

Renouveler l'approche territoriale des coopérations

Martine Theveniaut*

1. Cohésion sociale et territoire depuis 1998

1.1. « Une loi cadre contre l'exclusion, oui, mais pour quoi faire ? »¹

Le chômage est en forte augmentation. Les Pactes locaux résultent d'une démarche d'intelligence collective pour contribuer à la « loi de cohésion sociale ». Elle est annoncée en 1995 par le candidat à l'élection présidentielle Jacques Chirac. La loi n'est pas votée en 1997, au moment où l'Assemblée nationale est dissoute. Un groupe de réflexion relance la discussion, car le projet de « lutte contre les exclusions » de la nouvelle majorité s'intéresse peu aux initiatives de terrain, ni aux conditions d'application territoriale de la future loi. Elle reste sectorisée et descendante². Le débat s'engage au printemps 1998 sur la base d'un recensement d'initiatives territoriales qui se reconnaissent dans cette approche³. Il produit un « Texte d'appel » adressé dans l'automne à tous les parlementaires. Il appelle à un pacte local d'envergure nationale, un regard renouvelé sur la cohésion sociale (processus plutôt que procédure), un cadre légal dont les acteurs de « terrain » puissent se saisir et à un encouragement des interrelations de proximité pour réussir.

Une trentaine de signataires mènent une analyse critique de la situation au sein d'un groupe ouvert, indépendant. La démarche fait connaître et accrédite de nouvelles façons de faire. Des relations en réseau et en confiance rapprochent des acteurs de milieux, d'âges, de régions, de sensibilités et responsabilités politiques, de métiers très divers. Ils font plusieurs visites de terrain ensemble pour roder leur analyse. Ils mettent au point une méthode « d'observation bienveillante et critique » (OBC) « entre pairs », pour une meilleure compréhension mutuelle des logiques d'action des uns et des autres, sur la voie mal balisée de la cohésion sociale. Les coopérations locales sont peu usuelles, mais indispensables pour répondre efficacement à des questions interdépendantes : logement, alimentation, sécurité, qualité de vie, services locaux et même emploi ! Partir des réalités pour roder son analyse et s'entraider, par l'observation, le questionnement et l'échange, permet de consolider ses analyses, élargit ses réseaux de relations.

Le collectif prend le statut d'association en mai 2005 pour promouvoir ces apprentissages et « constituer une offre d'intervention apte à promouvoir, consolider, améliorer, relier toutes les formes de coopération qui se préoccupent d'ancrer le changement dans son environnement territorial et humain » (article 2 des statuts). Par cercles successifs, depuis l'implication directe jusqu'aux manifestations d'intérêt, il touche actuellement plus d'un millier de personnes et leurs réseaux.

* Docteur en histoire contemporaine (1980) et en sociologie économique (CNAM, 2007), déléguée générale de l'association nationale de Pactes locaux, au comité de rédaction du *Bulletin international de développement local durable*, mensuel en ligne : <http://developpementlocal.blogspot.com/www.apreis.org/>

¹ Débat à l'initiative de la Fondation pour le progrès de l'homme qui débouche sur une publication : *Politiques publiques et citoyenneté face aux nouvelles formes d'exclusion : débats sur la loi-cadre contre l'exclusion en France*, « Dossier pour un débat », n° 65, Éditions Charles Léopold Mayer, 1996.

² Pierre Barge, de l'Association européenne pour l'information et le développement local (AEIDL), Pierre Calame, de la FPH, Hugues Feltesse de l'UNIOPISS, Jean-Louis Laville, du Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA).

³ Martine Muller-Theveniaut et Antonin Prébois (coordonné par), *Des alliances pour des territoires innovants et solidaires. Les pactes locaux pour la cohésion sociale et l'emploi*, 2001, DF n°128, éditions ECLM, 222. Le dossier présente 49 expériences, la plupart repérées dès 1998. Disponible sur le site de travail : www.pactes-locaux.org.

1.2. Une démarche de capitalisation collective, 2007-2009

La prise d'initiative est un parcours d'obstacles. Au bout de la chaîne décisionnaire, les collectifs qui s'organisent dans une approche intégrée de petite échelle rencontrent beaucoup d'obstacles. Ils restent à la marge ou sont absorbés pour être mis au format des politiques publiques. Pourtant, bien des réalisations apportent des réponses consolidées, des outils transposables, des méthodes avérées à des problèmes clé d'aujourd'hui. La crise économique est en train de faire bouger les lignes. Elle a « anéanti les progrès réalisés. Un PIB qui chute de -4 % en 2009, c'est du jamais vu depuis les années 1930 » dit J.M. Barroso, en introduction de « Europe 2020 ». Il annonce 23 millions de chômeurs, 7 millions de plus en vingt mois⁴. En France, un million de personnes seront en fin de droits en 2010. L'exclusion de masse est redevenue un enjeu majeur de la cohésion sociale et de l'intégration européenne. La cohésion territoriale vient d'être validée dans le traité de Lisbonne comme la troisième dimension du projet européen. La gouvernance multiniveaux devient la méthode recommandée par le Comité des Régions européennes. La situation appelle des réponses non conventionnelles.

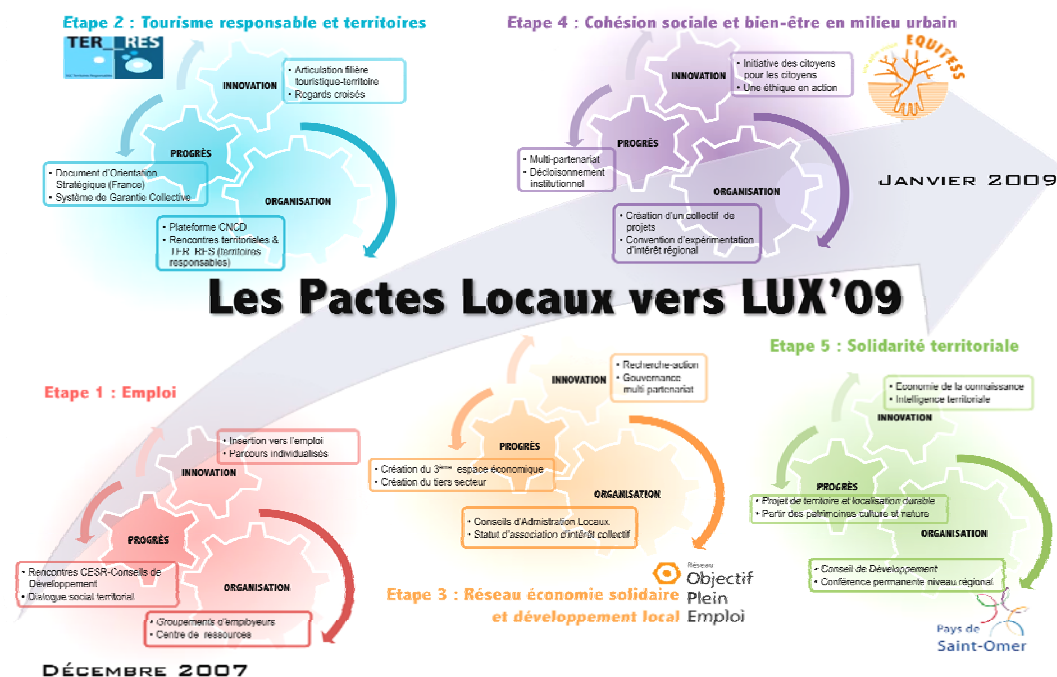
Dans ce contexte, des illustrations, des débats, des méthodes pour constater des résultats probants à l'initiative de citoyens, de collectivités, de territoires de projet qui s'organisent, deviennent des perspectives recevables. Quelles sont les conditions de leur succès, les facteurs qui les entravent ? Comment les rendre visibles dans leur diversité et en tirer des enseignements de portée générale, tel est l'objectif d'une démarche de capitalisation que les Pactes Locaux engagent en juillet 2007 pour amplifier leurs acquis antérieurs. Le RIPESS, Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire confie à l'Institut européen de l'économie solidaire (INEES) le mandat d'organiser, au Luxembourg, la 4ème Rencontre internationale de globalisation de la solidarité. Dans une alternance quadriennale Nord-Sud, après Lima 97, Québec 2001, Dakar 2005, le Forum, intitulé « Lux'09 » se tiendra en avril 2009 à Esch-sur-Alzette et réunit un millier de personnes de tous les continents. Les Pactes locaux s'associent au comité de pilotage européen et se proposent comme « chef de file » d'un atelier transversal : « participation démocratique et ancrage territorial » (n° 7). Ils imaginent un processus de capitalisation, itinérant et apprenant, piloté dans le cadre d'une plateforme de travail élargie à la dimension européenne. Sauf les fonctions d'animation et d'interprétariat qui sont rémunérées, toutes les contributions sont volontaires. Pour réussir cette transition et mettre l'association en ordre de marche, ils passent un contrat moral entre eux, révisable au terme de Lux'09.

1.3. La rigueur d'une méthode pour un processus d'accréditation

Les préparatifs de l'atelier 7 s'engagent par la mise en route de 5 étapes régionales, accueillies par des organisations participatives, ancrées dans leurs territoires. À chaque fois, un nouveau thème est abordé, articulé avec l'approche territoriale :

- 1 : le projet collectif, déclinaison en Poitou-Charentes du thème Participation démocratique et ancrage territorial pour le travail et l'emploi, Poitiers, 13 et 14 décembre 2007 ;
- 2 : le tourisme responsable, laboratoire d'une économie territoriale plus solidaire, coopérative et culturelle, Auvergne, Clermont- Ferrand, Lempdes, 27 et 28 Mai 2008 ;
- 3 : le modèle luxembourgeois : « Objectif Plein Emploi » un réseau de développement local et d'économie solidaire, Luxembourg, 18 et 19 juin 2008 ;
- 4 : comment les habitants s'organisent-ils collectivement pour initier de nouvelles pratiques socio-économiques répondant à leurs besoins et contribuant au mieux vivre ensemble ?, Île- de-France, Fontenay-sous-Bois, 18 et 19 novembre 2008 ;
- 5 : métropolisation et territoires adjacents – solidarité et économies associées, Nord-Pas-de-Calais, Saint-Omer, 09 et 10 janvier 2009 ;
- le cycle s'achève par l'accueil d'une délégation internationale dans l'Aude du 18 au 22 avril 2009, en amont du Forum Lux'09.

⁴ « Europe 2020. Stratégie pour une croissance et des emplois durables », 11 février 2010, intervention de J.M. Barroso.



Chacun est là pour écouter, observer, réagir, interagir. L'objectif est de prendre du recul, éclairer sa propre voie, pour gagner en pouvoir d'action. Une même grille de lecture a été définie en amont pour repérer ce qui fait obstacle ou favorise une économie territoriale ouverte, une gouvernance participative développant l'autonomie et la cohésion. L'objectif est de mettre en évidence des améliorations explicites dans l'organisation des solidarités (outils, méthodes, résultats), dans et entre les territoires ; construire les indicateurs appropriés à définir la qualité territoriale (autres que le PIB) et à proposer normes, usages, à vocation de droit commun. La grille de lecture appliquée aux cinq rencontres dans la préparation de « Lux'09 » : quelle économie l'action a-t-elle ou peut-elle générer ? Comment l'action a-t-elle augmenté la prise de pouvoir, la responsabilité, l'autonomie dans les solutions mises en œuvre ? Quelles articulations multi-niveaux l'action a-t-elle utilisées ou produites pour réussir des percées ? Qu'est ce qui a permis à certaines dynamiques d'obtenir une pérennité et d'engendrer sur un territoire des modes de faire durables ? Quelles leçons pour les multiplier à l'avenir ?

2. Créer de l'emploi dans l'économie réelle des territoires : outils, étapes et potentiels

2.1. La première rencontre est accueillie en Poitou-Charentes

France Joubert, président du Centre ressources des groupements d'employeurs (CRGE) en est le référent. Les illustrations présentées font le point régional sur les groupements d'employeurs, l'Initiative régionale pour l'insertion et la solidarité (IRIS). L'après-midi et la soirée sont accueillis à Oléron par des représentants du conseil de développement du Pays Marennes Oléron, en présence d'un membre du conseil économique et social régional et du conseil d'agglomération de la ville de Poitiers. La matinée du 14 décembre est centrée sur le « dialogue social territorial ». C'est un savoir-faire qui a trouvé à s'enraciner tout d'abord dans cette région. Est-il une condition pour une autre économie, territoriale, ouverte et plus coopérative ? Peut-il faire évoluer concrètement les pratiques politiques et démocratiques en région et au-delà ? Quels messages adresser au plan international à Lux'09 ?

Dans les années 1980, la désertification des zones rurales détermine les raisons d'agir. À la base de l'initiative : le bassin d'emploi, le bassin de vie, l'agglomération ou le « Pays ». Le problème, c'est moins l'absence de travail qu'une mauvaise organisation. La loi de 1985 créant les groupements d'employeurs (GE) est saisie comme une opportunité. Des acteurs associatifs et syndicaux se mobilisent pour organiser une économie territoriale de marché. Entre 1985 et 2008, 340 GE voient le jour dans la région. Ce sont 1 700

salariés et 2 100 structures adhérentes, 35 millions d'euros de chiffre d'affaires. Le GE, unique employeur du salarié, installe une relation tripartite, sur la base d'une adhésion volontaire, entre les employeurs du secteur marchand et/ou non marchand d'une part et d'autre part les salariés. C'est un « ciment » qui installe des obligations de part et d'autre.

2.2. La rencontre met en évidence un cycle complet d'innovation territoriale au service du maintien et de la création d'emplois dans les projets

Deux inventions organisationnelles combinent leurs effets. Elles ont en commun d'affirmer l'échelon régional comme le plus adéquat. Le premier centre de ressources (CRGE, Poitiers 1999) sert de prototype à un transfert d'innovations sur une base d'horizontalité, sans prétendre les normer. Il en existe aujourd'hui 7 en France. Seconde innovation, la reconnaissance d'un Carrefour de l'innovation sociale du travail et de l'emploi (CISTE, 2000). Cette association paritaire est à présidence tournante. Elle installe un espace non institutionnel, mais reconnu comme espace public, qui aide les organisations patronales et syndicales à poser des problèmes sur lesquels n'existe pas de vision commune, sans obliger les exécutifs à prendre des positions trop vite. Des thèmes de réflexion fédérateurs sont travaillés tous les ans, documentés et discutés (seniors, emploi saisonnier, insertion des jeunes, etc.). Le CISTE obtient ainsi un financement de la région, ce qui ouvre les vannes du financement européen. Cette stratégie lui permet de traverser les majorités et d'obtenir des moyens financiers, sans discontinuer, dans le contrat de plan jusqu'à aujourd'hui et d'accumuler une expérience dans la mise en œuvre de projets européens.

Maintenant que l'expérimentation a fait preuve de sa pertinence, comment continuer pour engager les autres parties prenantes à transformer leur posture ? Mettre en œuvre à grande échelle un nouveau chaînage d'opérationnalité des valeurs, comment est-ce possible ? Il part d'un diagnostic partagé (une concertation élargie à la société civile et aux acteurs qui s'organisent sur une base territoriale), la négociation (des accords locaux, étoffés aux acteurs du territoire, à d'autres échelles), la conduite de projet (qui s'engage, à quoi, comment, de façon concrète et évaluée). Les pouvoirs publics rentrent avec réticence dans ces partenariats dont ils n'ont pas eu l'initiative. Ils ont peur des contre-pouvoirs. Pour ne pas être stoppé ou détourné par les rouages du mode vertical, la diffusion d'une innovation emprunte le mode horizontal, répondant aux problèmes à partir des réalités.

Le cycle d'innovation se réenclenche à l'échelle européenne. Les 21 et 22 février 2008, l'acte fondateur du CERGE est posé par les membres de 7 centres de ressources régionaux et un réseau national. Il est présenté à Vladimir Špidla (commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances) et Luc Van den Brande, président du comité des régions qui l'accueille dans ses locaux. Les différents aspects de leur activité sont présentés par des témoignages de salariés, de chefs d'entreprises et de partenaires, dans le contexte de la politique de flexicurité. En 2009, le réseau européen colporte ses avancées. À la suite d'un programme PROGRESS, l'Allemagne s'en saisit et adapte le groupement d'employeurs, qui n'existait pas, dans sa législation.

2.3. La promotion du concept dialogue social territorial dans le champ de la pensée et des régulations.

Les résistances sont nombreuses, car ce « quatrième niveau de dialogue social » bouscule l'héritage des relations sociales et des instances représentatives. D'abord porté par autosaisine au CESR de Poitiers en 2007, le concept obtient une reconnaissance officielle dans le rapport du Conseil économique, social et environnemental national, en juillet 2009. La durée de ce cycle d'innovation territoriale ? France Joubert dit que « *la construction collective des outils pour travailler ensemble sur les mêmes sujets est un parcours de 20 ans, avec des jalons sur le chemin. Aujourd'hui, les idées sont claires : le pacte c'est le contrat et le local c'est le territoire. C'est là que l'emploi se régule* ».

À quoi sert le dialogue social territorial ? Jean- Louis Walter en fait l'inventaire dans le rapport du CESE. Il montre que sa réussite tient au fait qu'il a su installer les relations nécessaires pour améliorer les réponses à des questions socioéconomiques inédites, réputées « atypiques » : intérimaires, salariés en arrêt maladie, demandeurs d'emploi, salariés en chômage partiel, insertion des jeunes, emploi de populations fragilisées, solutions innovantes entre entreprises donneuses d'ordre et entreprises sous-traitantes. Tous ces exemples et d'autres témoignent de son intérêt pour résoudre des situations difficiles relevant du champ classique du travail et de l'emploi, mais non traitées ou insuffisamment prises en charge. Des thèmes récurrents suscitent

le besoin de dialogue social territorial : la GPEC et la sécurisation des parcours professionnels, la formation professionnelle, l'emploi, les restructurations, les mutations et les mobilités, l'aménagement du territoire et les transports, la conciliation des temps, la santé au travail, l'égalité professionnelle, la lutte contre les discriminations, ou encore l'appui au dialogue social dans les TPE/PME, la création de crèches interentreprises, les chèques restaurant, les activités sociales et culturelles, voire des CHSCT interentreprises. La liste n'est pas exhaustive.

Quelles sont les raisons de ce succès ? Partir des réalités permet une meilleure connaissance du territoire. Les réponses étant mieux adaptées, les parties prenantes viennent plus facilement autour de la table. « *Le dialogue social territorial est perçu par de nombreux acteurs comme un enjeu économique stratégique pour l'attractivité des territoires et l'anticipation économique et sociale des restructurations, le développement des mobilités professionnelles dans une même aire géographique. La logique de projet qu'il mobilise, opérationnelle et innovante, permet des réponses au cas par cas, sans a priori trop important sur les conditions de la structuration du dialogue, les acteurs se concentrant sur ce qui permet d'avancer ensemble, dans la recherche de solutions d'intérêt général* ». Cette situation dresse un constat de carence : « *une territorialisation sans dialogue social préalable provoque des dysfonctionnements* » ; les méfaits, à de petite maille territoriale de « *continuer à distinguer, voire d'opposer questions économiques et questions sociales ; c'est inopportun et inefficace* » écrit le rapporteur. Sur la base d'un tel constat, l'atypique sortirait-il enfin de l'indéfinition pour fabriquer de la norme ? Jusqu'à aujourd'hui, ni la décentralisation, ni la réforme de l'État territorial, malgré des politiques européennes favorables, rien n'a réussi à « *infléchir de façon directe et importante* » la situation. « *Le dialogue social territorial reste dans le supplétif* » écrit le rapporteur. Sa proposition la plus neuve est que le mieux à faire est d'« *encourager un processus méthodologique pour mieux appréhender les freins et les leviers tout au long de la construction du projet, ainsi que les facteurs favorisant sa réussite* ». Sa proposition rejoint l'une des principales conclusions de la synthèse des Pactes locaux.

3. Autre parcours singulier, porté par les mêmes valeurs au Luxembourg

3.1. Une mobilisation d'associations pour l'emploi des jeunes

La structure associative luxembourgeoise « Objectif plein emploi » (OPE) se constitue pour faire face aux conséquences de la crise sidérurgique qui frappe le Luxembourg dans les années 70. Des membres de la société civile recherchent des solutions au problème de l'emploi de nombreux jeunes non qualifiés, dans l'organisation du développement local. Ils s'appuient sur le syndicat OGB-L et mobilisent les pouvoirs publics, nationaux et communaux. Il faut dire que la situation est moins compliquée qu'en France. Entre la commune et l'État, pas d'autres échelons intermédiaires, mais on peut constater que deux niveaux sont utilisés et articulés : des bases locales et un échelon intermédiaire, relais des relations « supra », nationale et européenne. 52 sur les 116 communes luxembourgeoises assurent un financement régulier du centre de ressources national et des 30 centres d'initiative et de gestion locaux, régionaux ou sectoriels. Tous ont pris la forme juridique d'ASBL. Ils sont administrés par 400 acteurs bénévoles. En 2009 ce sont 820 emplois non délocalisables et un chiffre d'affaires de 25 millions d'euros. Bien plus qu'un dispositif d'aide sociale, Objectif plein emploi constitue une expérience de mise en œuvre d'un système économique solidaire en réseau, favorisant le développement durable et la cohésion sociale. Le centre de ressources OPE a pour mission d'accompagner le développement des CIG, grâce à un groupe de personnes qualifiées en informatique, développement des personnes, environnement, sécurité, santé, stratégies locales, gestion administrative et financière...). Il est mobilisable en tant que de besoin par les CIG au moment de leur création (démarchage des communes) et par la suite pour toutes les questions qu'ils rencontrent. Il assure également un rôle d'interface entre les communes, les pouvoirs publics nationaux et les CIG. Il opère une fonction de régulation des divers engagements contractuels qui existent : d'abord entre l'OPE et l'État, puis entre l'OPE et chaque commune et enfin entre l'OPE et chaque CIG. D'autre part, le centre de ressources s'applique à des travaux de recherche appliquée, assurant les intérêts et valeurs en termes d'économie solidaire vis-à-vis de toutes les parties prenantes.

3.2. Du prototype à la norme

Les CIG sont aujourd'hui des associations sans but lucratif (ASBL), mais il s'avère nécessaire de définir l'entreprise de l'économie solidaire au Luxembourg, pour ne pas buter sur les limites gestionnaires de l'insertion. « *Valeurs sociétales, économiques, environnementales se mêlent à des principes de développement local et durable, de cohésion sociale, de gouvernance, de bien-être au travail, de formation tout au long de la vie, d'égalité des chances... Le droit du travail, les financements mixtes, la fiscalité, l'agrément et le droit d'établissement méritent également d'être traités dans le contexte d'un nouveau statut juridique : l'Association d'intérêt collectif* ». L'AIC est une proposition originale : une « association » de partenaires responsables et « sans but lucratif » qui se livre à la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité générale sans permettre l'enrichissement de ses associés. L'AIC sera « cogérée » par des associés élus, des personnes de droit privé ou public cooptées et, le cas échéant, des salariés qui bénéficieront de privilèges et de protections spéciales. Au-delà du statut proprement dit des dispositions sont prévues pour l'agrément, le financement, la transparence et la fiscalité de ces associations d'intérêt collectif qui a terme devraient éviter de les soumettre à la concurrence pour laquelle elles ne sont pas faites. Lors des élections de juillet 2009 qui reconduisent la majorité en place, un ministère délégué à l'économie solidaire est créé et rattaché au ministère de l'Économie. « *Nous conférons à l'économie solidaire une nouvelle importance et une reconnaissance telle qu'elle n'en bénéficie que dans peu de pays dans le monde. Par le fait qu'un ministre délégué en assume pleinement la charge, nous montrons que ce domaine politique est essentiel à l'action du gouvernement* »⁵. Cette innovation organisationnelle est suivie de près par les réseaux européens pour une autre économie qui attendent les textes de loi pour trouver à s'en servir.

4. Un pays rural s'organise pour produire et négocier des arbitrages régionaux équilibrés

Le pays de Saint-Omer, situé dans la région Nord-Pas-de-Calais rassemble et anime 5 intercommunalités regroupant elles mêmes 82 communes. La charte du pays de Saint Omer traduit un projet global de développement qui doit répondre aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement, et de participation des citoyens. Sa validation date de juin 2004 et la reconnaissance du périmètre définitif du pays du 7 décembre 2004. L'élaboration du contrat de pays, premier programme d'actions pluriannuel entre le pays, la région, l'État, voire le département, apporte des moyens financiers. Les 8 et 9 janvier 2009, la dernière étape du parcours est accueillie par le conseil de développement. Bruno Deffontaines, enseignant à l'université de la Côte d'Opale en est le président et Mireille Charronnat, vice-présidente est une des responsables nationales de la FNARS. La situation est différente des précédentes en ce sens que les acteurs d'une société civile investissent un dispositif légal pour faire entendre leur voix. Le CDD est un outil, souple, consacré par la loi d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999. Il fait de la participation citoyenne un passage obligé des financements pour les collectivités. Mais en 2007, la période semble moins propice à la prise en compte de l'expertise citoyenne. La fréquentation aux réunions a baissé. « La parole » des territoires ruraux pèse peu dans la renégociation des contrats de projets entre l'État et la région. La volonté de relancer une dynamique de travail est à la base de la décision d'accueillir l'étape régionale des Pactes locaux. Le CDD du pays de Saint-Omer invite ses voisins Cœur de Flandre, Moulin de Flandre, Sept Vallées. Ils expriment ensemble leur volonté d'être associés à une organisation territoriale fondée sur de plus grandes solidarités entre les territoires ruraux et les territoires métropolitains et littoraux (Calais, Dunkerque). Cette « zone verte », dense en termes de population, située entre deux pôles d'attractivité, n'est pas sans atouts, mais elle risque « la sanctuarisation » en tant que réservoir d'eau, arrière-pays agricole et touristique, jardin du dimanche des aires métropolitaines environnantes. « *Est-ce tenable ? Est-ce durable pour ces territoires ? Quelle place et quels enjeux pour l'économie sociale et solidaire ?* » demande Bruno Deffontaines en ouverture des échanges.

Confrontés au risque de devenir le réceptacle des déchets ultimes de la région, ou d'accueillir, sans préparation, plusieurs centaines de familles urbaines en difficulté dans le Pays des sept vallées, les CDD ont su éviter le piège de s'enfermer dans l'isolement et se sont rapprochés pour installer les bases d'un dialogue en amont des décisions. Ils obtiennent la signature d'une charte d'engagement entre la région et tous les conseils de développement. Les participants ont donc des idées claires pour s'opposer à de ce dont ils ne veulent pas. Ils ont maintenant besoin de réfléchir comment « s'organiser pour ne pas subir », par le dialogue et l'ouverture, l'organisation à leur initiative de créations d'activités et de services, et autres innovations. C'est autour de ces enjeux que l'économie solidaire fait écho.

⁵ Déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009.

4.1. Entreprendre autrement pour de nouvelles solidarités

Les grandes entreprises quittent le territoire, la cristallerie d'Arques reste seule en place avec des effectifs en réduction. La culture d'entreprise, très forte dans cette région, produit des initiatives innovantes. La SCOP du Chênelet, fondée par François Marty à la fin des années 70, accompagne la mutation des usages économiques, avec un modèle solidaire, une économie à part entière : « 100% insertion, 100 % économique. On a voulu corriger, on doit innover pour toute la société, nous avons la responsabilité sociale d'entreprendre pour de nouvelles solidarités. De ce point de vue, il ne s'agit pas de savoir ce que je vais entreprendre, mais comment je vais l'entreprendre », dit-il. Son approche se traduit dans une combinaison de statuts d'entreprise très étudiée. L'association Chênelet est vouée à encadrer les activités d'insertion et à mettre en œuvre de nouvelles activités d'intérêt social et écologique : un jardin de Cocagne, la fabrication d'éco-matériaux ou de mobilier écologique pour le jardin, la culture de plantes sauvages. L'association Chênelet Développement assure la prospective sur ces nouveaux métiers, fait des études de faisabilité et des formations. La SCI Chênelet Habitat détient l'ensemble du patrimoine lié aux activités socioéconomiques de chaque structure. Elle est notamment maître d'ouvrage des logements sociaux en écoconstruction de Moyecques. Les mêmes promoteurs sont à l'origine de « Scierie et palettes du littoral », une SA constituée en Scop avec statut d'entreprise d'insertion et d'entreprise solidaire. Elle développe différents métiers : scierie, fabrique de palettes hors standard, transport et logistique, construction de maisons écologiques et d'éléments de construction en bois massif. En 2009, cette entreprise compte 120 personnes, dont 70 postes d'insertion à temps plein. Les autres salariés sont les cadres et d'anciens emplois d'insertion devenus associés, soit 40 sociétaires de la SCOP en CDI. « En cherchant mettre en œuvre des solutions concrètes, nous entendons participer à notre mesure à une visée sociétale plus globale : passer aux actes, donner un sens palpable et désirable au développement durable, en redonnant de la valeur aux choses vitales et par là même aux gens ».

L'étape régionale débouche sur une proposition prospective : Une économie territoriale ouverte est une combinaison de ressources disponibles (et de contraintes) à ménager, aménager, développer. De leur organisation dépend le maintien durable de la population résidente et la consolidation d'activités dont celle-ci puisse vivre. Les complémentarités sont à installer entre :

- une économie territoriale endogène dans une approche de développement durable, dans différents domaines : tourisme, productions agricoles, mise en valeur du patrimoine culturel et productions énergétiques ;
- l'économie solidaire comme levier de l'innovation ;
- des partenariats publics/privés en matière d'innovation, notamment coopération avec l'université Côte d'Opale et des entrepreneurs locaux pour activer une fonction recherche&développement. Elle envisage un cluster d'entreprises pour structurer une filière territoriale d'éco-construction, durable et rentable ;
- une offre de services locaux (logement, santé, mobilité, qualité de vie, NTIC) apte à maintenir/attirer des résidents permanents. Quoi qu'il en soit de l'éventuelle suppression des pays, ils sont décidés à continuer de les faire vivre.

4.2. Pouvoir d'action et responsabilités des différents acteurs dans les solutions mises en œuvre

Les interdépendances non maîtrisées de l'évolution, à « effet domino » sur la vie des territoires, sont un obstacle majeur à l'exercice de la coresponsabilité. Vu du point de vue régional. « Avec la conférence permanente, la boîte noire, c'est terminé ! » dit Myriam Cau, conseillère régionale à la démocratie participative, le 9 janvier à Saint-Omer. « Le dialogue, ce n'est pas seulement les CCI, ce sont aussi les associations de chômeurs depuis 10 ans. C'est un interlocuteur dans le débat public. C'est impressionnant, les chômeurs sont là. Après longtemps de présence silencieuse, ils s'expriment. Les impacts ? C'est un capital de compétence collective qui se construit. La société civile est en construction. Une plateforme ressources des acteurs, ainsi qu'une commission régionale du débat public sont envisagées. Elles se saisiraient d'enjeux comme le réchauffement climatique, les problèmes de santé en amont pour réfléchir comment protéger les citoyens, avec expertise et contre-expertise ».

Oui, la représentation démocratique au CESR est trop institutionnelle, mais les Pays sont encore bien jeunes et leur mandat faible. Ils n'ont pratiquement aucun moyen de communication et d'information en direction des habitants. « Mais il existe des devoirs horizontaux », dit-elle aussi. « Il faut apprendre à travailler ensemble, éviter les redondances ». L'équipe du parc naturel des Marais et de la Côte d'Opale comprend une vingtaine de chargés de mission et d'assistants aux compétences diversifiées de haut niveau. Cette équipe pluridisciplinaire a vocation à faire aboutir les initiatives des élus et les demandes des habitants du

territoire, qu'ils soient entrepreneurs, agriculteurs, enseignants, simples particuliers. Il faut aussi que les Pays ruraux échangent avec les villes. La question de l'équité territoriale est un problème de péréquation, de partage d'ingénierie, de nouveaux indicateurs de richesse, à traduire localement dans une approche de développement durable.

5. La société civile en construction

La poursuite du bien commun n'est pas l'apanage des autorités publiques. Aujourd'hui, le terme de « société civile » désigne de nouveaux acteurs sociaux qui partagent l'intention et la responsabilité de ce bien commun. Issus de tous les collèges socioprofessionnels, milieux et de multiples sensibilités politiques ou confessionnelles, ces acteurs de la société civile sont, bien souvent, au service de la cohésion territoriale, du fait de leur attachement aux lieux où ils vivent, qu'ils en soient natifs ou adoptifs. Ces habitants agissent dans une approche territoriale de proximité, souvent inscrite dans une perspective de transformation sociale, à des distances qui vont du proche au très lointain, sur les thématiques les plus variées. Le Grenelle de l'environnement en France a montré le potentiel d'une expertise acquise à l'usage, consolidée en vingt ans d'activité, articulant l'innovation locale avec la réflexion et le plaidoyer. Organisés sous forme d'associations, de plates-formes ou de réseaux, ils sont des promoteurs actifs et résolus d'une société de la connaissance.

5.1. Les territoires de projet support de la construction d'une société civile responsable

Vu du point de vue d'un pays rural, « une expertise autonome est un vrai problème, pour ne pas être sous influence de l'élu. Construire ses propres argumentaires, pour gagner du poids et faire remonter est une clé de voûte du débat participatif. Se regrouper à 4 conseils de développement permettra par exemple de se payer un expert et de le proposer à la région » dit Bruno Deffontaines. L'exemple donné par le Pays des 7 vallées illustre comment la volonté de maîtriser son devenir « a renversé la situation par le dialogue », dit Edmond Henguelle. La question de l'augmentation des capacités est un thème récurrent à toutes les étapes régionales. Il est à la base d'une responsabilité mieux assumée et d'un pouvoir d'action mieux utilisé et plus efficace. C'est d'autant plus important pour le maillon faible des chaînes de décision action, c'est la société civile représentée, explicitement et par mandat, par le conseil de développement. Ensemble, la connaissance (multipliée car partagée) et la compétence (partagée pour être multipliée) produisent l'expertise citoyenne.

5.2. L'invention d'une nouvelle gouvernance territoriale : une affaire d'organisation aux interfaces

Entre les pays ruraux le rapprochement est une nécessité, pour résister à la tentation du repli, mais aussi pour construire les points de convergences concernant la zone verte, mutualiser les moyens pour un avenir mieux maîtrisé. Si leurs relations semblent fonctionner dans les coups durs, elles sont ténues le reste du temps. Entre l'identité territoriale d'un pays, enracinée dans l'histoire, et des solidarités organisées entre pays, le chemin reste à parcourir. De même qu'elle est à installer avec la région (et les autres territoires englobants) pour obtenir une concertation préalable aux prises de décisions concernant directement la vie locale, mais aussi pour obtenir un partage des ressources plus équilibré, dans une vision plus ample.

S'organiser, c'est renverser la situation pour ne pas subir, mais aussi « devenir capable de dépasser la revendication pour ses choses à soi, car, là, on est sûrs de perdre », dit Edmond Henguelle, ex-président du Pays des 7 vallées. Plutôt que la différence, il faut mettre l'accent sur les complémentarités nécessaires.

S'organiser, c'est produire à partir des ressources disponibles et promouvoir une science de l'agencement des acteurs, des logiques, des organisations, avec de nouveaux montages juridiques pour entreprendre et innover ; faire jouer et évoluer tous les leviers fiscaux et économiques. C'est une gestion du partage des risques.

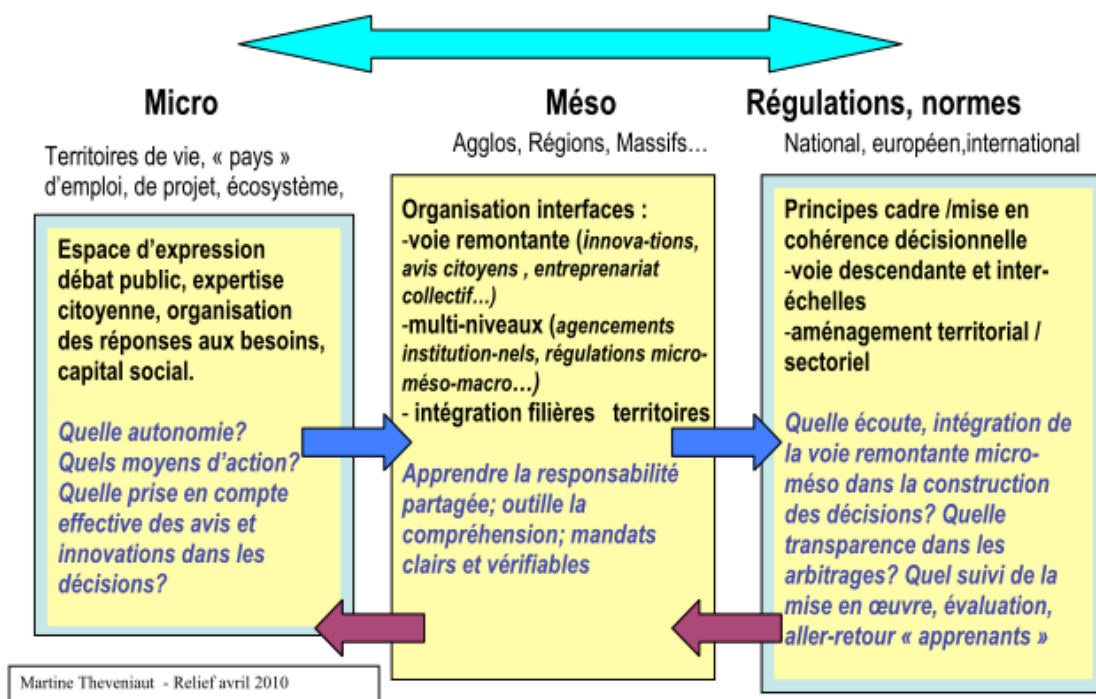
S'organiser, c'est aussi ne pas s'enfermer dans le territoire, c'est apprendre à le situer dans ses multiples dimensions, aller au contact partout où c'est utile, jusqu'au national et au-delà. C'est développer « son portefeuille d'alliances », faire jouer au bénéfice local les leviers de la notoriété et consolider le poids de réseaux efficaces. Avec pragmatisme et détermination.

Pistes de proposition

Des écoles de l'organisation hors les murs sont à imaginer car c'est le point crucial qui fait réussir ou échouer tous les projets. Un prototype pourrait concilier des sessions de formation sur le terrain, là où les personnes étudient ou souhaitent localiser un projet, associées à une opération de téléformation (NTIC).

Il faut remettre en chantier la conception même des métiers de la relation territoriale, arrêter de les enfermer dans des fonctions techniques, spécialisées ou gestionnaires. Il faut préparer les nouvelles générations de professionnels du développement territorial à bien comprendre l'approche territoriale et savoir accompagner, humainement, son appropriation. De multiples intérêts entrent en jeu dans la gestion territoriale. Gérer la conflictualité pour la tourner vers le bien commun ne s'improvise pas. Construire les chaînons manquants entre des approches fragmentées vers plus de cohérence, demande aussi de redéfinir les missions, les mandats et les conditions déontologiques garantissant un exercice qui ne soit pas soumis aux objectifs sectoriels des institutions. Ce que résume le schéma ci-dessous.

L'art des conciliations : nouvel art de faire des métiers du développement territorial



6. Conclusions générales : l'expérience forme et prend forme

6.1. L'apport des cinq étapes régionales : les faits et les analyses fondent des propositions⁶

Les résultats, les effets, les efforts : Quelle économie l'action a-t-elle générée ?

Une démarche qui produit bien au-delà de l'économie marchande et de l'économie publique

La « nouvelle économie » est un projet politique, celui des « affaires de la cité ». Il est fondé sur un socle de valeurs (la personne, une finalité autre que le lucre, les générations futures, une vision politique de la démocratie, etc.) et concerne l'économie marchande, l'économie publique et une économie mixte, ou plurielle, dite « tiers secteur ». Ses produits concrets sont réels – emplois, chiffres d'affaire, produits et biens de consommation etc. –, à dominante de services plus que de production. Mais sa vraie valeur ajoutée se traduit davantage dans des démarches d'intelligence collective et de renforcement des compétences dans des projets communs et partagés.

Elle est plurielle – pluralité des individus, des logiques d'action, des intérêts et des problèmes – car elle part des réalités multidimensionnelles des personnes et des territoires. De ce fait, elle décloisonne les approches pour recomposer des réponses viables qui, de plus, peuvent faire levier, créer de l'organisation et différencier les échelles spatiales et temporelles. Sans oublier les problématiques lourdes du développement durable et du maintien de la diversité culturelle, sociale et biologique.

Une démarche qui produit du sens par le décloisonnement et une mise en cohérence

L'investigation et l'approche transversale des besoins permettent d'articuler les problèmes, les causes et les actions, qu'elles soient individuelles, de projet ou collectives. Le décloisonnement, facteur de transversalité et de polyvalence des réponses, est au cœur du projet de la nouvelle économie. Il découle de questions de société majeures qu'elle intègre dans son propos, telles que la parité homme/femme, le dialogue social territorial, la justice sociale, la gestion équitable et durable des ressources (l'eau, l'énergie etc.), l'équité des rapports commerciaux à toutes les échelles, le dialogue des cultures, etc. À travers des outils importants comme les pays (le projet) et les conseils de développement (les acteurs) elle donne du sens à tout un chacun. Ce sens partagé génère de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité.

La manière de faire : ce qui a augmenté le pouvoir d'action et la responsabilité des différents acteurs dans les solutions mises en œuvre

Une démarche plus responsable fondée sur les compétences

Le pouvoir d'agir procède d'une capacité à dégager et investir des marges de progrès multiples dans les rôles, les fonctions, les pratiques et les métiers mais aussi dans les agencements, les règles du jeu, la coordination. Pour cela, il faut produire des compétences individuelles qui s'étoffent, une compétence collective qui progresse, et des dispositifs qui transfèrent et essaient. La priorité est d'acquérir le savoir-faire nécessaire au passage vers le « plus » et le « mieux » collectif, c'est-à-dire apprendre à faire ensemble dans une approche territoriale.

Une démarche plus endogène grâce à la logique remontante et la prise en compte des temporalités

Un triple mouvement caractérise des cycles d'innovation dont le pas de temps est au moins la décennie, voire la génération.

- Un mouvement « du bas vers le haut » part des réalités du terrain et s'initie dans la création d'espaces publics autonomes et la mise en débat. L'apport de compétences accompagne l'analyse et la prise en compte des rythmes, des calendriers et des jalons de réalisation.
- Un mouvement jumeau « du haut vers le bas » territorialise, décentralise et recycle des politiques publiques, des régulations mais aussi des externalités choisies ou subies. Les acteurs de la nouvelle

⁶ Synthèse, Alain Laurent, mars 2009.

économie se saisissent de ces moments (un Livre vert par exemple) pour ajuster et augmenter leurs capacités.

- Un dernier mouvement articule les temps longs et courts, ceux de l'investissement immatériel, des relations, de la co-construction et de l'organisation à ceux des urgences, des besoins ou des procédures.

L'organisation : quelles coopérations entre acteurs, quelles articulations entre échelles de gouvernance, la dynamique territoriale ont permis les succès obtenus

Une démarche qui organise des articulations verticales (le millefeuille) et horizontales (la mosaïque).

Une nouvelle économie, pensée comme un système de relations territorialisées, interactives et coopérantes, pense et traite, cas par cas, toutes les articulations verticales nécessaires, depuis les personnes et les systèmes d'action locaux jusqu'à l'échelle internationale. Ce sont autant de segments de coopérations à raccorder pour organiser des réponses rapidement opérationnelles – un projet, une organisation – mais également qui construisent les conditions d'une participation réelle au monde. Pour le changer. Mais elle cherche aussi, et surtout, à infléchir les modes de décision et de régulation verticaux par l'horizontalité territoriale. Cette approche spécifique recompose un tissu social, articule filières et territoire, invente la coresponsabilité, augmente la pertinence et fait de la solidarité autre chose qu'une incantation : une pratique naturelle, une évidence.

Les enseignements : ce qui a permis à certaines dynamiques d'obtenir une pérennité et d'engendrer sur un territoire des modes de faire durables ? Quelles leçons pour les multiplier à l'avenir ?

Un potentiel de clarification, mobilisation, articulation et organisation des coopérations et des partenariats

La nouvelle économie, d'une manière générale, s'attache à clarifier les problématiques et donc le sens de l'action. Car les situations de départ, à l'analyse, se révèlent à chaque fois complexes. Sur la base des besoins et des problèmes, l'analyse déconstruit la complexité pour dégager des lignes de force.

Une participation ouverte permet la concertation et les processus d'apprentissage collectif. Le point de départ est la demande, les besoins, les attentes. Ils s'inscrivent dans un contexte institutionnel, social, culturel, économique et environnemental qu'il faut connaître et comprendre. Les actions sont donc à articuler, tout comme les partenaires à travers leurs engagements dans un jeu commun de réciprocité, et leurs statuts et mandats, qui doivent évoluer en conséquence (exemple : un mandat municipal « habitat et développement durable des quartiers »). L'action générique d'animation est fondamentale pour garantir les espaces de dialogue et de participation active.

Les échéances immédiates n'occulent pas les horizons lointains exigés par les temps d'investissements immatériels qui installent confiance et conditions d'évolution. C'est pourquoi les dispositifs outillés et auto- et cofinancés dans la durée – réseaux, collectifs, plateforme, conseils etc. – sont aussi indispensables que les politiques publiques, qui régulent et soutiennent, et que les projets, qui réparent, concrétisent et préviennent.

En fin de compte, la nouvelle économie est une économie de la connaissance. La pédagogie et des stratégies de communication et de diffusion adaptées aux différentes cultures des partenaires en permettent l'appropriation. En découlent une créativité, de l'innovation, mais aussi une plus grande capacité à évaluer pour se rendre compte, rendre compte et se (re)motiver. L'évaluation, de ce point de vue, est non seulement l'outil d'une politique de la preuve mais aussi le point de départ de nouvelles organisations et de nouveaux partages. Le triptyque connaître-comprendre-agir (j'illustre, je débats, je propose) est donc le carburant d'une machine à gagner de la crédibilité et donc des moyens d'action. L'espace public et le débat citoyen en sont le moteur.

Mais une difficulté à maintenir une éthique, concilier complexité et simplicité, accompagner, partager les efforts, organiser de nouvelles responsabilités

Les capacités de « l'entreprendre autrement » sont avérées, prouvées. Mais elles sont encore isolées, marginales, faiblement synergiques entre projets, parfois sous-utilisées et souvent pas assez reconnues.

La nouvelle économie assume la production et la gestion de biens ou de capitaux communs – pratiques, connaissances, compétences, cultures etc. Mais le partage de son socle de valeurs est insuffisant : tous les acteurs partenaires ne jouent pas leur partition d'une manière éthique et responsable.

Elle est aussi en capacité d'envisager la complexité, notamment territoriale. Mais cette compétence systémique est encore insuffisante en théorie et en pratique. C'est aussi le cas pour la coproduction de la nouvelle gouvernance multi-acteurs et de la construction de solutions « les casquettes au vestiaire » : cette fonction spécifique d'animation est au cœur du multipartenariat et du multibord et fait la richesse d'un débat et des solutions. C'est la force de la nouvelle économie. Mais c'est aussi sa faiblesse. Car elle n'est ni suffisamment reconnue ni suffisamment financée ni suffisamment outillée pour « impacter » les systèmes globaux.

De la même manière que pour l'éthique, l'effort monétaire et non monétaire (le bénévolat, le temps concédé) n'est pas homogène. Les autorités publiques, en premier lieu territoriales, doivent s'impliquer mais aussi soutenir, valoriser, respecter et garantir des espaces et des temps de débat public et d'élaboration de projets co-construits et portés collectivement.

Les partenariats, notamment territoriaux, impliquent décloisonnements, échanges, mutualisation, dialogue (civil, social, social territorial), vision croisée, partage, coopération et contractualisation. Ils réclament des moyens, une méthodologie, des temps spécifiques. Bref une accréditation, qui manque. Ce déficit se retrouve aussi pour trois autres habiletés majeures : une « science des interfaces et des statuts », à construire, une « culture de l'évaluation », à renforcer, et « une aptitude à communiquer simplement », à développer impérativement !

6.2. Le comment faire, aussi important que le quoi faire

L'émergence collective de « territoires acteurs » est engagée. La plateforme de travail européenne s'y trouve associée à sa mesure modeste, forte d'une conviction forgée lors des étapes régionales : pour transformer l'action publique et concilier économie endogène et exogène, mieux vaut partir des réalités et des ressources des territoires que des institutions. Comment⁷ ?

- L'origine : ce sont souvent des échanges fondés sur la confiance et l'expérience des promoteurs d'expériences territoriales.
- L'entrée : partir des réalités permet de comparer et consolider des enseignements intelligibles, sans gommer les singularités, mais, tout au contraire, en les valorisant.
- La durée : tous les obstacles ne sont pas abolis par la réussite des cycles d'innovation territoriale, d'une échelle de temps de l'ordre d'une génération.
- Les échelles : pour passer du prototype à la petite série, le dialogue entre acteurs et théoriciens est indispensable pour imaginer un avenir désirable et inscrire les avancées dans une prospective et une stratégie de changement systémique.
- L'acteur collectif : la mise en commun de « portefeuilles de relations » a permis la combinaison de participations de personnalités de niveaux de responsabilité, de sensibilités, et de centres d'intérêt fort différents : citoyens innovateurs, chercheurs, élus, entrepreneurs, responsables publics. Sans renoncer à leur éthique, leur volonté tenace d'accompagner les mutations les met aujourd'hui en situation de s'accorder pour proposer des voies de progrès.
- La condition : pour passer d'un système de compétences séparées à un système de responsabilités partagées et transposer des acquis singuliers dans des modes de faire durables, il faut concrétiser une subsidiarité active, c'est-à-dire une approche qui « autorise » plus qu'elle n'étouffe l'ingéniosité par une logique gestionnaire.
- Les outils : ce sont par exemple l'organisation du débat public pour inscrire une question nouvelle dans l'espace public, la négociation, la loi quand elle facilite l'émergence, la généralisation quand elle préserve l'innovation des procédures d'application, des mandats clairs et transparents et, enfin, une expérimentation sociale à des échelles permettant la comparaison et le passage au mainstreaming.

⁷ Synthèse générale Martine Theveniaut, mars 2009.