

**Concentration et partenariat en économie sociale et solidaire :
La figure émergente de pôle territorial de coopération économique**

Patrick Gianfaldoni

patrick.gianfaldoni@univ-avignon.fr

Laboratoire Biens Normes et Contrats (LBNC)

UFR Droit Économie Gestion – Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (UAPV)

Philippe Lerouvillois

philippe.lerouvillois@univ-lorraine.fr

Professeur Associé à l'École nationale supérieure d'agronomie et des industries alimentaires (ENSAIA – Université de Lorraine) et consultant ECOTA Conseil SCOP

Résumé :

Participant des dynamiques de concentration des entreprises sociales, les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) représentent l'une des deux figures émergentes des systèmes de coopération stratégique. Nous proposons une démarche de catégorisation qui consiste à opérer par comparaison avec les formes historiques de polarisation territoriale, puis à préciser des critères de caractérisation de leur modèle économique et de leur mode de gouvernance. Cette grille d'analyse permet ainsi d'étudier deux cas de PTCE situés en région Lorraine. Le premier est porté par une entreprise d'insertion dans un espace urbain homogène et correspond à une forme structurelle de type mono-centrique vouée à un futur élargissement. Le second est dédié à l'éco-rénovation dans un espace à dominante rurale. Transfrontalier, il se réfère à une forme multipolaire.

Mots clés :

Concentration – Territoire – Polarisation – modèle économique – mode de gouvernance

Introduction

Promu par le Labo de l'ESS notamment, le Pôle Territorial de Coopération Economique (PTCE) se définit « comme un groupement d'acteurs sur un territoire – initiatives, entreprises et réseaux de l'économie sociale et solidaire, petites et moyennes entreprises, collectivités locales, centres de recherche et organismes de formation – qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable »¹. Le Labo de l'ESS a animé une démarche inter-réseaux de l'ESS² pour expérimenter la mise en œuvre de PTCE avec un premier appel à expérimentation en 2011. Le repérage d'une vingtaine de « pôles témoins » et la constitution d'un référentiel d'action ont débouché sur un plan d'action national permettant de structurer la démarche. Ainsi, en 2013, les deux ministères de l'égalité des territoires et du logement, d'une part, et de l'économie sociale et solidaire et de la consommation de l'autre ont lancé un second appel à projets pour soutenir des pôles existants et promouvoir des pôles émergents ; par ailleurs, la loi pour le développement de l'économie sociale et solidaire définit les PTCE et un fournit cadre politique permettant de les soutenir. Il y est indiqué notamment que les PTCE sont des moteurs de la redynamisation des territoires. Plus transversalement, le ministère de la Ville marque son intérêt pour ce qui s'apparente à de l'innovation sociale et organisationnelle, et le ministère du redressement productif y voit un nouveau vecteur d'investissement industriel à travers des coopérations originales dans des secteurs en devenir.

Les PTCE existants ou émergents visent une pluralité d'objectifs : une implantation territoriale suivant une logique sectorielle ou de filière ; une présence significative d'acteurs privés de l'ESS et d'acteurs publics locaux ; une ambition affirmée de création-relocalisation d'activités et de reprises d'entreprises ; une mutualisation des ressources et des coûts ; la recherche d'une taille critique. Les PTCE ne doivent pas représenter dans l'esprit des concepteurs une réponse à des contraintes préexistantes de gestion mais offrir une voie possible de potentialisation des opportunités économiques, cognitives, sociales et culturelles rattachées à un territoire. En outre, ces nouvelles configurations partenariales incorporent une dimension politique tout autant par l'implication des acteurs publics qu'en raison d'une dynamique alternative de développement local.

Dans ce contexte institutionnel, il nous a semblé pertinent d'aborder les PTCE en centrant l'objet sur les logiques qui prévalent quant à la constitution de réseaux institutionnels, les processus de territorialisation et de polarisation, la construction de rapports de partenariat. A cette fin, deux corps d'analyse ont été mobilisés. Suivant une première voie, les aspects génériques ou spécifiques de la structuration en PTCE sont perçus au regard des systèmes localisés de production et d'innovation (SLPI), considérés comme les formes historique de polarisation territoriale. Sous un autre angle, sont questionnés le modèle de gouvernance et le modèle économique des PTCE permettant de préciser un certain nombre de traits communs et de souligner des différences significatives.

Notre posture méthodologique s'est fondée, dans un premier temps, sur une analyse transversale des PTCE à travers l'accès à des documents, rapports, articles, cette démarche ayant permis d'établir une diversité de formes structurelles d'organisation et de cibler quelques critères d'identification. Parallèlement, un cadrage théorique sur les modèles économiques et les modes de gouvernance en économie sociale et solidaire a donné lieu à deux grilles de lecture pertinentes pour traiter des PTCE. Puis nous avons procédé à une

¹ Définition proposée sur le site internet du Labo de l'ESS : lelabo-ess.org.

² En particulier le Conseil national des chambres régionales de l'ESS (CNCRESS), le COORACE et le réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES).

démarche comparative de PTCE sur la base de deux études de cas. Nous avons été amené à nous interroger sur la dynamique de constitution et les objectifs des PTCE, leur mode de gouvernance multi parties prenantes et leurs formes coopératives et de mutualisation, leur mode de financement, la diversité des ressources mises en œuvre et les effets socio-économiques repérés.

1. Les dynamiques de concentration et les formes de polarisation territoriale

1.1. Les dynamiques de concentration des entreprises sociales

Ces dix dernières années, l'évolution du contexte institutionnel favorise les dynamiques de concentration dans le champ de l'ESS, annonçant des mutations organisationnelles d'envergure (RICHEZ-BATTESTI, MALO, 2012) et pouvant même laisser présager l'émergence d'un nouveau paradigme d'organisation économique. Ainsi, dans le double objectif de rationaliser des budgets publics et d'améliorer significativement la performance technico-économique des entreprises sociales, les pouvoirs publics tendent à instaurer des rapports quasi-hiérarchiques et quasi-marchands avec comme corollaire l'apparition de formes de contractualisation incitative.

Contrairement à la ligne de démarcation tracée par l'actuel projet de loi ESS entre les entreprises statutaires de l'ESS (coopératives, mutuelles, associations, fondations) et les entreprises sociales assimilées à des sociétés commerciales respectant les buts, critères et principes de l'ESS, nous considérons qu'une entreprise sociale ne se définit pas par son statut légal mais sur la base de sa mission, de ses formes de propriété et de gouvernance et à travers l'usage des profits générés (BATES *et al.*, 2001, p.1). Ce sont des « organisations portées par une mission sociale, des buts sociaux, ayant adopté un modèle économique en conséquence » (CROSSAN *et al.*, 2004, p.7), « la finalité n'étant pas de maximiser le profit mais d'accomplir des objectifs économiques tout en apportant des solutions innovantes aux problèmes d'exclusion et de chômage » (OCDE, 1999, p.10). Les « solutions à des problèmes sociaux ... bénéficient à des communautés ou des groupes particuliers » (THOMPSON, DOHERTY, 2006, p.362), « la raison d'être (entreprises sociales) ne réside pas dans la maximisation du retour sur investissement en faveur des actionnaires mais dans la production d'un impact social positif » (COCHRAN, 2007, p.451).

Dans la situation française, les entreprises sociales sous statut associatif dépendent de l'action publique (cadre réglementaire, financements, objectifs délégués), les subventions publiques aux entreprises (d'exploitation et d'investissement) et les revenus de transfert public versés aux usagers-clients s'avérant respectivement un soutien à l'offre et la demande sociale. Toutefois, touchées tout particulièrement par la raréfaction des subventions, elles sont dans l'obligation d'avoir de plus en plus recours aux marchés (publics et privés) pour maintenir leur viabilité et, par voie de conséquence, devoir se confronter à une compétition dans des arènes concurrentielles. (GIANFALDONI, 2013, p.37-38). Aussi, dans la période actuelle, la stratégie des entreprises sociales sous statut associatif est-elle largement influencée par un mode hybride de régulation publique : une logique tutélaire correspondant à des rapports quasi-hiérarchiques ou quasi-administratifs, à travers lesquels les acteurs publics tendent à assujettir les conventionnements et les subventions (transactions non marchandes administrées) à la qualité de prestations à vocation sociale (*outcome*) ; une logique concurrentielle se matérialisant par des rapports quasi-marchands, à travers lesquels la commande publique est soumise à des appels d'offre (transactions marchandes administrées) instituant par là même des mécanismes compétitifs entre prestataires de nature différente

(public, privé non lucratif et lucratif) et valorisant l'efficacité technique des biens et services produits (GIANFALDONI, MORAND, 2013).

Les diminutions sensibles de subventions publiques et l'existence de coûts d'organisation et de transaction, relatifs aux ressources humaines à affecter aux tâches d'administration des dossiers et de commercialisation des produits-services, constituent des entraves la pérennité des entreprises sociales. Ces changements notables de régulation publique altèrent plus particulièrement le devenir des entreprises sociales de petites tailles, connaissant des difficultés économiques structurelles liées à des déficits budgétaires récurrents, une faiblesse chronique ou des pertes significatives de parts de marché et donc un manque ou une baisse de recettes. C'est pourquoi la préférence publique pour des produits-services intégrés ainsi que les avantages économiques octroyés par les effets de taille et de diversification conduisent les entreprises sociales à se regrouper, à opérer des processus d'intégration, à construire des réponses groupées à des marchés publics, ou encore à nouer des partenariats sur des domaines particuliers. Il s'agit de dynamiques de concentration sectorielle ou intersectorielle qui suivent deux trajectoires d'organisation institutionnelle.

D'une part, les alliances coopératives sont composées de l'ensemble des accords formalisés de co-traitance, de sous-traitance, de partenariats d'investissement et de gestion d'exploitation entre entreprises sociales (GIANFALDONI, LEROUVILLOIS, 2013). Permettant de ne mobiliser qu'une partie des actifs de chaque entreprise, ces relations de coopération contractualisée reposent cependant sur des interdépendances fonctionnelles et génèrent des interactions opérationnelles établissant au fil du temps de la confiance mutuelle entre parties prenantes et favorisant des échanges d'informations, de savoirs et de connaissances. Les alliances interentreprises peuvent aussi concerner des entreprises purement marchandes et même impliquer des filiales de groupes capitalistes, intéressés par des complémentarités de ressources ou de compétences.

D'autre part, les systèmes de coopération stratégique prennent la forme de groupes intégrés, par croissance interne et externe, ou de pôle d'entreprises sociales regroupées sur un territoire. Les groupes correspondent à un mode de développement « centralisé » (PACHE, CHALENCON, 2007, p. 40-41), dans lequel une structure centrale (association mère ou société holding) supervise des associations filles et/ou des sociétés filiales, maîtrise les leviers financiers et toute initiative stratégique. Ont été ainsi identifiés des groupes associatifs spécialisés, intégrés ou mixtes (imbrications d'associations et de sociétés commerciales contrôlées par une association-mère), parallèlement à des groupes avec leur tête une société-mère contrôlant des associations et des sociétés commerciales (GIANFALDONI, LEROUVILLOIS, 2013). Le Pôle territorial de coopération économique (PTCE) est en passe de s'affirmer comme l'autre figure institutionnelle dans une perspective territoriale. Il résulte à la fois de politiques axées sur le développement local et de volontés stratégiques d'acteurs publics et privés, et prioritairement d'entreprises sociales, de collaborer étroitement sur un territoire déterminé « pour exploiter conjointement des actifs complémentaires dans le but de réaliser un objectif commun »³.

Cerner les PTCE nécessite de repérer les facteurs de similitudes et de différenciation avec les formes historiques de polarisation territoriales que sont les *clusters*, les districts industriels, les pôles de compétitivité et les systèmes de production locaux. Ces quatre formes sont à considérer comme des systèmes localisés de production et d'innovation (SLPI) pour reprendre l'expression générique proposée par MASSARD et TORRE (2004).

³ A.-C. Pignal, Responsable Recherche et Innovation Sociale – COORACE, journée régionale PTCE Provence Alpes Côte d'Azur, 6 novembre 2013.

1.2. Une démarche de catégorisation des PTCE

Suivant en cela la démarche proposée par MATRAY et POISAT (2013), quatre domaines de comparaison ont été retenus pour caractériser la forme PTCE à la lumière des SLPI : d'un côté, les finalités-objectifs et la démarche stratégique-productive ; de l'autre, les contenus de l'innovation et l'inscription des acteurs et activités dans un territoire.

Au regard des finalités-objectifs, la forme PTCE se dissocie nettement des *clusters* et pôles de compétitivité (PdC). Ces derniers fondent leur croissance économique sur des connaissances scientifiques, des technologies de pointe, des apports en technicité et ingénierie. Les PTCE partagent au contraire avec les districts industriels et les systèmes productifs locaux (SPL) l'ambition d'un développement endogène localisé, conception échafaudée sur des projets de (re)vitalisation d'espaces économiques s'accompagnant de dispositifs d'insertion en vue de la création d'emplois de tous niveaux. La démarche stratégique et productive met en exergue des logiques *bottom up* tout autant dans l'élaboration et le pilotage stratégique des projets que dans la révélation-valorisation de ressources, potentielles et diversifiées, dans des réseaux très largement composés d'unités de petite et moyenne taille. L'action publique est bien plus présente et centrale dans le cadre des *clusters* et PdC, sous les différents aspects de la recherche, du financement et de la commande publique, même si les appels à projet ministériel et l'intervention des Collectivités locales font office d'effets de levier et de consolidation pour les PTCE émergents. Tout comme dans les districts/SPL, l'organisation productive des PTCE peut se rapporter à un secteur spécifié ou être structurée en filière ; mais à la différence des *clusters*/PdC spécialisés sur des secteurs et filières industrielles à forte valeur ajoutée, elle recouvre une large palette de produits, de la production de biens et services traditionnels à de nouvelles branches d'activité.

De manière générale, par comparaison avec les SLPI, les processus d'innovation ne sont pas centrés dans les PTCE sur des objets ou champs technologiques déterminés et ne nécessitent pas d'investissements particuliers et considérables en R&D. Ils sont beaucoup plus marqués par des contenus à caractère social et organisationnel. Pouvant être qualifiées dans ce sens d'innovations sociales et/ou organisationnelles, ces processus trouvent leur source dans les capacités relationnelles des acteurs d'un PTCE à apporter des réponses renouvelées à la fois à des problèmes, des aspirations ou des besoins sociaux (*demand pull* en externe) et à inventer et incorporer de nouvelles normes – principes, standards, règles, conventions – d'organisation (*organization push* en interne).

S'agissant des rapports au territoire, certains PTCE reposent à tel point sur des spécificités territoriales géographiques qu'ils sont imprégnés des propriétés socioculturelles de leur communauté locale d'origine. Les liens forts noués entre acteurs locaux, parmi lesquels on retrouve fréquemment des organisations instituées de l'ESS, les rapprochent des districts industriels et des SPL. Dans les PTCE où l'identité entrepreneuriale est dominante, avec une grande entreprise comme pivot de l'organisation productive, les *clusters*/PdC s'avèrent alors le cadre de référence. C'est aussi le cas pour les PTCE érigés sur plusieurs centres de décision et de production, distants les uns des autres mais articulés par des formes de coordination relevant de la proximité organisée.

Quelque soit leur profil, l'ensemble des PTCE vise cependant au développement économique (reprise d'entreprises, relocalisation-crétion-essaimage d'activités) de territoires en friche, en reconversion ou en sommeil. Par opposition aux logiques de captation de marchés et de saisie d'opportunités commerciales, la production d'une offre globale de biens et services adaptée à des besoins non couverts (existants ou potentiels) implique des complémentarités

fonctionnelles parallèlement à des mutualisations et combinaisons de ressources entre acteurs, conduisant à la structuration de filières ou de réseaux d'activités pourvoyeurs d'emplois. Dépassant de simples logiques de réaction ponctuelle ou d'imitation, l'offre globale de biens et services territorialisée permet aux acteurs de bénéficier d'une rente « organisationnelle », qui découle de leur appartenance à une filière ou à un réseau. L'ancrage territorial des PTCE peut même déboucher sur une « rente de qualité territoriale », qui « reflète la capacité des acteurs à créer des processus institutionnels susceptibles de capter le consentement à payer des consommateurs associés à l'environnement du produit », « Le panier de biens et services territorialisés » se renforçant sur les marchés locaux et concourant « à élaborer l'image et la réputation de qualité du territoire » (PECQUEUR, 2001, p.38 et 45).

On peut considérer les PTCE comme des entités complexes non encore stabilisées mais qui construisent, en dehors de toute parenté avec les SLPI, leur propre dessein et possèdent une architecture institutionnelle et une morphologie organisationnelle originales. Une démarche possible de catégorisation des PTCE consiste alors à cerner différentes formes structurelles d'organisation en fonction de leur polarité et à repérer cinq critères d'identification : le mode de régulation publique ; le processus d'émergence et le portage des acteurs privés ; les marqueurs territoriaux ; le découpage productif ; la dynamique de développement économique et social. Dans une seconde étape, il convient de caractériser les contours du modèle économique et du mode de gouvernance correspondant à chacune des formes.

Un modèle économique établit « les principes selon lesquels une organisation crée, délivre et capture de la valeur » et se compose de neuf blocs de base (OSTERWALDER, PIGNEUR, 2011, p.14-17) : les segments de clientèle ; les formes de valorisation, les canaux de communication et de distribution ; les relations-clients ; les flux de revenus, les ressources clés ; les activités clés ; les partenaires clés ; la structure de coûts. DEMIL et LECOCQ (2008, p.115) précisent que le modèle économique repose avant tout sur les choix que font les structures « pour générer des revenus, ... , choix qui portent à la fois sur les ressources et les compétences à valoriser ou à développer, sur l'offre ou sur les offres élaborées à partir de la valorisation de ces ressources et compétences, et enfin, sur l'organisation mise en œuvre ». En nous appuyant sur les traits distinctifs des modèles économiques des entreprises sociales (MÜLLER, 2012, p.114-119) ou sur la conception d'un social business model par essence hybride (GRASSL, 2012), cinq caractères méritent d'être spécifiés dans les cas de PTCE : les sources et les usages des revenus générés ; les attributs de l'offre (structure de coûts, ressources engagées, qualification des biens et services) et de la demande (usagers, clients, besoins) ; les chaînes et les réseaux de valeur ; les outils de management et d'évaluation ; les effets économiques et sociaux engendrés (impacts et externalités).

Généralement constitués en association, les PTCE se réfèrent à un mode de gouvernance multi parties prenantes, les partenaires ayant un statut associatif, public ou de société (coopérative, SA, SARL, SAS,...). Ce mode de gouvernance se distingue à la fois de la « corporate governance » et de la « gouvernance d'entreprise » par sa dimension partenariale et territoriale. Ainsi, contrairement à l'optimisation de la valeur actionnariale, l'architecture institutionnelle d'un PTCE vise l'optimisation de la valeur partenariale entre parties prenantes hétérogènes en capacité de coopérer et de construire un espace commun d'interaction (CHARREAUX, DESBRIERE, 1998 ; CABY, IRIGOYEN, 2005). L'imbrication d'une multiplicité d'acteurs et de différents niveaux territoriaux de coordination et de décision confère aux PTCE le qualificatif de gouvernance mixte territoriale (LELOUP, MOYART, PECQUEUR, 2005).

Il s'agit de préciser pour autant les caractères de ce mode de gouvernance partenarial et territorial en rendant compte à la fois :

- de l'administration des droits de propriété et de la prise de décision (BILLIS, 2010) :

- logiques d'allocation et de contrôle des droits, dominance des acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions, entremêlement des niveaux de décision, organes et instances formelles, fonctions dédiées ;
- de la confrontation et de la conciliation des intérêts, motifs et stratégies des acteurs en présence dans un cadre démocratique ou technocratique ;
 - de la performance organisationnelle (coûts d'organisation et de structure), la performance économique (*vertical accountability* des dirigeants jugés sur leurs résultats économiques) et la performance sociale (*horizontal accountability* des différents partenaires associés jugés sur des résultats sociaux pris au sens large) (DI DOMENICO, TRACEY, HAUGH, 2009) ;
 - Des formes de légitimité sociopolitique, économique, pragmatique ou morale-axiologique (SUCHMAN, 1995).

2. Les enseignements d'une étude comparative

2.1. Deux configurations de PTCE

Par analogie avec la littérature sur les formes urbaines (MIGNOT, 1999), la forme structurelle d'organisation d'un PTCE renvoie à trois polarités envisageables (mono-centrique, mono-centrique élargie et multipolaire).

En premier lieu, Florange écologie industrielle et insertion (Fe2i) a émergé au cours de l'année 2013, à l'initiative d'une entreprise d'insertion (l'EI Valoprest) localisée dans la Communauté d'Agglomération du Val de Fensch (CAVF). Impulsé initialement par un acteur inscrit dans un espace urbain plutôt homogène, ce pôle est constitué d'une pluralité d'acteurs très hétérogènes (entreprise sociale d'insertion par le travail – ESI, entreprises marchandes, collectivités locales, agences et services déconcentrés de l'Etat). L'expansion ultérieure du périmètre géographique devrait conduire à élargir la polarité en cours de développement ; c'est pourquoi il s'agit d'une forme structurelle de type mono-centrique élargi.

Le projet porté par l'ESI a suscité l'intérêt de la CAVF car la collectivité souhaite renforcer l'attractivité de ses 4 zones industrielles. Par ailleurs, la collectivité ne disposant pas de la compétence « déchets des entreprises », l'émergence d'une offre de traitement territoriale des déchets des entreprises apparaît pertinente dans le contexte du durcissement annoncé des obligations réglementaires des entreprises en la matière. Au total, la CAVF s'est associée au projet dès son origine comme partenaire : désignation d'un chargé de mission en interne, mise à disposition de ressources de ses services (communication notamment). Un second acteur public intervient comme facilitateur et financeur : la Région Lorraine. L'institution régionale a souhaité intégrer l'ESS dans sa stratégie de développement économique tandis que la constitution de PTCE et la mise en œuvre d'innovations sociales sont intégrées dans son règlement d'intervention y compris dans le cadre du « pacte Lorraine ». Le projet ayant été lauréat de l'appel à projets ministériel national, il dispose d'un financement Etat, compte tenu notamment des caractéristiques de son territoire support (considéré comme en difficulté). A ce titre, il est suivi de près par la Région et la préfecture de Région. D'autres acteurs publics ou para publics sont partenaires du projet, compte tenu de sa dimension insertion (Pôle Emploi) ou de son intérêt économique (CCI, CRCI). Un partenariat avec des composantes de l'Université de Lorraine a par ailleurs été recherché pour des apports en R et D (optimisation logistique, traitements de déchets, nouvelles matières premières secondaires...).

Si le portage initial ressort principalement d'une EI associée à une société coopérative de consultants, l'ambition est de structurer une grappe d'entreprises de l'ESS en position de coopérer avec des entreprises marchandes y compris de grande taille. A ce titre, ont été dès le

départ associés au projet l'association Elips, chargée de fédérer les ESI du territoire, une ESAT, le groupe Thyssen Krup et une société de méthanisation agricole.

La CAVF couvre un territoire emblématique puisque marqué par la sidérurgie et son déclin. Principalement urbain, il reste dense en activités économiques (1400 entreprises dans les zones industrielles) et comporte de grandes entreprises (Arcelor Mital, tata Steel, Thyssen Krupp ...). La culture industrielle du territoire conduit les politiques publiques à favoriser de grands projets structurants⁴. Le territoire connaît toutefois un taux de chômage relativement élevé et des disparités importantes au sein de la population⁵, qui se traduisent notamment par la paupérisation des centres villes de communes de la communauté d'agglomération.

Dans ce contexte, Fe2i s'est positionné principalement sur la chaîne de valorisation des déchets des entreprises et collectivités, se saisissant de l'opportunité créée par le durcissement des normes réglementaires et fiscales contraignant les émetteurs (redevance incitative, obligations de valorisation...).

Le second cas étudié revêt une forme multipolaire : trois nationalités, co-construction entre quelques centres de décision émanant de diverses institutions en partenariat. Le PTCE Eco Trans-faire (ETF) se concrétise en 2011, principalement par la volonté d'acteurs publics. Initialement, le maire d'une petite commune située au nord de la Meurthe et Moselle a diagnostiqué les lacunes d'une offre locale en éco-rénovation lors de la construction d'une école « passive » sur le territoire. L'idée à émergé de construire une filière d'éco-rénovation sur le territoire, susceptible de produire de l'activité, de l'emploi et de l'insertion. Cette approche a rencontré l'intérêt du Conseil Général 54 qui s'est orienté vers l'appui à l'économie sociale et solidaire en 2011. Cette volonté politique passait notamment par le développement d'un PTCE sur les territoires de Meurthe et Moselle. Le projet a donc été bâti sous l'impulsion du CG 54, qui met encore à disposition aujourd'hui un emploi en demi-poste ETP pour en assurer la coordination technique.

Le développement du projet est transfrontalier, compte tenu de la proximité du Luxembourg et de la Wallonie et de problématiques territoriales communes. Par ailleurs, le *benchmarking* mis en œuvre par les porteurs initiaux du projet a permis notamment d'identifier des acteurs publics et privés de Wallonie et du Luxembourg susceptibles d'apporter de l'expertise et du savoir-faire à ETF. De ce fait, des partenaires publics belges et luxembourgeois s'y sont associés. Ayant déposé et obtenu un financement « Interreg », le portage final du projet est donc principalement public. Neuf partenaires sur douze sont des institutions publiques : communes, agences publiques de développement économique, universités et instituts de recherche, agence publique de conseil en architecture et urbanisme.

Les acteurs privés sont donc peu nombreux initialement (trois au total) et deux apparaissent plutôt comme des « clients » d'ETF : une association d'insertion et une société de consultants en communication luxembourgeoises. Il faut souligner cependant qu'un acteur privé a une position centrale dans le dispositif : les pépinières La Gaume, une société coopérative wallone à finalité sociale (mise à l'emploi de travailleurs handicapés), a développé une activité d'éco-rénovation depuis plusieurs années et s'avère donc susceptible d'apporter des compétences à la fois sur la filière de production et l'insertion.

⁴ Port d'Illange en cours d'extension et de modernisation pour servir de plateforme d'échanges internationaux et construction à proximité de Terra Lorraine, infrastructure d'échanges commerciaux avec la Chine.

⁵ Travailleurs frontaliers au Luxembourg, salariés d'entreprises industrielles versus demandeurs d'emplois de longue durée et jeunes sans qualification et sans expérience.

Le territoire concerné par ETF est à dominante rurale, avec plusieurs zones urbaines diffuses de taille réduite et marquées par la désindustrialisation. La disparition des activités minières et sidérurgiques frappe en effet les 3 pays, tandis que la phase d'industrialisation avait façonné un habitat caractéristique avec notamment des collectifs construits rapidement au milieu du 20^e siècle (construction avec des sous-produits de la sidérurgie sans aucune isolation). Le tissu économique est délité, bon nombre d'emplois étant pourvus par le pôle urbain de Luxembourg. Ainsi, se conjuguent sur le territoire des problématiques de précarité énergétique, d'accès à l'emploi et de maintien de sources de création de richesses.

Ce PTCE est structuré suivant une logique de filière industrielle visant à prendre en compte l'ensemble de la chaîne de valeur de l'éco-rénovation. A travers la dynamique de création d'une grappe d'entreprises susceptibles, le PTCE a pour finalité de revitaliser le tissu économique local pour produire de l'emploi et de l'insertion.

2.2. Les variables explicatives du modèle économique

Le budget initial du PTCE Fe2i est de 300 K€ environ sur 3 ans (2014-2016). Il est principalement constitué de fonds publics (Etat, Région Lorraine, CAVF...), principalement employés pour financer un diagnostic d'écologie industrielle sur le territoire et le poste d'un Chef de Projet. Un modèle économique est préfiguré visant à obtenir une autonomisation progressive de Fe2i sur la base de cotisations d'entreprises adhérentes et d'un commissionnement sur les volumes de déchets ou d'achats traités.

L'offre de services support à ce modèle économique prévisionnel est constituée par la mutualisation et la massification de la gestion des déchets et des achats qui devrait permettre aux entreprises adhérentes d'optimiser leurs coûts d'intrants et d'extrants. Fe2i apportera également une ingénierie dans le domaine de la logistique et du traitement des déchets qui devrait permettre d'organiser une chaîne de valeur basée sur la coopération entre entreprises sociales du territoire.

Une demande existante ressort principalement des gros émetteurs de déchets qui trouvent des solutions de logistique – traitement de la part de grandes entreprises spécialisées pour partie étrangères (belges et allemandes notamment). La demande émanant des émetteurs diffus du territoire est émergente dans le contexte du durcissement des obligations règlementaires et fiscales en matière de déchets. Il s'agit pour Fe2i d'accompagner cette émergence de besoins en proposant des solutions compétitives. Dès la phase diagnostic, le double objectif a été, d'une part, d'attirer des entreprises marchandes et de sensibiliser des Collectivités locales à travers la réduction des coûts d'intrants et d'extrants espérés et, d'autre part, de créer un « climat industriel » et une atmosphère de confiance propices aux coopérations entre entreprises sociales dans les phases logistique et de traitement des déchets. Sur la base de la constitution de ce réseau d'acteurs, l'ensemble des axes de l'écologie industrielle pourra être développés : mutualisation d'achats d'intrants (matière premières, énergie, services) et d'actifs (systèmes de production d'énergie par exemple) ainsi que la substitution d'intrants par des déchets.

L'objectif affiché par ce PTCE est de préparer les emplois nécessaires aux projets structurants du territoire (manutentionnaires, caristes, chauffeurs...), via l'insertion par l'activité économique (IAE) sur la base d'activités en lien avec le traitement des déchets. Partant de qualifications potentiellement recherchées, la création de postes d'insertion sur ces métiers devrait favoriser des sorties positives. Il s'agit également de développer l'activité économique support des ESI, à travers une spécialisation et une coopération de ces structures le long de la

chaîne de valeur de la logistique-traitement des déchets. Il s'agit enfin pour l'entreprise d'insertion coordinatrice de bénéficier, par la voie d'un réseau d'entreprises, d'un changement d'échelle afin de consolider son modèle économique et d'insertion. L'entreprise exploite en effet une chaîne de tri en sous-traitance du groupe Sita, mais cette activité en déclin se traduit par des pertes de postes d'insertion et induit un risque économique.

Le PTCE ETF dispose d'un budget de 1900 K€ sur trois ans (2012-2014), principalement financé par le programme « interreg » (900 K€) et les Collectivités locales ou États (Lorraine, CG54, Wallonie, Luxembourg : 600 K€). Un autofinancement résiduel des partenaires est constitué par du temps de travail chargé. Ces fonds sont utilisés pour animer le réseau en constitution, produire des ressources (guide du maître d'ouvrage public par exemple), réaliser de la recherche appliquée sur les éco-matériaux et former les travailleurs et dirigeants.

Il n'existe pas d'offre de produits-services marchands émanant d'ETF, ce PTCE étant plutôt un dispositif construit pour mettre en œuvre une politique industrielle : la structuration de la filière de l'éco-rénovation sur la base d'une centaine d'acteurs publics et privés. Il s'agit de former les salariés et les dirigeants de ces structures (appels d'offre notamment), de convertir l'activité des ESI locales pour les intégrer à la filière, de constituer une offre locale en éco-matériaux et en traitement des déchets de chantier. En amont, ETF assure une activité de R&D visant la production locale d'éco matériaux adaptés aux besoins ; au centre, il s'agit d'organiser la formation en direction des entreprises locales du bâtiment et de mettre en réseau tous les acteurs (maîtrise d'œuvre, architectes, PME et artisans du bâtiment, structures de l'insertion...). Aujourd'hui, une vingtaine d'entreprises de la filière forment le noyau dur d'ETF. Un axe vise également à organiser le traitement des déchets de chantier. En aval, ETF vise à faire émerger une demande solvable par sensibilisation et accompagnement de maîtres d'ouvrage publics (bailleurs sociaux et collectivités locales)⁶ et de particuliers (ingénierie financière appliquée aux mécanismes de micro-crédit).

La dimension « emploi d'insertion » est importante car elle correspond à l'objectif principal des partenaires publics du projet : Le Conseil Général 54 appuie son intervention sur des directions territoriales décentralisées orientées « économie solidaire et insertion » ; la coordinatrice mise à disposition d'ETF par le CG54 est par ailleurs « chargée territoriale d'économie solidaire ». Le Conseil Régional de Lorraine, en tant que co-financeur du projet, oriente son action sur les territoires notamment sur la question de la montée en compétence des actifs. Soulignons enfin que les partenaires privés belges et luxembourgeois sont des structures d'insertion. Sur le plan opérationnel, le volet insertion d'ETF se traduit aussi par la mise en œuvre d'une ingénierie pour associer les ESI, le cas échéant, via une réorientation de leur activité économique.

2.3. Les éléments constitutifs d'un mode de gouvernance partenarial et territorial

L'initiation et le portage du projet Fe2i procèdent d'une entreprise d'insertion sous forme commerciale (Valoprest SARL) en partenariat avec une Scop de consultants. Il est prévu de constituer une Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) au cours de la seconde année du programme, cette dernière devant être gouvernée par un système de collèges de parties prenantes. L'entreprise initiatrice devrait souscrire au capital de cette coopérative et assumer sa gérance bénévole. Les collèges prévus sont les suivants : fondateurs, salariés, clients,

⁶ Eco-rénovation de leur patrimoine et appels d'offre, comportant des clauses sociales et environnementales, susceptibles d'alimenter la filière locale (clauses sociales et environnementales).

prestataires, collectivités locales. Au final, le contrôle devrait donc appartenir principalement à des acteurs privés.

Aujourd'hui, le management de ce PTCE ressort du mode projet. Un comité de pilotage de concertation et de validation est constitué des partenaires initiaux du projet (CAVF, Thyssen Krupp, Pôle Emploi, CCI 57, Université de Lorraine, APEI) avec un élargissement progressif au fur et à mesure de l'avancement. Ce comité de pilotage se réunit une fois par trimestre et doit permettre la concertation des parties prenantes et la validation des choix stratégiques. Un comité technique est chargé de mettre en œuvre la démarche d'écologie industrielle et de conduire le projet. Il est constitué des gérants de l'entreprise d'insertion et de la SCOP de consultants, de la chargée de mission dédiée au sein de la CAVF et du Chef de projet salarié.

En ce qui concerne les performances organisationnelles, les coûts organisationnels sont très limités, l'entreprise porteuse mettant à disposition son infrastructure et le pilotage bénévole du projet par son équipe de direction ; de plus, la collectivité locale a dédié pour partie une chargée de mission et des ressources notamment en communication. Les critères de performances sont avant tout entrepreneuriaux : nombre de prospects, transformations en adhérents et volume d'affaires traité. Les objectifs horizontaux mis en avant sont l'insertion de publics éloignés de l'emploi, l'attractivité du territoire, le développement économique et la compétitivité des entreprises. Chaque partie prenante peut avoir son ordre de priorité mais un consensus sur la légitimité du projet se dégage grâce à quatre facteurs :

- L'entreprise d'insertion porteuse affiche une taille significative rapportée au territoire (plus de 68 salariés) et elle est reconnue notamment pour la qualité de la mise en œuvre de sa mission d'insertion. Cette entreprise est connue des principales collectivités qui voient en elle un paragon de la structure d'insertion performante.
- La gérante de l'entreprise est membre des réseaux économiques du territoire (MEDEF, CCI57, CRCI, Entreprendre en Lorraine Nord...). De ce fait, le patronat local a été amené à mieux connaître l'entreprise d'insertion et à connaître ses dirigeants.
- Le projet a été lauréat de l'appel à projets ministériel national PTCE, ce qui facilite sa reconnaissance par l'ensemble des institutions en Lorraine.
- La démarche d'écologie industrielle est actuellement promue par des services déconcentrés de l'Etat (ADEME), par la Région Lorraine et par les réseaux consulaires d'entreprises ; chacun étant susceptible d'y trouver des enjeux en termes de préservation de l'environnement, de développement économique et de compétitivité des entreprises.

La légitimité de ce PTCE ressort donc à la fois d'un portage ancré sur des réseaux économiques et politiques et sur la confiance que suscite l'entreprise initiatrice. Une légitimité pragmatique sera à acquérir dans la mise en œuvre de la démarche d'écologie industrielle, les entreprises marchandes notamment étant attachées à des solutions opérationnelles et compétitives sur des enjeux stratégiques à leurs yeux.

Le PTCE ETF est porté par un Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) dont le siège est en France. Le porteur initial du projet est gérant du GEIE et un conseil de gérance a été constitué pour représentation des parties prenantes belges et luxembourgeoises. Ce GEIE a été constitué entre les partenaires initiaux du projet : commune de Villers la Chèvre (F), CAUE 54 (F), La pépinière Lagaume (B), et la commune de Beckerich (L) mais l'adhésion de nouveaux partenaires, au fur et à mesure de l'avancement du projet, enjoint les décisionnaires actuels à élargir la gouvernance. Il est donc envisagé d'intégrer ces nouveaux partenaires au GEI et également de constituer un comité consultatif des financeurs. Cet élargissement de la gouvernance doit être acté par une modification des statuts du GEIE.

L'administration de la prise de décision ressort du mode projet : un comité de pilotage décisionnaire a été constitué, qui se réunit une fois par semaine, notamment pour coordonner les actions de 4 comités techniques orientés sur les grandes missions d'ETF : Cotech entreprises, Cotech demande, Cotech éco-matériaux, Cotech emploi et insertion. Les différents partenaires forment les comités techniques compte tenu de leurs compétences, tandis que le porteur initial est Chef de Projet. Une coordinatrice technique (1/2 ETP mis à disposition par le CG54) assure l'animation, la coordination et la communication interne et externe.

Le projet étant par nature systémique (filrière) la confrontation/conciliation des besoins des partenaires et de leurs intérêts est importante pour obtenir une bonne adéquation des prestations d'ETF. Cette concertation est obtenue par des workshops réunissant l'ensemble des partenaires toutes les 6 semaines. Ces ateliers sont importants notamment sur le plan technique pour la mise en phase du projet de l'amont de la filière (R et D) jusqu'à l'aval. Cette recherche de concertation ressort plutôt du registre de l'efficacité technique, les systèmes de valeurs des participants étant congruents compte tenu des modalités d'adhésion au projet : cooptation sur la mise en avant principalement de la lutte contre l'exclusion et le développement local à l'initiation de la démarche.

Le caractère démocratique de la gouvernance ressort de deux registres : - la démocratie formelle renvoie aux modalités statutaires de la gouvernance du GEIE – la démocratie participative est obtenue via les workshops déjà mentionnés tandis que les animateurs du pôle mettent également en avant la transparence et la circulation de l'information. Une organisation documentaire rigoureuse a en effet été mise en place pour obtenir une uniformisation des livrables et l'accès de tous les partenaires à ces derniers (une newsletter est également diffusée). Les attentes des parties prenantes, « clientes » d'ETF sont recensées par des enquêtes (entreprises du BTP, Maîtres d'Ouvrage Publics...).

La performance organisationnelle d'ETF est induite par ses modalités de financement, en particulier l'« interreg » qui oriente, par les modalités de *reporting* exigées, la recherche de performances en mode projet : identification d'axes et d'objectifs intermédiaires et cotation de l'obtention de résultats (en %). En l'absence de modèle économique, le principal critère de performance économique mis en avant par le Chef de Projet est la réalisation de chantiers pilotes sur le territoire qui acteront la capacité d'ETF à structurer la filière.

Les enjeux de la démarche d'ETF sont donc bien compris des diverses parties prenantes publiques ou privées même si elles n'ont pas nécessairement les mêmes priorités. Les enjeux des parties prenantes publiques pourraient afficher l'ordre de priorité suivant : l'insertion, l'emploi, la précarité énergétique et la Valeur Ajoutée ; ceux des acteurs privés : la Valeur Ajoutée et la montée en compétences. La mise en cohérence de ses enjeux et la mise en œuvre du programme de développement d'ETF sont garanties par la participation démocratique de ses parties prenantes au pilotage de ce PTCE.

Conclusion

Appliquées aux deux cas de PTCE lorrains, la grille d'analyse utilisée paraît opérante pour mettre en avant leurs caractéristiques distinctives. Ainsi l'un des deux, Fe2i, possède une structure mono-centrique, compte tenu de son portage initial (une entreprise sociale) et de son territoire d'implantation. Son portage ressort plutôt d'acteurs privés et un modèle économique est préfiguré. Le second, ETF, est de type multipolaire, de par sa dispersion territoriale et son émergence et son portage sont le fait d'acteurs publics. Sans modèle économique initialement défini, il apparaît

plutôt comme une structure de portage d'une politique industrielle dotée d'une gouvernance partenariale en mode projet. Ce mode de gouvernance est également partagé avec le PTCE Fe2i, cette caractéristique commune renvoyant sans doute à la jeunesse de ces 2 pôles.

Ces deux PTCE tirent leur légitimité d'une assise également différente. ETF a une légitimité principalement sociopolitique tandis que Fe2i s'appuie plus sur l'ancrage de sa structure porteuse dans les réseaux économiques. Pour autant, ces deux pôles doivent assoir une légitimité dans un registre pragmatique pour réussir à fédérer les entreprises amenées à devenir clients-partenaires. Soulignons deux objectifs communs : la lutte contre l'exclusion à travers l'insertion par l'activité économique et plus généralement l'emploi. Mais dans le cas de Fe2i, le PTCE est aussi le moyen d'envisager un changement d'échelle pour la structure porteuse (stratégie de croissance).

La poursuite de ce travail de catégorisation-caractérisation des PTCE pourrait emprunter deux voies différentes : la première consisterait à approfondir l'étude de ces pôles sur la base des catégories des Systèmes Localisés de Production et d'Innovation (SLPI). La seconde devrait envisager une analyse assez fine des impacts économiques et sociaux et des types d'externalités produites par les PTCE.

Bibliographie :

BATES WELLS and BRAITHWAITE and Social Enterprise London, 2001, *Keeping it Legal – Legal Forms for Social Enterprises*, Social Enterprise London, London.

BILLIS D., 2010, Towards a theory of hybrid organizations, BILLIS D. (ed.), *Hybrid Organizations and the Third Sector*, Palgrave Macmillan, p.46-69.

CABY J., HIRIGOYEN G., 2005, La valeur partenariale : un outil de gouvernance, *La Revue du Financier*, n° 155, septembre-octobre, p.27-41.

CHARREAUX G., DESBRIERE P., 1998, Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale, *Finance Contrôle Stratégie*, n°2, juin, p. 57-88.

COCHRAN P.L., 2007, The evolution of corporate social responsibility, *Business Horizons*, 50 (6), p.449-454.

CROSSAN D., BELL J., IBBOTSON P., 2004, *Towards a classification framework for social enterprises*, University of Ulster working paper, 45p.

DEMIL B., LECOCQ X., 2008, (Re)penser le développement des organisations. Les apports du modèle économique, *Revue française de gestion*, n°181, p.113-122.

DI DOMENICO M., TRACEY P., HAUGH H., 2009, The dialectic of social exchange: Theorizing corporate-social enterprise collaboration, *Organization Studies*; 30; p.887-907.

GIANFALDONI P., 2013, Les enjeux identitaires des entreprises sociales françaises, *Entreprendre & Innover*, 1, n°17, p.35-43.

GIANFALDONI P., LEROUVILLOIS P., 2013, L'impératif de croissance des entreprises sociales d'insertion par le travail, *XIIIe Rencontres du RIUESS (Réseau inter-universitaire de l'économie sociale et solidaire) : Penser et faire l'ESS aujourd'hui. Valeurs, Statuts, Projets ?*, Université d'Angers, 5-7 juin 2013

GIANFALDONI P., MORAND P.-H., 2013, Incentives, Procurement and Regulation of Work Integration Social Enterprises: Old Ideas for New Firms? *4th CIRIEC International Research Conference on Social Economy* – 24-26 October – Antwerp.

GRASSL W., 2012, Business Models of Social Enterprise: A design Approach to Hybridity, *ACRN Journal of Entrepreneurship Perspectives*, vol.1, Issue 1, p.37-60, Feb.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale, *Géographie Economie Société*, n°4, vol.7, p. 321-332.

MASSARD N. et TORRE A., 2004, Proximité géographique et innovation, B. PECQUEUR ET J.-B. ZIMMERMANN (dir.), *Economie de proximités*, Lavoisier, Paris, p.155-183.

MATRAY M., POISAT J., 2013, Les Pôles de coordination de l'économie sociale et solidaire dans un territoire au service des l'innovation sociale et de l'émergence de nouveaux projets, *4th CIRIEC International Research Conference on Social Economy*, 24-26 October, Antwerp.

MIGNOT D., 1999, Métropolisation et nouvelles polarités. *Le cas de l'agglomération lyonnaise*, *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 36, p.87-112.

MÜLLER S., 2012, Business Models in Social Entrepreneurship, C. K. VOLKMANN, K. O. TOKARSKI, K. ERNST (eds.), *Social Entrepreneurship and Social Business*, Springer Gabler, Germany, p.105-131.

OECD, 1999, *Social Enterprises*, Organisation for Economic Co-operation and Development.

OSTERWALDER A., PIGNEUR Y., 2011, *Business Model. Nouvelle Génération*, Pearson éditeur, Paris.

PACHE A.-C., CHALENCON G., 2007, Changer d'échelle. Vers une typologie des stratégies d'expansion des entreprises sociales, *RECMA – Revue Internationale de l'Economie Sociale*, n°305, p.32-48.

PECQUEUR B., 2001, Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés, *Economie rurale*, n°261, p. 37-49.

RICHEZ-BATTESTI N., MALO M.-C., 2012, ESS et mutations organisationnelles, *RECMA – Revue Internationale de l'Economie Sociale*, n°325, juillet, p. 36-47.

SUCHMAN M. C., 1995, Managing legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *Academy of Management Review*, Vol.20, n°3, p.571-610.

THOMPSON J.L., DOHERTY B., 2006, The diverse world of social enterprise – A collection of social enterprise stories, *International Journal of Economics*, 33 (5/6), p.361-375.