Crozier M et Friedberg E, 1977, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective* », Collection Sociologie Politique

⁴ Colletis G et Pecqueur B, 1993, « Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives », RERU n°3, pp 489-508.

plus large. In extenso, le mode de gouvernance de l'économie sociale et solidaire constitue une partition élargie des acteurs de la gouvernance territoriale globale. Cette gouvernance se structure autour de deux niveaux : au niveau de l'organisation issue de l'économie sociale et solidaire et autour de l'imbrication du secteur dans le cadre du développement des politiques publiques territorialisées. Dans le cas de la gouvernance des organisations de l'ESS⁵, c'est un ensemble de parties prenantes qui interagissent afin de définir et coordonner un « projet collectif » (Brechet et Desreumaux 2004, 2005)⁶. Ce dernier devient le lieu de partage décisionnel et d'engagement des parties prenantes (Draperi 2003)⁷. Toutefois, la gouvernance des organisations de l'ESS ne peut être considérée comme un fait isolé. De fait les parties prenantes sont à la fois des acteurs spécifiques impliqués dans la gestion et le management de l'organisation, mais également des structures institutionnelles impliquées dans plusieurs organisations, voire dans des logiques de politiques publiques territorialisées. Ainsi, la gouvernance de l'organisation s'étend en empiète sur la gouvernance territoriale du secteur de l'ESS, elle-même impliquée dans la gouvernance publique locale.

On perçoit aisément le processus d'imbrication, et la complexité qui en découle. Cette complexité trouve ses gênes non pas dans la logique de territorialisation, mais dans les encastremements thématiques et organisés qui structurent les différentes dimensions d'un territoire. De fait, on ne peut plus parler d'un mode de gouvernance, mais d'un système de pluri-gouvernance, ou de pluralité des modes de gouvernance, qui s'organise au sein d'un territoire (Enjolras 2001 et 2005)⁸. Ainsi, dans le champ de l'ESS, on ne peut pas se contenter de parler d'une gouvernance thématique mais plutôt d'un continuum de gouvernance partant d'une simple gouvernance des organisations jusqu'à une gouvernance institutionnelle qui s'organise en transversalité et en complémentarité des gouvernances organisationnelles spécifiques. Bouchard et Alii (2000)⁹ et Enjolas (2005) définissent ce continuum comme constitutif d'un régime de gouvernance. Colletis et alii (2005) complètent ce régime en le positionnant sur trois niveaux reprenant une gouvernance politique ou tutélaire, une gouvernance partenariale et une gouvernance organisationnelle. La pratique territoriale veut que ces différents niveaux interagissent et se complètent jusqu'à définir des règles de coopération et de fonctionnement (cf. Weick)¹⁰ qui inscrivent ces modes de gouvernance dans un espace de gouvernance située, lieu de développement d'actions collectives (Astley et Van de Ven 1981)¹¹ et de régulation. Ce continuum constitue le premier axe explicatif de notre modèle d'analyse de l'organisation de l'ESS sur un territoire et de son implication en matière d'innovation sociale.

⁵ L'acronyme ESS reprend la terminologie Economie Sociale et Solidaire

⁶ Brechet J.P et Desreumaux A., 2004, « Pour une théorie stratégique de l'entreprise, Projet, collectif et Régulation », 13^{ème} conférence de l'AIMS, Normandie, Vallée de Seine, Juin et Brechet J.P. et Desreumaux A., 2005, Note critique : Le projet au fondement de l'action collective, Sociologies Pratiques, n°10

⁷ Draperi J.F. 2003, La coopération face aux nouvelles attentes de la société », in Touzard J.M et Draperi J.F, *Les coopératives entre territoires et mondialisation*, Les cahiers de l'Economie Sociale n°2, Institut d'Economie Sociale et l'Harmattan.

⁸ Enjolras B., 2001, « Coordination failure, property rights and nonprofits organisation », *Anal of public and cooperative economics*,

Enjolras B., 2005, « Economie Sociale et solidaire et régimes de gouvernance », *RECMA* n° 296,

⁹ Bouchard M., Bourque G. et Lévesque M. , 2000, « L'évaluation de l'économie sociale dans la perspective de nouvelles formes de régulation socio-économique de l'intérêt général », *Cahiers du CRISES*, n°13, Montréal

¹⁰ Weick K., 1969, «The social psychology of organizing, Addison-Wesley

¹¹ Astley W.G. et Van de Ven A.H., 1981, « Mapping the Field to Create a Dynamic Perspective on Organisation Design and Behavior », in Joyce W.F. et Van de Ven AH, *Perspectives on Organisation Design and Behavior*,

1.2 La régulation comme mode d'intervention situé

Si la gouvernance s'articule entre des modes organisationnels et des modes institutionnels, le processus de régulation qui en découle reste fortement contraint du mode de gouvernance engagé. Parler de régulation par le biais de l'économie sociale et solidaire revient à mettre en œuvre un système d'articulation entre une régulation globale territoriale et une régulation sociale du territoire en question. Si les formes de régulation territoriale, ou locale, ont déjà largement été analysées (à partir de travaux de Gilly et Pecqueur¹²), l'approche de la régulation se fait généralement à partir d'un environnement de référence. Cet environnement peut être à l'échelle de l'économie nationale ou mondiale, à l'échelle de l'économie territoriale ou à l'échelle de l'institution (agent, entreprise ou institution). De fait, la régulation est toujours située, l'important est d'être en capacité de spécifier le cadre situé de la régulation. Dans le contexte spécifique de l'ESS sur un territoire déterminé, les niveaux de régulation s'articulent entre les processus de régulation institutionnelle, au sens de l'agent en relation avec son environnement d'action et la régulation territorialisée de l'ESS, comme axe porté par les pouvoirs publics, dans une volonté de palier une insuffisance situationnelle et thématique.

Le processus de régulation territoriale en matière d'ESS est donc à percevoir selon trois niveaux d'intervention. Le niveau de la structure qui agit sur un système spécifique (le handicap par exemple), des structure mutualistes qui tentent de faire travailler de concert un ensemble d'associations oeuvrant sur le champ de l'ESS et sur des axes thématiques spécifiques (l'insertion sociale par exemple) et le niveau des pouvoirs publics territoriaux qui assurent la mise en place de systèmes de régulation. Ces trois niveaux peuvent coexister avec des intensités plus ou moins importantes. Comme pour le système de gouvernance situé, le système de régulation situé s'entend selon une logique de continuum qui intègre, à l'origine un mode de régulation par le biais des actions des association dans le domaine de l'ESS, avec une faible prégnance, voire une absence de participation des pouvoir publics dans le domaine de l'ESS. A l'autre extrémité de ce continuum, on positionne une puissance d'intervention régulatrice forte de la part des pouvoirs publics locaux, ce qui n'altère en rien la capacité d'intervention des organismes pris individuellement.

Pour spécifier cette approche régulatrice, Desreumaux et Brechet (2004, 2005)¹³ positionnent la régulation, à partir d'une approche de projet collectif, ce qui s'apparente parfaitement à la construction d'un projet de développement territorial par le biais de l'ESS, comme un point de croisement entre un projet processus¹⁴ et une action de mise en œuvre du projet. Selon cette acception la régulation s'articule entre l'émergence et la centralisation. L'émergence montre les différents axes de discussions et de débats qui organisent des choix et des modes spécifiques d'intervention des institutions, ce qui spécifie le mode processuel des projets des institutions en matière d'intervention. La centralisation présente la construction collective qui est issue de ces axes émergents, les projets d'intervention des institutions, et qui peuvent être centralisés par les pouvoirs publics locaux pour définir des modes d'intervention adaptés. Au terme centralisé, qui fait souvent référence à des politiques totalitaires, le terme situé, voire organisé, est préférable en ce sens ou le processus de régulation répond à une problématique stratégique et qu'il s'inscrit en interaction avec les pratiques des organisations et institutions

¹² Gilly J.P. et Pecqueur B., 1995, *La dimension locale de la régulation*, in *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Boyer R. et Saillard Y., éd La Découverte, Coll. Recherches

¹³ Opus cité

¹⁴ Le projet processus, selon les auteurs, renvoie à la complexité organisationnelle, il s'inscrit dans une dynamique d'acteurs dont l'enjeu est la régulation

du territoire. Ainsi, il n'y a pas d'action de régulation située sans cadre commun partagé, sans prise en compte des acteurs locaux. En l'absence d'axe d'intervention des institutions et organisation locales, la réponse en matière de régulation située peut être directement portée par les pouvoirs publics.

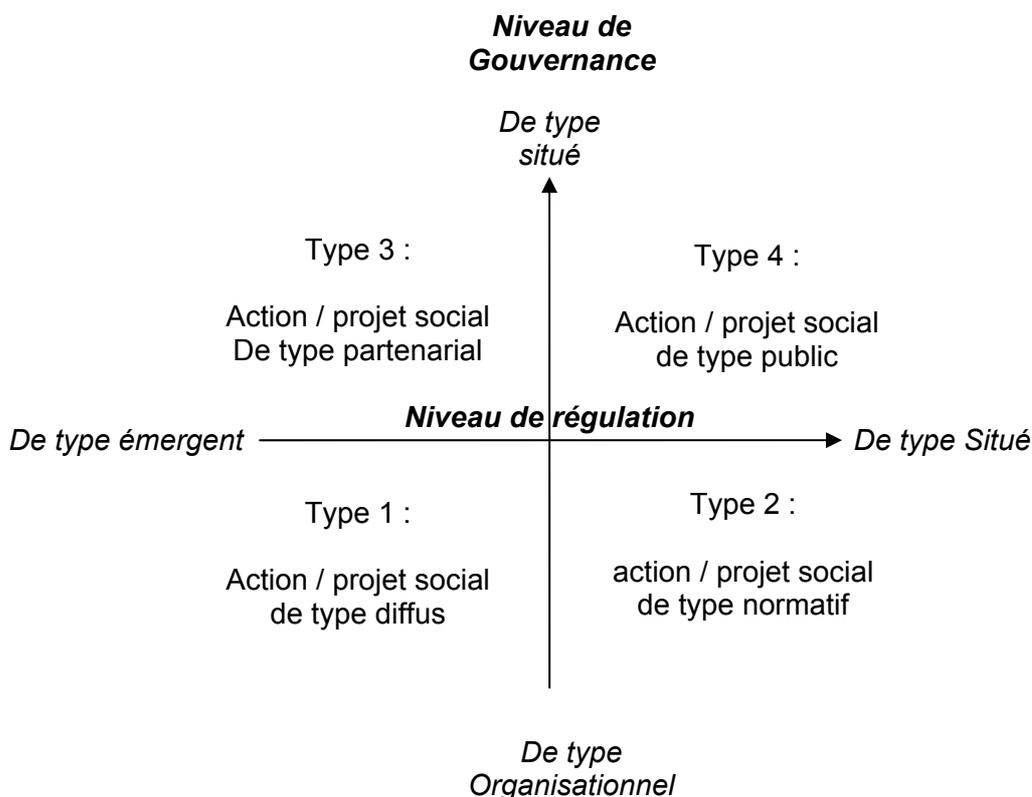
Toutefois, force est de constater que parler de régulation située par le biais de l'ESS nécessite de croiser les modes de régulation avec les types de gouvernance qui existent sur le territoire dans cet espace thématique. C'est à l'origine de ces croisements que se développeront, ou non, des modes managériaux nouveaux qui peuvent être sources d'innovation sociale ou sociétale. Ces modes managériaux seront alors fortement dépendants des différentes positions des parties prenantes dans le cadre conjoint de la régulation et de la gouvernance situées.

1.3 Les modes d'innovation sociale : une résultante.

La construction des actions et des projets qui constituent le cœur du secteur de l'économie sociale et solidaire peut être à l'origine ou être une résultante du croisement des deux continuums de gouvernance situés et de régulation situés. Dans ce contexte de croisement, la dimension territoriale est essentielle. Elle constitue le cadre de validité de l'analyse et en justifie sa pertinence. L'abscisse du graphique est construit à partir du continuum des niveaux de régulation, reprenant, à la droite du graphique, des modes de régulation plutôt émergents et fonctions des capacités d'intervention des institutions concernées, mais avec un faible interventionnisme des pouvoirs publics. Plus on se déplace vers la gauche de cet axe, plus la capacité d'intervention des pouvoirs publics est forte, arrivant à un niveau de quasi centralisation du rôle régulateur. Pour ce qui concerne l'axe des ordonnées, c'est le continuum des modes de gouvernance qui est représenté. A la base de cet axe on retrouve un mode de gouvernance plus de type organisationnel, alors qu'à l'autre extrémité c'est le mode de gouvernance partenariale, voire une gouvernance politique tutélaire qui est représentée. Ce croisement des deux continuums permet de présenter quatre processus de développement d'action ou de projets dans le champ de l'économie sociale et solidaire.

Nous ne reprenons pas dans ce schéma les extrémités « extrémistes » des deux axes qui donneraient lieu à une centralisation des actions et projets de l'économie sociale et solidaire dans les mains des pouvoirs publics sans laisser de capacité d'action des organismes associatifs et organisationnels. Cette situation serait alors très proche des systèmes totalitaires.

Figure 1 : Typologie d'actions et de projets sociaux et solidaire sur un territoire



De fait, quatre types d'action ou de projets à vocation sociale et solidaire sont présentés dans ce graphique décrivant les différentes évolutions qui correspondent à l'articulation de la gouvernance et de la régulation territoriale. Ces éléments sont développés ci-après.

Le type 1 représente une situation de développement de l'ESS diffuse avec des modalités de développement des projets et des actions non coordonnées. Il est caractéristique d'une situation où le niveau de gouvernance est de type organisationnel et le niveau de régulation de type émergent. Dès lors, si l'action de l'économie sociale n'est ni cadrée ni organisée, le niveau de l'innovation sociale qui en découle reste incontrôlé et non canalisé. Il n'y a, dans ce cas, que peu de capacité de diffusion et d'appropriation de ces innovations par l'ensemble des organismes institutionnels et associatifs oeuvrant sur l'ESS. Dans ce contexte, les projets et les actions à vocation sociale et solidaire portés par les organismes institutionnels et associatifs restent diffus et non structurés, partant uniquement de la capacité innovante de l'entreprise sociale.

Le type 2 souligne un niveau de régulation située face à un système de gouvernance de type organisationnel. Il s'agit très concrètement d'une situation où le poids politique et légal est très fort et sert de référence à l'action sociale. Dès lors, les processus de développement des projets et des actions dans le champ de l'ESS restent guidés par les orientations politiques territoriales. L'innovation sociale est alors canalisée dans le sens de l'action publique et fait suite à des principes de commande publique. La place donnée à l'innovation sociale spontanée et à l'expérimentation de cette innovation reste faible sauf dans le cas où elle répond à une commande publique.

Le type 3 met en exergue des territoires où l'organisation de l'économie sociale se fait dans un cadre partenarial, en ce sens où l'économie sociale n'est pas spécifiée par des choix politiques avérés, mais fait l'objet d'une organisation entre acteurs selon des principes de proximité organisée. Dans ce contexte, les rôles et fonctions des parties prenantes sont essentiels. L'apport des structures qui participent à la gouvernance de l'économie sociale se focalise autour des modes d'action sociale de type organisationnelle. De fait, on voit alors émerger des structures en charge d'organiser, de coordonner et d'animer les organisations de l'économie sociale. La démarche s'intègre dans le champ de l'action collective mais se développe indépendamment des orientations des politiques publiques, dont le niveau de régulation est de type émergent. La gouvernance organisée, ou située, donne généralement lieu à la création d'organismes en charge de capitaliser et de valoriser les actions développées par les organisations de l'ESS. De cette centralisation naît une logique de capitalisation d'expérience qui facilite le partage de l'innovation sociale, voire facilite le développement même de cette innovation.

Le type 4 est le mode organisationnel qui permet d'atteindre une forme collective d'action sociale. Elle donne lieu à un processus d'innovation sociale probant. En effet, cette innovation s'inscrit dans une fonction de régulation territoriale située des problématiques sociales spécifiques tout en entrant dans le cadre de l'action collective au sens de Astley et Van de Ven (1981) c'est-à-dire qui défend une approche volontariste des parties prenantes dans un contexte macro, en intégrant la dimension régulatrice et tutélaire des pouvoirs publics.

Ainsi, nous pouvons définir l'innovation des entreprises d'économie sociale et solidaire (Vaesken et Zafiropoulou 2007) comme l'ensemble des démarches qui permettent à l'organisation de se régénérer et de se développer grâce à la mise sur le marché des services nouveaux ou grâce à l'utilisation des nouvelles méthodes ou pratiques. L'acception de l'organisation s'entend tant au niveau des institutions qu'au niveau du territoire. Au sein de ce modèle, l'innovation sociale peut se décliner en quatre catégories : l'innovation sociale diffuse correspondant à la situation de type 1, l'innovation sociale d'origine normative correspondant à la situation 2, l'innovation sociale de type partenariale correspondant au type 3 et l'innovation sociale collective et publique caractéristique de la situation de type 4.

Toutes ces situations instaurent des règles de proximité et des instances représentatives basées sur le même principe qui tend à transformer les mentalités et les comportements individuels et collectifs. Dans ses déclinaisons spatiales et non spatiales, la proximité va donc rendre compte des conditions nécessaires à la coordination pour les différentes parties prenantes (Pecqueur et Zimmermann, 2004).

Cette définition se fait autour de la théorie de la contingence. Des différentes logiques de proximité telles qu'organisationnelle, institutionnelle et géographique trouvent par conséquent application au secteur de l'ESS. Cependant, seulement la proximité géographique trouve des applications évidentes dans la pratique.

L'encastrement de la notion de gouvernance et de la régulation co- évolue dans le temps et dans l'espace. Le rôle des parties prenantes de l'ESS dans l'articulation de la gouvernance et de la régulation est primordial. Les acteurs sont très influents et influençables. Leur influence ainsi que leur influençabilité dépendra du territoire. Tout en respectant les principes du néo-institutionnalisme, et sans adopter une théorie déterministe, nous pouvons dire que l'espace occupe une place déterminante dans l'équilibre de la gouvernance et de la régulation d'ESS,

ainsi que dans le mode et le niveau d'influence des parties prenantes dans l'articulation de ces deux notions. Cette approche par les acteurs et les parties prenantes est développée dans la partie suivante.

2. Régulation territoriale de l'ESS et projet collectif : une stratégie d'acteurs

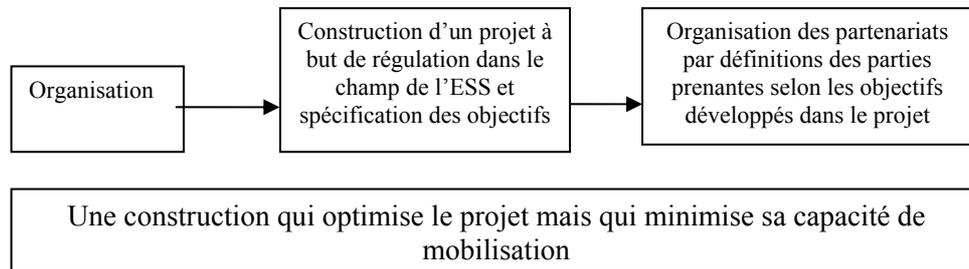
L'approche de la construction territoriale par le jeu simultané de la gouvernance et de la régulation montre que les territoires sont façonnés par les acteurs et que ces acteurs sont également façonnés par les territoires. La structuration systémique du territoire s'organise donc dans un jeu d'interaction systématique entre territoire et acteurs qui organise un mode de gouvernance territoriale issu de l'action collective. L'action collective, publique ou non, se perçoit obligatoirement dans une logique de projet qui s'organise autour des relations d'acteurs. Ces relations demeurent le maître mot de la réussite ou de l'échec du projet collectif et il importe d'avoir une vision très claire des positions des acteurs autour du projet. Mais, au-delà de cette position, la théorie des parties prenantes nous permet, par analogie, de repositionner cette dynamique d'acteurs autour du projet collectif selon une articulation qui s'appuie sur le degré d'adhésion/opposition et le niveau d'implication. Enfin, cette approche est déclinée sur le cas de la CASO.

2.1 Position d'acteurs et projet collectif : une approche basée sur la théorie des parties prenantes.

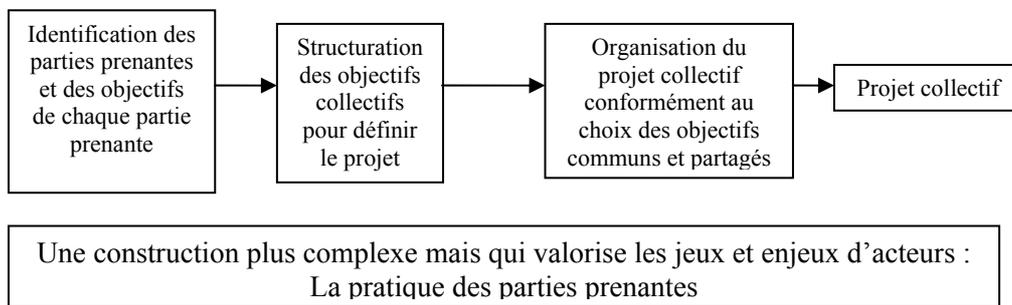
Le projet collectif s'inscrit comme vecteur de développement de l'innovation territoriale dans le cadre de l'ESS. Il reflète une démarche de gouvernance située dans un processus de régulation qui peut aller de l'émergence jusqu'à la régulation située. Dans le premier cas, l'action collective sera d'ordre institutionnelle, dans le second elle sera d'ordre « publique ». Si le principe d'organisation du projet collectif sous tend, comme postulat un mode de gouvernance située, ce préalable part d'une action de construction de projet selon un processus partagé. Ainsi, globalement, on rencontre deux axes de construction d'un projet collectif. Le premier part du projet pour élaborer par la suite un partenariat (peut on alors réellement parler de projet collectif) ; le second part des objectifs des acteurs concernés pour définir un projet qui répond aux attentes des différents acteurs. C'est dans ce second cas qu'une analogie avec la théorie des parties prenantes permet d'explicitier les modes de construction du projet collectif. Le schéma suivant présente les deux situations en spécifiant ce qui est de l'ordre d'un projet collectif et ce qui est de l'ordre d'un projet partenarial.

Figure 2 : Du projet partenarial au projet collectif

Cas 1 : Construction d'un projet partenarial



Cas 2 : Construction d'un projet collectif



Si on se réfère au tableau relatif aux typologies d'actions et de projets sociaux et solidaires sur un territoire, le projet partenarial correspond à une situation où le niveau de gouvernance est d'ordre organisationnel, alors que pour le projet collectif, le niveau de gouvernance correspondant est d'ordre situé.

Concernant le processus de construction du projet collectif, ou même du projet latéral (D'Herbemont et César 2004)¹⁵, les acteurs concernés, les parties intéressées, sont donc considérés comme parties prenantes au même sens que celui développé dans les origines de la théorie du même nom (Freeman 1984, 1994)¹⁶ et qui se focalise autour de l'organisation. Ici le point focal est le territoire, est plus spécifiquement l'ESS au sein du territoire comme axe de régulation. Dans ce contexte, les parties prenantes s'articulent selon deux grands axes : le pouvoir et la capacité d'influence ou la légitimité¹⁷.

Toutefois, et avant d'intégrer ces deux dimensions dans la dynamique des relations d'acteurs autour de la construction du projet, il convient d'identifier les positions de ces acteurs / parties prenantes¹⁸ selon une double approche : le niveau d'adhésion (adhésion / opposition)

¹⁵D'Herbemont O et César B, 2004, *La stratégie du projet latéral*, Dunod

¹⁶Freeman R.E., 1984, *Strategic Management : A Stakeholder approach*, Pitman, Boston et Freeman R.E., 1994, "The politics of stakeholder Theory, some future directions", *Business Ethics Quarterly*.

¹⁷En lieu et place de la capacité d'influence la littérature sur le sujet propose également le terme de « légitimité » (Andriof J. et Waddock S., 2002, « Unfolding stakeholder engagement », in *Unlojding Stakeholder Thinking. Theory, responsibility and engagement*, sous la dir. de Andriof J. et Waddock S., Husted B. et Rahman S., Greenleaf)

¹⁸En matière de parties prenantes on considère la typologie suivante comme recevable : Les parties prenantes internes. Ce sont celles qui travaillent directement dans le projet ou le système. Les parties prenantes intermédiaires. Ce sont celles qui sont « à cheval » sur le projet ou le système. Ils travaillent à la fois en interne

vis-à-vis du projet collectif et le niveau d'implication opérationnel (actif / passif). Le croisement de ces deux axes permet de présenter une répartition simplifiée des positions des parties prenantes autour du projet collectif.

Ainsi, quatre catégories de position sont identifiables :

- les leaders ou porteurs du projet. Ils sont très actifs et, de fait adhèrent largement aux objectifs développés dans le projet collectif. Ces leaders ont souvent une forte légitimité.
- Les opposants. Deuxième catégorie de parties prenantes actives, les opposants se positionnent en rejet partiel ou total du projet collectif. Cette opposition peut s'exprimer soit au regard d'un objectif qu'ils ne valident pas, soit, plus simplement, selon des positions politiques dans le cadre d'une action ou d'un projet collectif publique.
- Les suiveurs. Parties prenantes en accord avec les objectifs du projet, ils n'ont pas la volonté de s'impliquer dans la mise en œuvre de celui-ci.
- Les sceptiques. Il n'adhèrent pas aux objectifs du projet collectif mais ne sont pas actifs, soit par manque de volonté, soit par manque de capacité d'influence ou de légitimité.

C'est autour de ces quatre catégories de parties prenantes que s'articulent les jeux d'acteurs sur un territoire et autour d'un projet. Toutefois, positionner les parties prenantes n'est pas suffisant en soi. La dynamique de ces parties prenantes autour de ces deux axes doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

2.2 Processus d'organisation des parties prenantes autour du projet collectif

Dynamiser ce schéma permet d'aborder les processus d'organisation des parties prenantes autour du projet collectif. On pose en postulat que ce processus va dans le sens du projet collectif (d'organisation ou d'obédience publique) est que, par conséquent, le processus engagé est un processus de déplacement des acteurs des cadrans oppositionnels vers les cadrans représentatifs de l'adhésion au projet collectif.

Ces mouvements sont de plusieurs ordres et on peut en définir trois principaux qui sont repris dans la figure 4. Un quatrième est suggéré, intitulé « 0 ». Il est représenté par une flèche en pointillé reliant les oppositionnels actifs vers les leaders. Ce type de mouvement est possible mais rare car un processus de mobilisation conduit rarement à modifier une opposition active vers une adhésion active. Le processus veut que, naturellement, l'opposant actif, si à partir d'un processus de mobilisation et d'explication, adhère au projet, il passera au préalable par les phases de scepticisme, puis de suiveur avant de devenir porteur. Dès lors l'analyse dynamique de ce graphe s'intéresse aux passages suivants, et selon une logique continue :

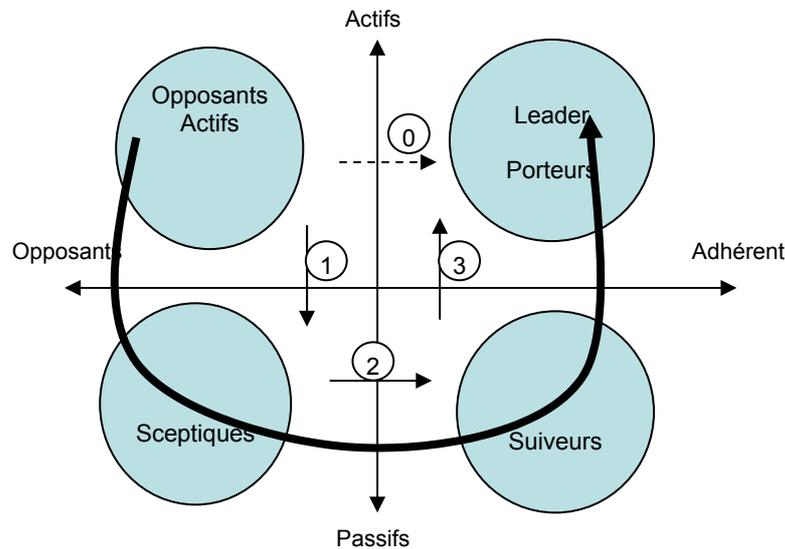
- 1 : de l'opposition active au scepticisme
- 2 : du scepticisme au suiveur
- 3 : du suiveur au porteur

Au préalable, rappelons qu'il n'est pas nécessaire que tous les acteurs et parties prenantes deviennent des leaders autour du projet. Ce fait serait même dommageable à une dynamique

et en externe. Les parties prenantes externes. Elles sont de trois ordres : ceux qui fournissent des intrants, ceux qui sont en concurrence, ceux qui ont un intérêt dans le système ou le projet

de projets. C'est donc dans une logique d'« entonnoir » qui convient de se positionner, c'est-à-dire de répartir les parties prenantes entre leader, suiveurs et sceptique, mais d'éviter des oppositions trop fortes.

Figure 3 : Évolution des acteurs/parties prenantes dans le cadre d'un projet collectif



Dynamique 1 :

L'opposition active trouve son origine en trois points. Soit une opposition politique, qu'il est difficile de dépasser, soit une opposition sur les objectifs, soit une opposition par manque d'informations ou par une mauvaise information sur le projet, de type rumeur (volontaire ou non). Dans le cas d'un conflit d'objectifs, la négociation permet d'apporter des solutions à cette opposition. Les positions des parties prenantes à la négociation, en matière de pouvoir, de légitimité et d'influence, détermineront les issues de ces systèmes de négociation. En matière de mauvaises informations et de rumeurs, la logique veut qu'une communication objective concernant le projet collectif, son contenu et ses objectifs, soit développée auprès des parties prenantes afin de casser toute opposition qui ne serait pas fondée.

Dynamique 2 :

Il s'agit de transformer une opposition passive en adhésion active. Le principe de sensibilisation autour du projet est un fondement de l'action, puisque la sensibilisation va permettre d'exprimer la plus value attendue par le projet. Il s'agit donc d'insister sur l'intérêt que chacun peut trouver autour de ce projet collectif.

Dynamique 3 :

La mobilisation est le maître mot de cette dynamique. Elle passe par une volonté d'activer des parties prenantes dans une logique de portage et de participation active à la mise en œuvre du projet. La mobilisation passe incontestablement par la définition de l'intérêt personnel de l'acteur vis-à-vis du projet (selon des logiques individualistes ou altruistes)

De fait, la dynamique se fonde principalement sur un processus de communication en continu et ciblé eu égard des objectifs de mobilité des parties prenantes au sein de ce graphique. Le cas de la CASO permet d'illustrer, selon un axe de proposition, ce type de mobilité.

2.3 La dynamique d'acteurs dans le cadre d'un territoire : le cas de la CASO

Nous construisons notre exposé à partir d'une trentaine d'entretiens qualitatifs réalisés dans le territoire de la CASO auprès de diverses parties prenantes de l'économie sociale et solidaire représentés par des élus, des acteurs publics et institutionnels, de type ANPE, Mission locale, PLIE, le monde associatif, et le secteur bancaire mutualiste. La grille de questionnaire¹⁹ utilisée lors desdits entretiens s'articule comme élément de synthèse des problématiques soulevées et reprend les quatre axes suivants :

a. Organisation territoriale de l'économie sociale

Ce groupe de questions a pour objectif de préciser la perception de l'interviewé sur le concept de territoire et de préciser comment ce territoire est vécu. Il s'agit donc de mettre en évidence le territoire perçu et le territoire vécu de la structure interrogée. L'objet est de préciser les modalités organisationnelles, pour ce qui concerne la gestion de la proximité, et les plus-values apportées par cette proximité. Par ailleurs, la notion de proximité pourra alors être redéfinie selon la perception des acteurs interrogés.

b. Economie sociale et formes de gouvernance

Le secteur de l'économie sociale est souvent organisé de façon partenariale entre les acteurs décisionnels et opérationnels concernés. Ces organisations systémiques sont fréquemment présentées sous le terme de gouvernance. Or, il s'avère que cette gouvernance peut prendre différentes formes selon les différents niveaux de jeux et enjeux entre les acteurs. Ainsi, on ne parle pas d'une gouvernance, mais de formes de gouvernances selon les différents niveaux d'acteurs impliqués dans le secteur de l'économie sociale. De fait, le questionnaire cherche à préciser comment l'entreprise d'économie sociale s'inscrit dans un système de décision et de gouvernance et quelle est sa perception du ou des systèmes dans lesquels elle s'inscrit.

c. Economie sociale et régulation

L'organisation territoriale et les formes de gouvernance mises en œuvre ont pour objet de développer un processus de régulation qu'il convient de spécifier. De fait deux modes de régulation sont identifiables :

- une régulation de type institutionnelle sous la forme d'une politique publique locale dans laquelle s'inscrit l'action de la structure
- une régulation spécifique, en ce sens où l'action de la structure s'inscrit dans une action spécifique de régulation en dehors des politiques locales institutionnalisées

L'intérêt de ce questionnement est d'identifier les modes de fonctionnement et de régulation institutionnalisés ou non.

d. Economie sociale, développement et innovation

Outre la dynamique entrepreneuriale, le secteur de l'économie sociale est aussi vecteur d'innovation sociale et sociétale. En effet, la valeur sociale et solidaire implique des changements, fondamentaux ou non, dans les modes de fonctionnement sociétaux. La question est de savoir comment l'économie sociale participe à cette dynamique d'innovation et en quoi la structure territoriale facilite cette dynamique.

Cette enquête fut menée dans le territoire de la CASO afin d'identifier les jeux et enjeux des parties prenantes et les stratégies de développement de l'ESS dans ledit secteur. Dans un premier temps, nous précisons quelques éléments de contexte, pour mieux cerner les

¹⁹ La grille de questionnement est présentée en annexe.

questionnements posés en fonction de ces grandes modalités d'action territoriale ainsi que les résultats de l'application de la théorie au terrain.

La CASO fait partie de la région Nord-Pas-De-Calais. Cette dernière fut souvent confrontée à de graves difficultés structurelles et à une crise économique et sociale aiguë. Des politiques sociales importantes ont été appliquées audit territoire. Le Nord-pas-de-Calais a innové en travaillant à l'élaboration, dès 2001, du premier plan régional de développement de l'économie sociale et solidaire (PRDESS) en France.

L'évolution du chômage est très inquiétante dans le territoire de la CASO. La société Arc International, implantée sur le bassin d'emploi de Saint-Omer comptait à l'époque de sa création 17000 salariés, alors qu'aujourd'hui elle compte un peu plus que la moitié de cette masse salariale. Un plan social a été adopté jusqu'à 2010 et la direction a décidé en Février 2007 d'externaliser une partie des secteurs d'activités en gardant 420 de ses salariés. Suite à ces licenciements économiques, un plan de revitalisation du bassin local d'emploi a été mis en place avec deux axes: le développement local et la mutualisation pour pérenniser et développer les activités d'Arc International. Néanmoins, nous remarquons un développement des projets d'ESS et des actions non coordonnés. Les entretiens révèlent une réelle volonté politique de valoriser l'ESS dans la CASO. Les politiques communales de l'ESS sont encouragées sans pour autant attribuer les moyens nécessaires à leur pérennisation. Les actions politiques en la matière semblent sporadiques et sans cohérence.

L'objectif de notre approche, au travers de ce questionnement et de la problématique présentée précédemment, est d'analyser les problèmes de coordination entre les acteurs publics territoriaux et les structures de l'économie sociale et solidaire dudit territoire. Considérant que les entreprises sociales de ce territoire ne sont pas maillées dans un réseau de partenaires, ce qui met en cause le développement de relations étroites, on montre l'importance de consolider leur positionnement. A ces problèmes de coordination entre acteurs hétérogènes s'ajoutent les éléments de régulation liés à la responsabilité territoriale des acteurs publics. La question financière est centrale pour comprendre les jeux des acteurs et la traduction des politiques d'ESS dans le territoire.

3. La logique territoriale comme lieu de dynamiques co-évolutives des acteurs de l'ESS (le cas de la CASO)

Selon Palard (2007) le territoire est considéré « *non pas uniquement comme un cadre, un contexte ou un support matériel, mais comme un acteur collectif avec lequel de véritables combinaisons opératoires se façonnent et s'organisent. L'acteur est donc au centre du modèle afin d'en assurer la dynamique* ». Le territoire est un espace approprié par les habitants, il est porteur d'identité et d'échanges. Selon Vant (1998) le partage d'une identité (territoriale) constitue un facilitateur des échanges et un catalyseur des interactions sociales en réduisant l'incertitude inhérente à l'action et en sécurisant les anticipations. Par le biais des réformes politiques sur la proximité et des réflexions sur la gouvernance des organisations d'ESS il devient un acteur à part entière dans la gestion et l'évolution dudit secteur.

Dans le territoire de la CASO, les projets et actions d'ESS se superposent animés par des pilotes différents. Les politiques régionales -elles mêmes incohérentes- favorisent ces dispositifs dispersés. En premier lieu, nous examinerons les moyens disponibles pour que les acteurs de la région de Saint Omer puissent être force de dynamisme et d'activation de la

régulation territoriale. Ensuite, nous allons analyser l'articulation des différents niveaux de gouvernance d'ESS audit territoire, pour mettre l'accent sur la nécessité de cohérence du projet collectif avec l'identité territoriale.

3.1 Les projets de la CASO : résultantes de la proximité territoriale

Les lois de décentralisation ont transféré aux territoires un rôle capital dans les relations de proximité. Le modèle de la « nouvelle gouvernance » est caractérisé par des logiques d'action collectives. En NPDC, ce modèle est caractérisé par des actions de type organisé (type 3) qui tendent vers un système de type 4. Une multitude d'acteurs locaux (structures d'accompagnement, de conseil et de financement) tels que l'APES, la DIESS ou la CRES ont comme objectif de mettre l'économie au service de buts sociaux en privilégiant la dimension collective. Dans cette région, la structuration territoriale de la gouvernance locale se traduit par le développement d'un PLDESS en 2003 (Plan Local de Développement de l'Economie Sociale et Solidaire). Ce PLDESS²⁰ se caractérise par des prises en comptes différenciées et spécifiques des représentations territoriales de l'économie sociale. Le relais territorial se fait par l'organisation d'actions collectives dans le cadre d'un plan de développement. Au travers de ce plan, la logique de transversalité et essentielle et donne lieu à des nouvelles formes participatives et citoyennes. L'objet et d'entrer dans un processus de cohésion sociale au sein d'une région. Dès lors, pour cette région, l'innovation sociale se construit bien dans une logique de régulation locale qui induit plusieurs niveaux de gouvernance permettant des relations entre le local et le global. Cependant, nous remarquons que malgré une entente efficace entre les politiques et les structures d'ESS, un manque de collaboration existe entre les acteurs locaux de ce territoire.

La notion de territoire fait en premier lieu référence à la proximité d'organisations de diverses natures. Maskell et Malmberg²¹ (1999) soulignent le rôle de l'espace dans l'émergence et la construction de capacités et d'apprentissage localisés. Dans cette perspective, le territoire de la CASO ne doit pas être simplement analysé en terme de contenant, mais aussi en termes d'interactions potentielles entre une diversité d'acteurs locaux politiques, économiques et sociaux ayant une culture ancrée, des systèmes de gouvernance divers et une identité territoriale forte.

Selon Claude Dupuy et Jean-Pierre Gilly (1999, p157) la viabilité et la stabilité dans le temps des formes territoriales dépendent de la capacité des acteurs locaux à développer une dynamique collective de proximité. Mais comme l'indiquent Jean-Pierre Gilly et Yannick Lung (2004, p5), cette proximité institutionnelle, qui repose sur l'adhésion des acteurs à des valeurs et des règles communes, est le résultat d'accommodements toujours temporaires entre des intérêts divergents et éventuellement contradictoires. En l'occurrence, dans le territoire de la CASO il est aisé de comprendre combien les problèmes de coordination entre les acteurs publics territoriaux et les entreprises marchandes et non marchandes d'ESS sont multiples alors que ces deux acteurs n'ont quasiment pas les mêmes motivations à agir, ni les mêmes vocations et responsabilités, ni même souvent les mêmes territoires et échelles d'intervention.

Comment peut-on opérer des “ régulations transversales ”, c'est-à-dire coordonner les actions des différentes parties prenantes au service d'une politique donnée ?

²⁰ Le PLDESS sont les déclinaisons localisées d'un programme régional : le PRDESS

²¹ Maskell P, Malmberg A, 1999a, "The competitiveness of firms and regions: 'ubiquitification' and the importance of localised learning" *European Urban and Regional Studies*

L'organisation est en relations avec plusieurs groupes qui affectent et sont affectés par ses décisions (E. R. Freeman, 1984)²² ; se référer à la théorie des parties prenantes, c'est souligner une corrélation entre des faits (jeux et enjeux des acteurs) et une conceptualisation de la stratégie de développement. Les enjeux liés au gouvernement de l'entreprise ont en effet conduit à prendre en compte non seulement l'ensemble des relations qui existent entre l'entreprise et les acteurs, mais également entre l'organisation et le territoire. Pour Pierre Teisserenc²³, le mode d'administration territoriale est un facteur déterminant d'une structure. Selon lui, il faut déterminer un territoire pertinent d'action notamment au regard du projet de développement, tout en définissant des modes de gouvernance capables régulant les jeux d'acteurs.

L'objectif étant de mettre au centre du système, justement, le territoire, et de créer en France une culture de proximité, nous remarquons que les politiques d'ESS sont basées sur le territoire à travers le concept de la proximité. Trois niveaux de proximité comme opportunités d'actions situées peuvent être définis: la proximité géographique, organisationnelle et institutionnelle. L'adhésion des parties prenantes au système de valeurs territoriales constitue un élément essentiel pour le développement dudit secteur. Les activités d'économie solidaire se créent à partir d'initiatives associant les parties prenantes à travers la constitution de lieux d'échanges et de dialogues, « d'espaces publics de proximité » (Eme, 1994). L'espace devient un facteur, parmi d'autres, des modes d'organisation et de la dynamique de l'activité économique et sociale.

Notre réflexion se situe à un double niveau : une réflexion horizontale selon laquelle on examine les maillages créés par les liens de proximité entre les structures d'ESS des territoires géographiquement proches et une réflexion verticale selon laquelle on étudie les articulations et complémentarités d'une telle structure avec les politiques nationales ou régionales. Nous allons examiner les articulations verticales et horizontales de proximité de la Maison de l'Emploi par le prisme de la gouvernance.

La politique de la CASO ne constitue pas une politique basée sur la gestion des projets. Dans ce territoire il y a un nombre suffisant des organisations d'ESS, néanmoins il n'y a pas de projets les liant et créant une identité sectorielle. Également, les politiques communales dans ledit secteur géographique ne semblent pas coordonnées. Dans la commune de Saint Omer nous remarquons un nombre plus important des dispositifs politiques d'ESS, que dans les autres communes. Des projets et activités d'ESS, menés par les autorités publiques se sont créés sans pour autant qu'il y ait une cohérence ou coopération.

On pourrait noter donc que même si la proximité est « génératrice » des projets d'ESS, elle ne constitue pas par elle-même un élément suffisant pour réguler l'activité dans un territoire.

Le territoire de la CASO entre dans la typologie d'actions diffuses (type 1). En effet, le système décisionnel de l'ESS reste mal organisé et non structuré. Les entretiens effectués auprès des responsables des organisations associatives dudit territoire révèlent des actions dispersées dans le secteur social et solidaire visant la même population. Les municipalités de la CASO n'ont pas construit une trame commune pour répondre conjointement au problème

²² Freeman E. R. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston

²³ TEISSERENC P, 2002, *Les politiques de développement local*, 2ème éd., Economica, Paris

de chômage. Des tentatives isolées voient le jour, telles que la création de la Maison de l'Emploi ou de la Maison de la Diversité (ayant comme objectif de trouver des solutions d'ESS pour le territoire de la CASO) témoignant le passage vers une action sociale de type organisée/ partenariale (type 3).

3.2 La dépendance de l'adhésion au projet à la communication, la sensibilisation et la constitution des partenariats.

On considère que de par leurs caractéristiques, les entreprises du secteur de l'ESS sont des organisations pluralistes. Dans les contextes pluralistes, les lieux de pouvoir sont diffus et les objectifs divergents. Les projets d'ESS dans le territoire de la CASO mobilisent non seulement de nombreux acteurs dont la culture et les intérêts sont différents – voire contradictoires, mais aussi des acteurs qui demeurent autonomes (Hage et Alter, 1997²⁴). Comme dans chaque organisation pluraliste, les structures d'ESS impliquent également que les décisions autonomes de plusieurs personnes puissent contribuer à orienter les décisions stratégiques. Par conséquent, la coopération et la mobilisation des parties prenantes ne peuvent être obtenus que par le partage de la sensibilisation, la communication, la transparence et la réciprocité permettant de dégager des objectifs et des axes de travail communs. Les diverses parties prenantes de la région telles que la mission locale, l'ANPE, le Plie, les acteurs politiques, les organisations d'ESS se sont associées afin de créer une Maison de l'Emploi. Sa mission serait de jouer le rôle indispensable d'un acteur intermédiaire-stratège des projets et actions sociaux, afin de faire valoir et reconnaître la place de l'ESS sur le territoire. Malgré les ambitions que ce projet révélait, aujourd'hui la Maison de l'Emploi reste inachevée. En effet, les objectifs n'ont pas été clairement définis et on note une absence de prise de conscience préalable des enjeux locaux et globaux. En outre, toutes les parties prenantes n'ont pas été associées au diagnostic et à la réalisation du projet. Seulement les acteurs politiques et les acteurs clés de la CASO ont programmé et réalisé la création de la Maison de l'Emploi. En conséquence, le projet n'a pas été approprié par les autres organisations d'ESS et les organismes institutionnels qui n'y étaient pas associés. Dans ce contexte, il reste diffus et non structuré, partant uniquement de ses caractéristiques innovantes.

Nous allons s'appuyer sur la théorie de l'acteur- réseau, selon laquelle la formation des stratégies constitue un processus de « traduction ». Les stratégies se forment à partir du moment où les acteurs clés (les « traducteurs ») arrivent à mobiliser les participants pour fixer des orientations stratégiques. Pour pouvoir constituer un partenaire privilégié de l'ensemble des acteurs locaux il faudrait donc, que les parties prenantes soient impliquées et favorables à ce projet. Les opposants à ce projet constituent une faible part des parties prenantes. Il s'agit d'une opposition sur les objectifs. Selon eux, favoriser une dynamique d'ensemble respectueuse des spécialités du territoire et de son histoire, ainsi qu'une synergie des initiatives territoriales, ne pourra pas se réaliser par la création d'une structure coordinatrice telle que la Maison d'Emploi. Les opposants considèrent que cet organisme ne constitue pas un levier de développement local et que la seule solution serait la renaissance du territoire à travers des projets entrepreneuriaux indépendants. Dans ce conflit d'objectifs, le développement territorial de l'ESS doit s'appuyer sur un travail de négociation- renégociation constant et bien souvent sur des accords informels entre les acteurs locaux influents en la

²⁴ Hage et Alter (1997), « A typology of Interorganizational Relationships and Networks », in J. Rogers Hollingsworth et Robert Boyer (Eds), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 94-126

matière. Un argument qui pourrait aider à l'adhésion à cette initiative locale de la création d'une Maison d'Emploi mettrait l'accent sur son modèle de développement et sur la participation citoyenne. L'objectif initial de visibilité, clairement exprimé par les acteurs afin de savoir qui fait quoi et d'améliorer leurs relations partenariales, peut progressivement évoluer vers un objectif de lisibilité du territoire, tellement marqué par la pénurie de travail.

Le contact des parties prenantes et plus particulièrement des partenaires potentiels, constitue une étape indispensable d'information et de sensibilisation afin que l'implication financière, institutionnelle ou technique soit effective. Pour le montage du projet de la Maison d'Emploi il n'y a pas eu d'élaboration collective de propositions d'action se basant sur une analyse de la situation existante. Deux réunions techniques ont eu lieu pour partager les données entre les parties prenantes et rythmer le pilotage de la mise en œuvre de l'action. Sans enquête préalable interrogeant un grand nombre d'acteurs sur le positionnement de cet organisme dans le territoire, ces réunions d'informations sont restées sans réelle expression et confrontation des points de vue de toutes les parties prenantes. Du coup, la mise en place du groupe de pilotage n'a pas réuni tous les représentants de la vie sociale et solidaire de la CASO. En effet, l'animation du réseau d'acteurs économiques, sociaux et politiques n'a pas permis la circulation de l'information et une mobilisation efficace sur ce projet commun. En outre, l'absence de réalisation d'un diagnostic externe parallèle à l'expression des souhaits de la population n'a pas aidé l'appropriation territoriale et la création d'une dynamique endogène pouvant ouvrir à un apprentissage collectif ultérieur.

Les sceptiques au projet de la Maison d'Emploi constituent une grande part des parties prenantes. Les problèmes de coordination entre acteurs hétérogènes s'adjoignent des problèmes de régulation territoriale. La question financière est ici centrale, d'autant plus lorsque les effets tangibles de la politique menée semblent limités. D'autres facteurs d'ordre financier ou budgétaire sont en train d'exercer de fortes pressions sur le secteur d'ESS. Pour transformer les opposants passifs en suiveurs une sensibilisation au projet serait nécessaire. Dans la situation étudiée, on note que les dispositifs de coordination doivent prendre en compte en même temps des enjeux de coordination entre des acteurs et des intérêts hétérogènes.

Les problèmes de coordination pourraient trouver leur solution dans une politique de mobilisation sectorielle. L'instauration de mécanismes d'incitation a pour objectif d'impliquer les parties prenantes dans le projet. Cette incitation peut prendre diverses formes formelles et incrémentales touchant les intérêts personnels des acteurs. En l'occurrence, des dispositifs financiers favorisant la mise en réseau des structures d'ESS ou la mise à disposition de moyens humains ou matériels pourraient changer les suiveurs en porteurs du projet.

Les initiatives de tel type se trouvent souvent confrontées à des problèmes de responsabilité. En l'espèce, pour certains acteurs clés de l'ESS la Maison d'Emploi constitue un concurrent implanté sur le même territoire et ayant des responsabilités similaires. Pour résoudre ce problème de responsabilité territoriale, on pourrait instaurer des mécanismes d'éligibilité et de représentation de chaque partie prenante. L'implication des acteurs dans le positionnement stratégique de la structure, par le biais des instances représentatives décisionnelles du secteur met en exergue le caractère solidaire et démocratique du projet.

« Quand de multiples acteurs détiennent un rôle actif dans la formation des stratégies, les stratégies qui en résultent sont le résultat d'un processus d'ajustement mutuel entre des

aspirations en conflit. C'est pourquoi il faut insister ...sur l'importance de voir les stratégies comme un compromis relativement soutenable entre des logiques contradictoires ».²⁵

Nous allons examiner l'articulation des différentes logiques d'acteurs, souvent contradictoires, en mettant l'accent aux différents niveaux de gouvernance dans le territoire de la CASO.

3.3 Une gouvernance multi- niveaux des territoires d'ESS

La complexité, décrite précédemment, des jeux et enjeux des différentes parties prenantes et des caractéristiques territoriales peut être analysée et modélisée à partir du concept de « gouvernance ». En effet, cette notion permet d'expliquer le dynamisme ainsi que le caractère incertain, multi acteurs et multidimensionnel de la construction de la CASO.

La gouvernance peut prendre une signification à connotation territoriale quand elle résulte d'une pluralité de systèmes locaux d'action publique. Cette gouvernance territoriale suppose la mise en place d'instances spécifiques qui permettent la coopération, la délibération, la prise de décision, le suivi et l'évaluation des actions entreprises. Le projet de territoire sera d'autant plus pertinent si l'ensemble des parties prenantes s'interroge de manière continue sur le sens de l'action.

Le système décisionnel de la CASO est caractérisé par des poly-gouvernances locales, pour reprendre l'expression de Eme (2005). Les politiques verticales, en l'occurrence, restent cloisonnées. La territorialisation des politiques locales -telles que la santé et le social- reste sectorielle, sans une vraie adaptation aux réalités locales. En effet, on assiste à une multiplication de gouvernances : il n'y a pas de passerelles entre les structures d'insertion économique et sociale qui agissent sur le territoire. Les entreprises d'ESS implantées dans ledit secteur géographique se trouvent isolées et leur stratégies de développement éclatées. Les communes de la CASO n'ont pas également adopté une politique commune pour favoriser le développement et la création desdites entreprises. Les entretiens avec les représentants communaux démontrent une réelle volonté de s'en sortir de cette situation, sans pour autant des mises en place des actions concrètes pour régler les différents secteurs d'activité de l'ESS.

L'enjeu majeur pour la CASO peut ainsi se définir en terme de gouvernance et consiste à renforcer la capacité des pouvoirs publics à mettre en oeuvre un projet de territoire d'ESS à long terme en associant toutes les parties prenantes. Les interactions entre les acteurs du monde social et solidaire visaient le court terme. Par conséquent, toutes les actions qui ont été menées à la CASO avaient un caractère précaire ne disposant pas d'une gestion et stratégie cohérente. Le binôme réunissant politiques et économiques pour partager une même vision du développement de la CASO n'a pas su s'approprier les spécificités et l'histoire du territoire.

Il y a des formes de gouvernances locales sur lesquelles le projet de création de la Maison de l'Emploi pourrait s'appuyer. Par le biais des entretiens auprès des structures marchandes et non marchandes du territoire en question nous avons remarqué une proximité professionnelle qui reste imperceptible entre les parties prenantes. Des apprentissages coopératifs existent au

²⁵ J.L Denis, A. Langley, L. Rouleau, La formation des stratégies dans les organisations pluralistes : vers de nouvelles avenues théoriques, 13e conférence de l'AIMS. Normandie, Vallée de la Seine 2, 3 et 4 juin 2004.

niveau de la mise en œuvre des procédures, de la gestion des compétences et des pratiques ordinaires. Leurs expériences vécues par les acteurs sont similaires et leurs désirs communs. Ainsi, les acteurs de proximité deviennent des intermédiaires entre les instances institutionnelles de gouvernance et la population de la CASO. Les professionnels de l'ESS recréent ainsi des connexions entre les politiques publiques verticales. Par conséquent, les limites géographiques entre communes et institutions administratives s'effacent au profit d'une cohérence verticale pratique. L'apprentissage coopératif favorise ainsi le développement des compétences transversales d'ordre personnel et social afin de créer une identité territoriale.

Le projet de la Maison de l'Emploi pourrait être un projet intersectoriel. Pourtant, il ne constitue pas le seul moyen pour favoriser le développement de l'ESS dans le territoire de la CASO.

Une fois de plus se pose la question de la gouvernance dans la manière de construire le système local d'échange et sa régulation. Certains mettent l'accent à une gestion centralisée avec la présence d'un coordonnateur/ animateur jouant non seulement un rôle d'interface, mais aussi de mise en réseau, de vecteur d'informations ascendantes et descendantes entre les structures du terrain et les acteurs institutionnels. C'est la solution adoptée par les parties prenantes de la CASO. D'autres préconisent la rupture du blocage pour la création de la cette structure par l'intermédiaire des consultants (une litanie des communes a fait appel à cette solution). Nous préconisons un jeu de coopération ouvert sous la forme d'un réseau et de conventions tacites, non écrites, entre les différentes parties prenantes.

L'objectif d'une Maison de l'Emploi est un lieu de proximité destiné à accueillir toute personne concernée par un problème d'emploi. Il vrai donc qu'une telle structure refléterait les problématiques du territoire de la CASO en offrant une place aux particularités géographiques locales (il s'agit d'un territoire rural) et en répondant aux besoins spécifiques de la population (chômage en hausse, niveau de formation très bas).

Cependant, vue l'histoire du territoire et le caractère fortement institutionnel d'une Maison de l'Emploi, on considère qu'elle pourrait difficilement constituer un acteur fédérateur d'ESS pour le territoire. Pour établir des liens de continuité avec le présent et situer le territoire dans l'espace et dans le temps, la structuration et l'encastrement des différents niveaux de gouvernance, qui existent dans le secteur, passeraient donc par un réseau local formel et informel. Une réflexion commune sur la stratégie d'intervention dudit réseau est nécessaire pour éviter la dispersion voir la concurrence avec d'autres réseaux locaux (des réseaux institutionnels ou des réseaux purement économiques). Un comité de pilotage stable ayant des capacités de concertation et de travail en commun aidera au partage des valeurs et au renforcement d'une culture sociale et solidaire commune. Les axes stratégiques prendront en considération ainsi les orientations propres à chaque structure partenaire.

En outre, la multiplicité des jeux d'intérêts des parties prenantes et notamment la transversalité des problématiques territoriales supposeraient une organisation de réseau axée non seulement sur l'emploi. Il faut articuler les différents secteurs tels que l'emploi, l'éducation ou l'environnement (éco-activités), ce qui dépasse les axes d'intervention d'une Maison de l'Emploi. Même si nous optons pour une organisation en réseau non pilotée par une structure telle que la Maison de l'Emploi, il y a besoin d'un lieu commun d'échanges, d'observation, d'expérimentation et de diffusion des informations et des pratiques. Cette organisation neutre et nouvelle, fruit d'une action coordonnée et conjointe des parties

prenantes s'articulerait en permanence avec un fonctionnement « en réseau » et un fonctionnement « en projet ». Son objectif principal serait de permettre d'enrichir ou de préciser la structuration de la démarche de gouvernance territoriale, d'en renforcer l'animation et d'en tirer des retours d'expérience.

En septembre 2007, le gouvernement a annoncé le gel des Maisons de l'Emploi ; les 42 projets de création qui étaient en préparation à cette date ont été suspendus. D'autres en difficulté ont été abandonnés. En 2008, le parlement a adopté une nouvelle définition de ces structures dans l'article 3 de la loi du 13 février sur la réforme du service public de l'emploi selon lequel elles « concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique ». La gouvernance institutionnelle et politique desdites structures semble donc diffuse.

La population de la CASO semble réticente par rapport à la pertinence et l'efficacité de la Maison de l'Emploi. Il est caractéristique en effet du nouvel engagement de la Maison de la Diversité en Janvier 2006, structure qui a comme objectif de favoriser le maintien et le retour à l'emploi des personnes âgées de plus de cinquante ans et de faciliter les liens entre générations en associant dans la création et le maintien d'emplois des personnes en début et en fin de carrière. Cette association en s'inscrivant à la fois dans une logique territoriale (défense d'un espace de vie) et dans une logique politique (expression citoyenne) a voulu s'associer au projet européen EQUAL pour faire non seulement un diagnostic mais aussi créer une boîte d'outils territoriaux pour le développement de la CASO. Par conséquent, on note que la régulation territoriale passe par la construction d'une vision globale des niveaux de gouvernance et des enjeux territoriaux.

Conclusion

Les acteurs recherchent dans leur espace de proximité les éléments participant à la construction de leur identité territoriale. Nous examinons la place de l'identité collective et sur celle du sentiment d'appartenance dans l'articulation de la régulation et de la gouvernance d'un système d'ESS. Tout d'abord, nous considérons que l'ESS représente une entrée intéressante pour la mobilisation des dynamiques locales. Ces dynamiques locales sont promues par une identité territoriale. Parfois, et c'est le cas de la CASO, l'identité territoriale devient la seule identité mobilisable. En effet, on remarque que les populations de ce secteur géographique sont stigmatisées par leur appartenance territoriale sans mettre en exergue leurs autres types d'identités sociales. La création d'une nouvelle structure comme la Maison de l'Emploi dans le territoire de la CASO se trouve confrontée ainsi à un problème de coexistence entre la vocation de l'organisation, en l'espèce la promotion de l'emploi, à créer du lien social et les groupes d'appartenance territoriales caractérisés par une identité collective et par une proximité géographique et idéologique. L'appartenance territoriale en l'occurrence est marquée par les mêmes préoccupations qui unissent l'individu à un groupe de façon subjective. Cette appartenance territoriale est fortement médiatisée audit territoire, marquant ainsi un passage d'identité à une dimension plus collective et plus structurelle (Poche 1996).

Afin de bâtir une vision commune du développement de la CASO, il faudrait rechercher :

- les meilleures complémentarités entre les actions des collectivités dans l'optique d'optimiser la cohérence des politiques publiques
- d'analyser les potentiels économiques, sociaux et culturels du territoire, en mettant l'accent sur les groupes sociaux existants, les organisations d'ESS et leur contribution au développement territorial.

Il y a une interdépendance des spécificités des différentes parties prenantes de la CASO et de l'identité territoriale. Les enjeux des acteurs et de l'espace géographique se croisent pour articuler la gouvernance et la régulation territoriale.

Aux enjeux de cette régulation territoriale s'adjoignent, voire s'opposent des enjeux souvent plus fondamentaux de mobilisation. Le projet de la maison de l'emploi de la CASO parie sur le rapprochement géographique de structures diverses telles que l'ANPE, la Mission Locale ou le Plie, afin de coordonner le travail des acteurs. Cependant, la Maison d'Emploi, créée pour pallier ces problèmes de coordination et de coopération, n'assure que la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences, sans pouvoir rassembler les acteurs. La mobilisation des acteurs locaux se traduit par un petit nombre de dispositifs financiers en faveur des entreprises implantées à la CASO, mais également par une vraie volonté commune de s'en sortir. Néanmoins, il n'y a pas de stratégie globale et cohérente pour mobiliser conjointement les populations locales et les initiatives politiques. Par conséquent, l'élaboration de projets ciblés permettant de cristalliser graduellement des politiques de développement local, reste inachevée. Une meilleure cohérence entre les acteurs locaux et une additivité aux objectifs stimulerait le dynamisme de la CASO.

Pour que le territoire s'adapte aux conjonctures et aux contraintes économiques et territoriales, il faudrait mettre en exergue les jeux et enjeux d'acteurs de l'économie sociale et solidaire et l'importance du territoire dans la recherche d'une stratégie d'efficacité, basée sur l'ajustement mutuel. Thompson et Tuden²⁶ (1959) ont démontré que les contextes dans lesquels les buts sont ambigus et les technologies incertaines représentaient des situations anomiques dans lesquelles seul le leadership charismatique peut permettre de surpasser les propriétés entropiques de l'organisation. Reste à savoir si la Maison d'Emploi dispose de cette caractéristique.

²⁶ Thompson J.D., and Tuden A. 1959 Strategies, structures, and processes of organizational decision. In J.D. Thompson, P.B. Hammond, R. W. Hawkes, B. H. Junker, and A. Tuden (eds). *Comparative studies in administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 195-216.

Bibliographie

Andriof J. et Waddock S., 2002, « Unfolding stakeholder engagement », in *Unlojding Stakeholder Thinking. Theory, responsibility and engagement*, sous la dir. de Andriof J. et Waddock S., Husted B. et Rahman S., Greenfeaf.

Astley W.G. et Van de Ven A.H., 1981, « Mapping the Field to Create a Dynamic Perspective on Organisation Design and Behavior », in Joyce W.F. et Van de Ven AH, *Perspectives on Organisation Disignand Behavior*.

Barrere C., Barthelemy D., Niedy M., Vivien F.-D., 2005, *De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine?*, Paris, L'Harmattan, collection Gestion de la culture.

Bouchard M., Bourque G. et Léveque M. , 2000, « L'évaluation de l'économie sociale dans la perspective de nouvelles formes de régulation socio-économique de l'intérêt général », *Cahiers du CRISES*, n°13, Montréal.

Brechet J.P et Desreumaux A., 2004, « Pour une théorie stratégique de l'entreprise, Projet, collectif et Régulation », 13ème conférence de l'AIMS, Normandie, Vallée de Seine, Juin.

Brechet J.P. et Desreumaux A., 2005, Note critique : le projet au fondement de l'action collective, *Sociologies Pratiques*, n°10.

Brechet J.P, Desreumaux A. et P. Lebas., 2005, Le projet comme figure de l'anticipation opératoire, communication à la XIVè Conférence Internationale de Management Stratégique, Angers.

Colletis G et Pecqueur B, 1993, « Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives », *RERU* n°3, pp 489-508.

Colletis G, Gianfaldoni P., 2005, Richez-Battesti N, « Economie Sociale et Solidaire, territoires et proximité », *RECMA* n° 296,

Crozier M et Friedberg E, 1977, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective* », Collection Sociologie Politique.

D' Herbemont O et César B, 2004, *La stratégie du projet latéral*, Dunod.

Denis J.L, Langley A., Rouleau L., La formation des stratégies dans les organisations pluralistes : vers de nouvelles avenues théoriques, 13e conférence de l'AIMS. Normandie, Vallée de la Seine 2, 3 et 4 juin 2004.

Draperi J.F., 2003, La coopération face aux nouvelles attentes de la société », in Touzard J.M et Draperi J.F, *Les coopératives entre territoires et mondialisation*, Les cahiers de l'Economie Sociale n°2, Institut d'Economie Sociale et l'Harmattan.

Dupuy C. et Gilly J.P., 1999« Industrial Groups and Territories: the Case of Matra Marconi Space in Toulouse », *Cambridge Journal of Economics*, vol.3, n°2.

Eme B., 2005, Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire, *RECMA – Revue Internationale d'Economie Sociale*, n° 296, 42-55.

Enjolras B., «Economie Sociale et solidaire et régimes de gouvernance », 2005, *RECMA* n° 296,

- Enjolras B., « Coordination failure, property rights and nonprofits organisation », 2001, *Anal of public and cooperative economics*.
- Freeman R.E., 1984, *Strategic Management: A Stakeholder approach*, Pilman, Boston
- Freeman R.E., 1994, "The politics of stakeholder Theory, some future directions", *Business Ethics Quarterly*.
- Gilly J.P. et Pecqueur B., 1995, La dimension locale de la régulation, in *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Boyer R. et Saillard Y., éd La Découverte, Coll. Recherches
- Gilly J.P. et Lung Y, 2004 "Proximités, secteurs, territoires", 4th Proximity Congress Proximity, Networks and Co-ordination, Marseille, june.
- Hage et Alter (1997), « A typology of Interorganizational Relationships and Networks », in J. Rogers Hollingsworth et Robert Boyer (Eds), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 94-126
- Hollingsworth Rogers J. et Boyer Robert (Eds), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 94-126
- Maskell P, Malmberg A, 1999, "The competitiveness of firms and regions: 'ubiquitification' and the importance of localised learning" *European Urban and Regional Studies*
- Pecqueur B., Zimmermann J. B., 2004, « Introduction. Les fondements d'une économie de proximités » dans B. Pecqueur et J. B. Zimmermann J. B. (éds.), *Economie de Proximités*, Paris, Hermès, Lavoisier.
- Perret B., 1999, *Les nouvelles frontières de l'argent*, Paris, Seuil.
- Teisserenc P, 2002, *Les politiques de développement local*, 2ème éd., Economica, Paris
- Thompson J.D., and Tuden A. 1959 Strategies, structures, and processes of organizational decision. In J.D. Thompson, P.B. Hammond, R. W. Hawkes, B. H. Junker, and A. Tuden (eds). *Comparative studies in administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 195-216.
- Vaesken P. et Zafiropoulou M., 2007, *Economie Sociale : une pratique de régulation territoriale*, Conférence internationale du CIERIEC, Victoria, Colombie Britannique, Canada
- Vant A., 1998, « Proximités et géographies », dans M. Bellet, T. Kirat et C. Langeron (éds.), *Approches multiformes de la proximité*, Paris, Hermès.
- Weick K., 1969, "The social psychology of organizing, Addison-Wesley.

Annexe N° 1

Grille du questionnaire

<p>Organisation territoriale et ESS</p>	<p>1. Comment définissez vous le territoire ?</p> <p>2. Quel est votre champ territorial d'intervention ?</p> <p>3. Comment définissez vous la proximité ?</p> <p>4. La proximité facilite-t-elle la réalisation de votre mission et votre système de gestion et de management ?</p>	<p><u><i>Définition du territoire</i></u></p> <p><u><i>Le principe de proximité</i></u></p> <p><u><i>Territoire et Gestion</i></u></p>
<p>ESS et formes de gouvernance</p>	<p>5. Quels sont les effets de la décentralisation sur les entreprises d'économie sociale et solidaire ?</p> <p>6. Et la décentralisation, a-t-elle changé profondément vos activités ?</p> <p>7. Quelles sont les règles écrites et non écrites des appels d'offre ?</p> <p>8. Connaissez-vous les clefs des rcuts de décisions ?</p> <p>9. Comment les décisions se prennent-elles au sein de votre structure ?</p> <p>10. Y a-t-il une identité collective caractérisant l'économie sociale et solidaire ? Est elle la même au sein de vos réseaux et partenaires ?</p> <p>11. Les acteurs de votre territoire fonctionnent –ils en réseau ? (Comment percevez- vous ces réseaux ?)</p>	<p><u><i>Définition des orientations</i></u></p> <p><u><i>Rôle de l'organisation dans la définition des politiques locales</i></u></p> <p><u><i>Acteurs et coordination</i></u></p> <p><u><i>Partenariats et réseaux</i></u></p>

<p>ESS et régulation</p>	<p>12. Quelle est selon vous la mission d'une entreprise sociale et solidaire ? Quelle est la mission de votre structure ?</p> <p>13. Sur quels systèmes de régulation votre activité agit – elle ?</p> <p>14. Ces systèmes s'inscrivent ou agissent indépendamment d'une politique publique ?</p>	<p><u>Missions de l'ESS</u></p> <p><u>Spécificités de la structure en terme de régulation</u> (en quoi la structure agit en régulateur d'un disfonctionnement social qui n'est pas intégré dans une politique publique locale).</p> <p><u>Le rôle de la structure dans la politique locale de régulation</u> (complémentarité du point 9)</p> <p><u>Perception du mode de régulation</u></p>
<p>ESS et processus entrepreneurial</p>	<p>15. Quel est le processus de création d'une entreprise sociale et solidaire ?</p> <p>16. Quels sont, selon vous, les facteurs clefs de création et de développement d'une entreprise sociale et solidaire ?</p> <p>17. En quoi le territoire agit-il sur la création, la gestion et le développement d'une entreprise sociale et solidaire ?</p>	<p><u>L'environnement de la création d'ESS</u></p> <p><u>Les facteurs clés de l'entrepreneuriat social</u></p>
<p>ESS, développement et innovation</p>	<p>18. Comment le secteur de l'économie sociale et solidaire est-il porteur de dynamique et d'innovation sociale ?</p>	<p><u>L'innovation sociale</u></p>