

# PLACE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE DANS LA CONSTRUCTION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL À PARTIR DE L'INITIATIVE LOCALE

Les « pays » en France

par Serge Koulytchizky (\*)

*Les « pays » du droit français récent (lois Pasqua et Voynet, 1995, 1999) participent d'une nouvelle architecture institutionnelle de la décentralisation. L'article montre qu'ils touchent directement l'univers des associations coopératives (Ascoop), dont l'émergence locale et l'implication de proximité sont indissolubles de leur nature même. Si la loi Voynet paraît faire une place privilégiée au secteur purement associatif, coopératives et mutuelles, autres composantes de l'économie sociale, se trouvent naturellement entraînées par ce modèle de gouvernance. En fait, c'est la construction de la loi, d'esprit participatif et fédératif, qui à travers les « conseils de développement des pays », ouvre la porte à la concertation. Le pays intervient dans la chaîne de construction de l'intérêt général et contribue, par les informations, opportunités, choix et actes qui le traversent, à modeler la société. L'auteur montre ainsi le pays comme maillon d'un modèle de « centralisme fédératif à initiative locale » plus ou moins autogestionnaire, dont historiquement les Ascoop se recommandent également.*

(\*) Maître de conférences des universités (h. c.), directeur-fondateur de l'IUP Charles-Gide de l'université du Mans.

Les développements qui suivent se fondent principalement sur les « pays », tels qu'ils sont actuellement mis en œuvre en France, dans le cadre de la décentralisation, vus ici comme « systèmes de gouvernance ». Nous nous situons dans l'analyse au plus près du terrain, c'est-à-dire des initiatives de la base. Cette démarche de bas en haut pour examiner la construction de l'intérêt général (IG) est voulue. Le « pays » apparaît alors – avec la commune – comme le plus petit dénominateur commun du territoire et, à ce titre, proche de l'économie sociale dans le bouillonnement de ses formes en émergence.

- Le secteur associatif de la loi de 1901 est le terreau où se développent aspirations et initiatives de petits groupes de citoyens.
- Les pays, mais aussi les communes, contrôlent cette effervescence et la financent dans le cadre de contrats d'aménagement du territoire.
- Les deux formes s'ajustent et s'appuient l'une sur l'autre, notamment dans l'intercommunalité et les formes modernes de l'économie mixte (SEM locales) <sup>(1)</sup>.

(1) Les entreprises publiques locales sont en Europe au nombre de 16 000, pour 1,1 million d'employés. Source Dexia, 2004, « Les entreprises publiques locales dans les vingt-cinq pays de l'Union européenne ». Dexia éditions: 7-11, quai A.-Citroën, 75901 Paris cedex 15.

- C'est là un vecteur de gouvernance de plus en plus abondant en France et dans toute l'Europe, plus proche de l'utilité sociale que du jeu des intérêts particuliers et, à ce titre, devant naturellement être considéré comme faisant partie d'une économie sociale largement entendue.

- S'y mêlent et s'y ajustent forces sociales associatives de l'ordre du politique; cette « société civile » intègre aussi les entreprises basiques (avec ou sans but lucratif) du domaine de l'économique; les cadres et instruments des politiques d'aménagement du territoire: programmes à long terme, contrats annuels, projets et subventions ponctuels, assurent les régulations. On voit ici que la démarche locale annoncée pour l'examen de la construction de l'IG ne peut être dissociée de la connaissance du centralisme (voire du césarisme) propre à notre pays imprégné de passé jacobin.

Cette dualité traversera l'ensemble des développements, mais pour l'instant, avant de parler des pays, nous devons évoquer l'entreprise. En effet, dans l'approche actuelle de type *stakeholders*, le cœur du dispositif est bien l'entreprise, même en économie sociale et même dans la définition récemment réaménagée de la coopérative par l'OIT<sup>(2)</sup>. Avec la pratique du marketing management, c'est bien l'entreprise qui s'adresse à « son » amont, à « son » aval, à « ses » concurrents et qui évoque « son » environnement, et c'est bien de le comprendre ainsi, puisque hors de ce schéma on glisse dans la sociologie pure (théorie des organisations) et l'on perd les acquis des techniques de gestion. Le vocabulaire en est commun à tous les opérateurs qui interviennent sur les marchés, qu'ils soient dirigeants salariés ou décideurs élus par un conseil d'administration, que ce dernier représente des capitaux associés ou des hommes liés par un contrat coopératif. Même langage pour le banquier, l'énarque, l'aménageur et l'ingénieur.

Il n'est pas besoin de long discours pour établir que les sciences et techniques de gestion doivent être maniées avec précaution dans leur application au secteur non lucratif. C'est la raison pour laquelle – afin d'éviter tout biais initial – nous parlerons pour la catégorie d'entreprises qui nous intéresse ici d'« associations coopératives » (Ascoop). L'expression recouvre aussi bien la famille des coopératives de terrain que celle des mutuelles et celle des associations et peut ouvrir la porte à d'autres formes de la non-lucrativité: économie mixte, économie paritaire, formes nouvelles de service au public<sup>(3)</sup>...

Dans ces formes d'associations coopératives se rencontrent les mêmes dangers de ripage vers la recherche intéressée du profit au nom de la compétitivité, du démantèlement et de la perte de substance patrimoniale par le jeu des filiales, de perte de nature par démutualisation<sup>(4)</sup>.

Les plus matures des Ascoop peuvent alors servir de brouillon aux plus neuves, quelle que soit la famille considérée. Un front commun peut alors s'établir, développant en interne la connaissance des bonnes pratiques et en externe la pression nécessaire à la reconnaissance de la spécificité de la mission.

Nous développerons successivement trois éléments du raisonnement.

- Les acteurs de l'Ascoop et de ses alentours se développent en réseaux de décision alliés dans un environnement plus ou moins vaste.

(2) Recommandation 193, concernant la promotion des coopératives (3 juin 2002, OIT, Genève), avec en annexe un extrait de la déclaration sur l'identité coopérative adoptée par l'ACI (Manchester, 1995).

(3) Le démantèlement des activités de secteur public profite principalement dans le champ non lucratif aux sociétés d'économie mixte (SEM) et aux formes anciennes et nouvelles du paritarisme sanitaire et social. Il y a là une vraie transversalité qui dépasse le cadre strict de l'économie sociale française.

(4) *Les holding coopératifs, évolution ou transformation définitive?* sous la direction de Daniel Côté, De Boeck Université, éditeur pour le Ciriec international, Bruxelles, 2001; notamment Serge Koulytchizky, articles 3 et 9.

- Ces réseaux fonctionnent dans l'esprit d'une option périphérique de l'aménagement du territoire ; ils sont alors en osmose avec le pays, plus petit dénominateur commun du développement local.

- Ils constituent des ensembles en mutation permanente dont le pouvoir de faire société doit être apprécié.

Première problématique à développer, celle de la démocratie propre aux Ascoop qui s'exprime principalement dans des processus spécifiques de décision. Les acteurs évoluent, se diversifient et ont des champs d'activité qui les entraînent de plus en plus loin du cœur d'activité de leur métier :

- extension du sociétariat à des volontaires, bénévoles et militants, qui doivent accompagner les mutations de corps d'usagers et de leurs besoins ; il leur faut alors tenter l'approche de parties prenantes (et prégnantes) de plus en plus lointaines du fait de tous les élargissements et de toutes les globalisations ;

- la décision paraît alors rejetée dans une « *upper room* » inaccessible – et elle l'est en tout cas pour les individus –, moins cependant pour les mouvements organisés. La constitution de puissants réseaux est traditionnelle en économie sociale, sur la base des pratiques anciennes corporatives, associatives et syndicales. Les « attelages fédératifs <sup>(5)</sup> » synthétisent les attentes de la périphérie et les projettent vers les bons interlocuteurs, accompagnées de manifestations de lobbying, appréciées voire suscitées par les autorités européennes (bureaux bruxellois des principales familles de l'ES). Les gouvernements nationaux sont également à la recherche du contact pertinent. Archéo et néo-fédérations sont l'outil qui va permettre de bâtir des contre-pouvoirs dans le champ du social, comme les syndicats le font dans le champ du travail. On voit bien ici que l'on se situe dans un domaine qui transcende la pure économie au profit de la science politique et de la sociologie.

(5) Expression proposée par Yvan Leray, Addes, 1996, « Le social, éclairage par la notion de réseau », annexe 1.

## Acteurs en réseaux

En revisitant le quadrilatère d'Henri Desroche, nous avons montré la dimension nouvelle qu'ont prise dans le schéma les acteurs, pour deux raisons : l'extension des marchés du fait de la mondialisation, du progrès des outils de la communication et la délégation aux unités de base des différentes missions de reconstruction du tissu économique et social, que ne peuvent plus accomplir les Etats (néo-subsidiarité).

Il ne s'agit plus alors de se référer à un « environnement » indifférencié ; il faut nommer les acteurs internes nouveaux et les parties prenantes de la « zone d'implication pertinente » de l'Ascoop, même si cette zone paraît à « géométrie variable » selon le moment et le type d'action <sup>(6)</sup>.

La tâche est ardue, d'autant plus ardue si nous traitons non pas de l'association coopérative basique, mais du groupe à formes multiples et à têtes de décision – outre la mère, les filiales – nombreuses. Les acteurs internes à l'association coopérative dits du quadrilatère d'Henri Desroche – à savoir adhérents (S), administrateurs (A), managers (M) et employés (E) – sont

(6) Serge Koulytchizky, « Le quadrilatère d'Henri Desroche revisité », *Revue internationale de l'économie sociale (Recma)*, n° 272, 1999.

aujourd'hui plus nombreux. Dans les associations, il faut désormais compter avec les bénévoles, les volontaires, les militants, les donateurs (ensemble ou séparément) qui ne sont pas nécessairement des membres statutaires; de même que ne le sont pas non plus les bénéficiaires, usagers, voire clients (ensemble ou séparément). Pour la mutualité de santé ou de biens, il s'agit de nouvelles catégories, du type couverture maladie universelle (CMU), plus proches de la nature d'assujettis que de celle de sociétaires volontaires, ou bien plus proches de la nature du client si l'on a élargi le champ des adhésions au-delà des populations professionnelles initiales plus ou moins captives (Maif-Camif). Pour les entreprises coopératives, l'élargissement se fait en direction des forces financières dont la mère ou les filiales ont besoin pour poursuivre leur expansion (associés non coopérateurs).

Autre débat et non des moindres, à évoquer ici avant même de parler des acteurs externes, l'association coopérative est-elle, en elle-même, un acteur homogène ou la simple expression de la somme des vouloirs affrontés en interne? Le débat est connu en sciences de gestion, ainsi le groupe, l'entreprise-réseau ne retiennent-ils que les entités entrepreneuriales qui les composent. Il faudra casser cette belle unanimité, puisque les réseaux dont il sera question plus loin prennent leur source au niveau même des personnages qui se trouvent aux quatre coins du quadrilatère: le président élu, le directeur-manager, le délégué syndical, le leader d'assemblée générale.

Quant aux acteurs externes, leur énumération paraît sans fin. En raisonnement de bon sens, il apparaît qu'il existe pour l'Ascoop des partenaires familiers et réguliers (« quotidiens ») et d'autres plus lointains, épisodiques et sectoriels. Toute coopérative, mutuelle de terrain ou association de base rencontre habituellement dans son activité des concurrents, des fournisseurs, des clients (ou usagers), la banque, les pouvoirs publics locaux... , pour ne citer que les principaux et les inscrire dans un environnement « pertinent », circonscrit et identifiable. Certains auteurs parlent aussi de « zone d'influence » ou de « périmètre de solidarité » (Lionel Monnier<sup>(7)</sup>).

Au-delà de cette zone d'implication pertinente, dans l'environnement existent d'autres acteurs multiples plus ou moins éloignés du quadrilatère initial, inscrits dans une série de cercles concentriques à l'expansion infinie. Ainsi s'esquisse une géographie coopérative en dynamique d'analyse des échanges entre le noyau Ascoop et les acteurs identifiés de l'environnement. Au-delà du premier cercle, on part d'une situation connue pour aboutir, au fur et à mesure de l'expansion des cercles concentriques de l'environnement, à l'inconnu, à l'aveu de la non-identification possible d'acteurs externes aléatoires. Au plus près, on peut encore identifier des acteurs externes de deux natures:

- les uns relaient l'action de la base, ce sont les acteurs de tous les systèmes de délégation politique, syndicale, fédérative, qui permettent la percée de l'expression locale aux échelons supérieurs (région, nation, Europe, monde);
- les autres ont un pouvoir d'agir sur les organisations de la base qui provient soit des lois écrites ou tacitement admises (main invisible du

(7) Pour Lionel Monnier et Bernard Gachet, voir les travaux publiés dans les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, Ciriéc international-Liège.

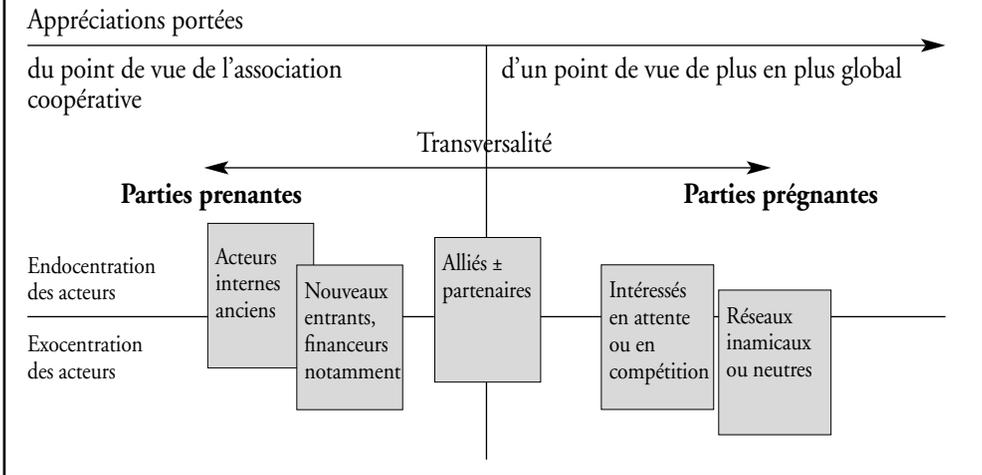
libre-échange), soit du pouvoir de « faire société » officiellement reconnu (organisations internationales) ou socialement prégnant (poids des médias, des leaders de l'opinion publique, réseaux d'apprentissage, toiles de la communication...).

Plus loin, nous entrons petit à petit dans le domaine de l'imprévisible, autour d'acteurs incidentels ou accidentels, dont l'irruption ne peut être anticipée même par les meilleures méthodes de « réduction de l'incertain » pratiquées par les sciences de gestion.

La zone d'implication pertinente de l'Ascoop est une zone à géométrie variable, comportant un périmètre constant à proximité du noyau de l'entreprise coopérative et des pseudopodes dont les directions et la superficie sont variables en fonction des moments, des thèmes traités, des actions impulsées par la base ou ressenties par cette dernière.

L'analyse des rapports va nous placer déjà dans une démarche de réseaux.

**Schéma 1**  
**Intervenants dans les choix des associations coopératives**  
**(catégories, critères de typologie)**



Avec la notion de « parties prenantes », on voit poindre l'approche par *stakeholders* anglo-saxonne, ici très largement et très coopérativement interprétée, non seulement fournisseurs et distributeurs contractualisés, mais aussi « milieu » dans lequel l'entreprise évolue. La notion nouvelle de « parties prégnantes » indique le caractère incontournable dans les choix de forces et de réseaux externes du fait de la nature, de la loi, de la domination. L'intervention est tantôt active, tantôt passive, du fait de la seule existence de l'acteur (peur du gendarme régalién ou régulateur, peur du contrôle). Les réseaux sont les uns porteurs de connivences amicales : fédérations, confédérations, nationales, européennes, mondiales, liées au champ

coopératif ou professionnel considéré, à l'intercoopération, au devenir de la cohésion sociale, à l'agriculture raisonnée, au développement durable... , les autres chargés de forces inamicales: « Davos est amical à Davos et inamical à Porto Alegre, Porto Alegre est amical à Porto Alegre et inamical à Davos »... quoique, en 2005, on y voie des rencontres et des échanges porteurs de changements (présence à Davos du président du Brésil nouveau).

Pour la catégorie des parties « prenantes », on peut encore classer les interlocuteurs comme agissant, avec lien de sujétion ou sans lien de sujétion, avec lien de contractualisation ou sans lien contractuel.

La dichotomie acteurs endocentrés-acteurs exocentrés renforce la bijection d'objectifs dans le projet coopératif. D'un côté, une logique de résultat portée par l'équipe managériale appuyée par les nouveaux entrants plus ou moins proches du modèle d'affaires; de l'autre, une logique de redistribution dont sont porteurs les élus avec désormais l'appui curieux mais logique des salariés au prorata de leurs salaires, stock-options, attribution de parts privilégiées.

Dans la pratique des réseaux de l'économie sociale, il faut mettre en évidence ici la place des « attelages coopératifs ». Le schéma 2 permet de placer l'association coopérative entre construction européenne et aménagement local

Le « local » co-opératif (principalement) associatif qui apparaît en ligne horizontale sur ce schéma est assez généralement crédité de la vertu d'être créateur, innovant, susceptible de restaurer un lien social détruit par les abus du libéralisme, sans doute en raison de l'appel d'une spontanéité qui s'applique surtout au petit nombre des associations non instituées, en cours d'émergence; les autres sont déjà fédérées<sup>(8)</sup>.

En intra, il implique des alliances associatives locales; en externe, il peut englober dans l'alliance – sans que l'on puisse dire quel est l'initiateur – des entreprises autres, de profit cette fois (grande distribution, banques alimentaires), les pouvoirs publics territoriaux (communes et agglomérations, conseils généraux et régionaux) et les représentants des grandes administrations d'Etat (Ddass, DDTE, DDA, Jeunesse et Sports, Culture, Environnement, etc.).

De la pratique habituelle de « tours de table », surgit l'initiative spontanée de la base (des bases associées). A cette idée conviennent assez bien la théorie de la subsidiarité dans sa dimension européenne et la « nouvelle subsidiarité », interne aux Etats-nations cette fois, telle que l'Etat n'intervient que pour suppléer, à titre accidentel, à l'insuffisance de l'initiative privée (B. Gachet<sup>(9)</sup>).

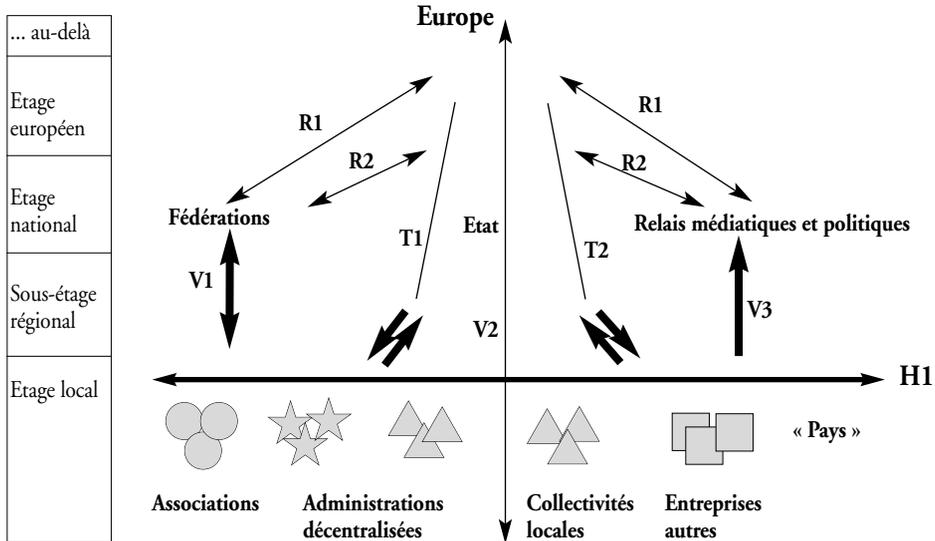
La construction paraît harmonieuse, mais elle résiste mal à l'examen des faits, d'une part parce que la « nouvelle » subsidiarité n'est de droit nulle part, d'autre part parce que les associations sont généralement soumises à la tutelle des pouvoirs publics et de leurs propres structures de représentation nationale (fédérations). Les associations de terrain ont des tuteurs, les grandes administrations nationales, qui se font elles-mêmes, avec plus ou

(8) Pour les formes yougoslave, algérienne et autres de spontanéisme, Serge Koulytchizky, *L'autogestion, l'homme et l'Etat*, Mouton éditeur, pour l'Ecole pratique des hautes études, La Haye, 1974 (482 pages).

(9) Voir note 7.

## Schéma 2

### L'Ascopp entre construction européenne et aménagement local



*V1 correspond à un « attelage fédératif » : liens d'action fédérative.*

*V2 correspond à des liaisons hiérarchisées plus ou moins décentralisées : liens verticaux d'aménagement du territoire.*

*V3 correspond à une expression plus ou moins spontanée de besoins oubliés : liens verticaux de pression médiatique et politique (parfois exercée, ex post, par les fédérations).*

*H1 correspond à des partenariats d'initiatives locales : liens horizontaux de proximité.*

*T1 correspond à une action européenne directe : liens transversaux directs ou relayés par un étage régional.*

*T2 correspond à une expression directe des partenaires locaux en direction de l'Europe.*

*R1 et R2 correspondent à une logique de lobbying (parfois bilatérale).*

moins de bonne volonté, chambres de résonance de directives européennes. De même – dans un échange que l'on voudrait à double circulation –, les associations s'expriment généralement par le relais de leurs représentations départementales, régionales, nationales (grandes fédérations et unions de fédérations). Seules ces dernières ont la crédibilité nécessaire et les moyens d'agir au niveau des Etats et de plus en plus directement au niveau même de l'Europe dans une forme de lobbying non seulement admise, mais souhaitée (*boards* européens). Cela permet de comprendre que rarement apparaissent comme interlocuteurs retenus les associations non fédérées, qu'il s'agisse d'alliances anciennes ou nouvelles (archéo ou néo-fédérations), et que les initiatives de terrain qui ne s'inscrivent pas dans un projet global et dans une enveloppe financière nationale et européenne ont peu de chances d'aboutir. Même si le projet est nouveau (nouveaux besoins)

et émane d'une association en émergence, la logique du système la contraindra à s'institutionnaliser rapidement, généralement après le recrutement du premier salarié et l'apparition de charges fixes, ne serait-ce que pour coordonner les dons ou l'activité des bénévoles.

En résumé, l'initiative localisée peut résulter :

- de l'action d'une ou de plusieurs associations qui n'auront de chances de conduire leur projet à bonne fin que si elles sont relayées dans le cadre d'« attelages fédératifs » et si le projet prend place au sein des grands axes définis aux échelons supérieurs (quartiers en difficulté, formation, insertion, services à domicile...), ou bien encore si, disposant d'un nombre suffisant de donateurs ou de bénévoles, elles peuvent se passer d'autres concours (ONG) ;
- de l'incitation (mécénat) d'entreprises de capitaux qui souhaitent voir leurs actions de partenariat social relayées par l'associatif, notamment dans le cadre de fondations aidées par l'Etat ;
- de l'incitation des collectivités publiques locales : municipalités, conseils départementaux et régionaux, qui mettent de l'argent à disposition dans le cadre de programmes annuels, pluriannuels, fixés en concertation (appels d'offres, contrats de plan, montages financiers à multipartenaires). Notons ici le relais important de la Caisse des dépôts et désormais des Caisses d'épargne ;
- de l'incitation des grandes administrations nationales sur le même genre d'axes d'intervention. Cette fois, les « tours de table » se feront à l'initiative des représentants locaux de ces administrations : DDTE, Ddass, DDA..., et même parfois préfets et sous-préfets mobilisés pour des actions d'urgence (banlieues) ;
- d'une incitation directe de l'Europe non relayée par les Etats. L'exemple de la recherche est bien connu des universitaires, mais cela fonctionne aussi pour un certain nombre de programmes de développement ;
- d'une incitation de plus haut que l'Europe. ONU, OIT, OMS, Unesco, FAO, OMC manipulent des offres thématiques et financières particulièrement lourdes, notamment en direction des ONG humanitaires ;
- du désordre et de l'urgence, qui nécessitent pour les régions oubliées de l'aide internationale le spontanéisme de solidarités villageoises, tribales ou familiales.

---

## **Pays et réseaux d'économie sociale en osmose (exemple de la France)**

Les Ascoop ont deux supports privilégiés : la commune, qui du fait de son historicité a largement été étudiée, et le cadre nouveau des « pays », qui mérite qu'on le développe ne serait-ce que parce que, hors agglomérations, il couvre l'ensemble du terrain.

Le pays est très proche de l'économie sociale ; il réserve en son sein une place privilégiée aux Ascoop. Le pays a, comme la commune, une historicité de nom particulièrement noble, mais le pays « nouveau » demande à

(10) Olivier Chaline, *Le règne de Louis XIV*, Flammarion, sept. 2005.

être explicité ; en ce qui concerne les pays de l'histoire, on pourra se référer à Olivier Chaline<sup>(10)</sup>.

Le pays permet de définir un projet de territoire. Il résulte parfois d'une dynamique territoriale fondée sur une organisation résiliente, qui s'est mise en place spontanément ; c'est le cas dans l'ouest de la France, dès la fin des années 70.

Le pays du droit français n'est pas seul dans sa catégorie, il appartient à une mouvance liée au « principe de participation » prescrit par la convention d'Aarhus, qui a accompagné la promotion du développement durable, de la loi Bouchardeau de 1983 à la charte constitutionnelle pour l'environnement adoptée en juin 2003. La loi Barnier de 1995 établit que les citoyens et les associations doivent participer à la prise de décision pour les politiques publiques qui les concernent. Il s'agit bien, dans le cadre de la décentralisation, de tenter de concilier, par des débats publics locaux, intérêts privés et intérêts généraux contradictoires et de nettoyer le terrain pour éviter le recours aux tribunaux<sup>(11)</sup>.

(11) « Démocratie et management local », IV<sup>e</sup> Rencontre ville-management, sous la direction de R. Le Duff, J.-J. Régat, G. Schmidt, Dalloz, Paris, 2001.

### **Le pays : une forme de démocratie locale constatée, fédérée, contractualisée**

Depuis bien longtemps des politiques d'aménagement du territoire ont été développées en France, tantôt centralisatrices, tantôt décentralisatrices. L'aboutissement en est marqué par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 (LOADT Pasqua), modifiée le 25 juin 1999 par la loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire (LOADT Voynet). Fait partie de ce dispositif global une loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de l'intercommunalité (dite loi Chevènement sur les « agglomérations »).

Ces pays nouveaux nous intéressent particulièrement ici dans la mesure où ils impliquent directement le secteur associatif dans leur construction et dans leur fonctionnement. « *Le pays est un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ; un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations, autour d'un projet commun de développement ; un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'Etat et de l'Europe en faveur du développement local* » (Datar).

On aura compris que le pays est plus grand que les communes et que leurs communautés ; qu'il se joue du découpage administratif en arrondissements, cantons, départements ou même régions. Il peut être transversal à plusieurs de ces entités ; toutefois, les dépassements des frontières départementales et à plus forte raison régionales apparaissent, dans la réalité, assez rares. Le pays n'est ni une circonscription ni une nouvelle collectivité locale. Ni octroyé ni électif, il se situe dans la continuité de la logique socio-économique des bassins d'emploi de 1982, en parallèle d'ailleurs avec les agglomérations (plus de 50 000 habitants) de la loi Chevènement, avec possibilité d'échange rural-urbain et même d'inclusion d'agglomérations dans les pays.

Le pays est une construction qui repose sur trois innovations. Il est constaté par les autorités administratives. Il se fédère autour d'une charte; un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé librement par les communes impliquées. Enfin, il est contractualisé.

### **Le pays est constaté**

Le pays est « constaté », c'est-à-dire que l'initiative de sa création relève du volontariat local. Le périmètre en est simplement arrêté par le préfet de région après avoir été reconnu par la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), qui associe élus, organisations socioprofessionnelles et représentants du monde associatif. Ainsi les associations apparaissent-elles désormais non plus comme tributaires ou bénéficiaires d'un développement octroyé, mais comme acteurs égaux de la décision locale. Elles sont aussi acteurs nommément désignés dans un conseil national de développement (CNADT); elles seront parties prenantes des conseils de développement des pays. Chaque fois, elles sont citées côte à côte avec les organisations socioprofessionnelles. Apparaît ainsi la volonté manifeste de la loi Voynet de confier au secteur associatif un rôle de premier plan. Notons que les autres partenaires non lucratifs de l'économie sociale, coopératives et mutuelles, ne sont pas nommés, ramenés sans doute à la généralité d'un secteur socioprofessionnel plus ou moins marchand.

Citons une cause d'effervescence, le problème des frontières entre pays. Il est d'autant plus virulent qu'il y a des niveaux inégaux dans le territoire entre zones rurales et zones urbaines, parfois très urbanisées, avec une ville et une communauté urbaine centre du pays. C'est le cas pour le pays manceau, qui rayonne autour du Mans. S'ajoutent à cela les querelles de clocher et de notables. Dans l'exemple précédent, nous trouvons deux projets de pays, l'un piloté à partir de Sablé par le président du conseil régional des Pays de la Loire, l'autre à partir du Mans par le président de la communauté urbaine.

Deuxième source de l'effervescence et non des moindres: le dialogue difficile entre les volontaires du pays et les institutionnels. Bien souvent, le pays émerge de l'initiative d'une « association de développement » spécialement constituée à cet effet. Pour le pays d'Alençon, il s'agit de l'Association de développement du pays d'Alençon (ADPA), ayant à sa tête un élu socioprofessionnel. D'autres – pays manceau – préfèrent la formule de « comités de pilotage technique », plus aisément gouvernables. Lorsque (et c'est le cas de l'ADPA) l'association est fondée sur des réseaux anciens tissés à l'occasion d'opérations préalables (programme européen pour l'emploi Equal), elle a souvent eu à faire preuve dans le passé de pugnacité face à l'inertie ou à la résistance d'élus et de fonctionnaires nationaux ou territoriaux. En effet, ces derniers comprennent mal la logique des pays et y voient une source de confusion et de concurrence à leur propre pouvoir, d'où des réticences et des blocages.

### **Le pays est fédéré**

Ni érigé ni électif, simplement constaté, le pays est aussi « fédéré ». Autour d'une charte, qui est l'un des éléments de la reconnaissance du pays, se fédèrent les vœux convergents des communes et de leurs groupements, des milieux socioprofessionnels et des associations. La charte est le document qui détermine la stratégie commune de ce territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services. La charte traduit un projet global de développement durable, qui doit répondre, selon la Datar, à des objectifs d'équité sociale, aux principes de subsidiarité et de transversalité, à une recherche de la participation des citoyens et à la conciliation du court terme et du long terme. Il s'agit bien d'une fédération de projets et il est dit que le pays permet à des communautés de se concerter et de mutualiser leurs moyens à l'échelle adaptée. Notamment, les communautés de communes sont appelées à être les maîtres d'ouvrage de nombreux projets décidés à leur échelle.

Un conseil de développement de pays est librement organisé et composé. Il est associé à l'élaboration de la charte, à sa mise en œuvre et à l'évaluation des projets.

Une revue des projets actuellement connus qui sont portés par les chartes de pays montre une grande hétérogénéité. Certains projets tiennent du catalogue d'activités à financer. D'autres pays, au contraire, se sont fédérés autour d'axes musclés, bien souvent portés depuis fort longtemps par des associations qui cherchaient à répondre aux désarrois locaux et à mettre en œuvre des projets innovants : sauvetage ou remplacement d'industries ou d'artisanats (textile, chaussure...), recherche de créneaux agroalimentaires nouveaux par le développement de la qualité (labellisation), etc.

### **Le pays est contractualisé**

Constaté, fédéré, le pays est aussi « contractualisé ». Nous passerons plus rapidement sur ce point, puisqu'il s'agit d'un processus et d'une logique connus. Pour son fonctionnement, le pays peut mutualiser en interne les moyens dont il dispose. Il est alors organisé dans une phase préalable, sous la forme d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il prendra ensuite la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) de développement local, personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière, ou bien d'un syndicat mixte, fruit d'ententes entre institutions départementales et régionales, communautés urbaines, syndicats de communes, chambres consulaires et différents établissements publics.

---

## **Du projet associatif au projet de pays et à un projet global de société**

### **De la dispersion à l'organisation en réseau**

Les associations sont pour la plupart d'entre elles associatives par nature, c'est-à-dire par libre adhésion au statut prévu par la loi de 1901. A ce titre,

l'ensemble associatif peut apparaître comme simple agrégat, donc comme une catégorie qui pèse par son poids statistique principalement. D'autres associations sont associatives par leur objet. Elles peuvent se fixer pour mission la promotion ou la défense de cette forme d'organisation à travers soit la construction d'un projet global de société, politique, confessionnel, libertaire, soit spécifiquement de défense de tel ou tel aspect particulier : fiscal, social, charitable (Restos du cœur, Aides...).

Enfin, les associations sont fortement réseautées dans des constructions fédératives (archéo ou néo). Pour les unes, archéo-fédérations, le fédéralisme est antérieur à toute nouvelle extension. On adhère ou on est suscité. En tout état de cause, on se rallie à une charte préexistante. C'est le cas de ce qui articule les deux grands blocs associatifs français : laïcité d'un côté, « Eglise » de l'autre, et plus particulièrement la catholique. De la formation à la culture, au tourisme, au sport, aux établissements sanitaires et sociaux, on peut tracer cette ligne de partage dans la plupart des situations. Les autres, néo-fédérations, sont de création plus récente, sur des projets nouveaux et atypiques. A partir des unités de base, elles mettent en place leurs propres réseaux fédératifs : lutte contre le cancer ou le sida, causes sociales multiples, humanitaire... Elles vont rencontrer les mêmes problématiques : pouvoir de faire « mouvement », c'est-à-dire de s'affirmer à l'égard des médias et de l'opinion publique avec des difficultés d'arbitrage entre la « masse bénévole » (40 000 pour les Restos du cœur en 2001) et les salariés.

### **Voies en alternance**

Nous sommes ainsi insensiblement passés d'agrégats à des mouvements associatifs « organisés », en référence à la démarche connue : agrégats de consommateurs → consommateurs organisés (consommérisme). Il s'agit d'apprécier le lien qui existe entre le projet associatif globalisé et le projet global des pays.

Le projet associatif de la loi de 1901 n'est sans doute pas socialement neutre, puisque pendant longtemps, en France, le droit de libre adhésion a été nié par des régimes politiques de nature différente. Sans vouloir entrer dans l'histoire des idées et des faits, il faut rappeler que le « socialisme associationniste » possède une longue tradition : du « manifeste des Egaux » (Sylvain Maréchal) à Owen, Fourier, Proudhon..., et plus tard Louis Blanc et Kropotkine, du phalanstère de Guise à la communauté Boimondeau. Est-ce alors la doctrine associationniste qui aurait porté le projet des pays de la loi Voynet et conféré légitimité au poids spécifique donné aux associations dans le dispositif?... La question reste ouverte. En tout état de cause, cette histoire et ces idées ne sont pas méconnues des législateurs actuels, puisque les années proches de 1968 ont été celles d'une réactivation autogestionnaire.

Si nous interrogeons les textes officiels et les commentaires, on peut y trouver une série de discours parallèles.

Un premier discours, aujourd'hui plutôt technocratique, est d'origine

gaullienne: Plan-Datar. Il plaide pour un « polycentrisme maillé » dans l'aménagement de notre pays, par recomposition des territoires et redéfinition des missions de la puissance publique. Les dynamiques territoriales sont clairement fondées sur la démarche participative au sein des territoires: agglomérations, pays, parcs naturels régionaux, et sur la coopération entre villes et régions, au sein de grands bassins de peuplement. Micro-territoires et macro-territoires sont maillés au sein de l'Europe, qui aurait également fait le choix du polycentrisme. L'équilibre territorial est recherché dans les territoires « vécus » par des stratégies mesurées de différenciation.

Avant d'arriver à ces conclusions, les auteurs de la prospective éliminent habilement différentes options: scénario de l'« archipel éclaté », scénario du « centralisme rénové », scénario du « local différencié ». Nous pouvons remarquer dans les différents travaux de la Datar un vocabulaire qui n'est pas celui de la loi Voynet et des commentaires qui l'accompagnent. Question de style, peut-être. Mais on y retrouve bien l'empreinte des grands corps de l'Etat, l'empreinte des ingénieurs et hauts fonctionnaires détenteurs des missions de la « puissance publique ».

Un deuxième discours est de nature politique. La loi Voynet n'est pas la loi Pasqua, pas même son prolongement. Une comparaison des deux textes fait vite apparaître des contradictions fondamentales. La LOADT de 1995 a bien « évoqué » les pays, mais s'est très vite arrêtée en chemin de peur d'aller trop loin. La loi de 1999 développe abondamment le sujet, en assure la mise en œuvre concrète et contribue ainsi à élargir la brèche faite dans la construction « préfectoraliste » des pouvoirs publics par ce nouveau maillon.

Simple constaté par la puissance publique, fondé sur le contrat d'association que constitue la charte, librement piloté par un conseil de développement à composition également libre, le pays cumule les dérogations à tout ce qui est connu. Illustration de l'application de la « démarche participative » dont parle la Datar, il vise sans doute plus loin et plus haut. Il est curieux de voir qu'un scénario a été oublié, celui d'un centralisme fédératif à initiative locale, non pas « décentralisation » octroyée, mais « recentralisation voulue »<sup>(12)</sup>.

Pour parler clair, le modèle serait alors plus ou moins « autogestionnaire ». Mais il faudrait alors être plus précis, parce que ce type de construction à forme fédérative doit impliquer des garde-fous contre les dérives nationaliste et anarchiste. Il s'agit, d'une part, du principe de rotation quadriennale des responsables à tous niveaux et, d'autre part, du mode d'organisation balancée des pouvoirs entre le centre et la périphérie, de manière à ménager initiative à la base et souveraineté sans conteste au sommet; c'est ce qu'une recherche fondée sur l'analyse des pratiques, notamment yougoslaves, a montré.

Un troisième discours est celui de l'Europe. Il serait aussi de nature « polycentrique » tel qu'esquissé par le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Il vise, par l'instauration de partenariats de

(12) Voir sur ce thème nombreux travaux de Pierre Rosanvallon, dont leçon inaugurale au Collège de France, 2000.

développement (PDD), à la mise en réseau des partenaires européens afin de partager informations et expériences abouties et à généraliser les « bonnes pratiques ». Par cercles concentriques, l'idée est d'impulser des dynamiques locales pour favoriser des coopérations transnationales et, enfin, de développer un intérêt commun pour l'appartenance à une même communauté. Est-ce que nous nous trouvons-là dans une démarche visant à construire l'Europe des régions et des pays?... Probablement oui, d'autant plus que bien des nations européennes sont engagées et plus ou moins avancées dans la même construction : district italien, *burg* allemand, comté ailleurs, en Suède, en Angleterre, en Espagne pour certaines régions. Avec de probables différences, la même volonté d'échelon intermédiaire se fait jour partout avec constance.

En France, le pays constitue un échelon hybride et intéressant d'une démocratie participative. Il est lui-même vecteur de changement. La convergence associations-pays n'est pas le fruit du hasard. Elle entre dans une logique de contrats commune aux deux entités.

### Ensembles en mutation

Ces trois voies de développement du territoire dans lesquelles s'inscrivent en France les « pays » montrent à l'évidence qu'elles se réfèrent à des conceptions vastes de la société et larges de la construction de l'intérêt général :

- modèle central plus ou moins participatif;
- modèle démocratique participatif plus ou moins autogéré;
- modèle fédératif polycentré.

Pays, économie sociale, même combat !... Peut-on tirer cette conclusion ? Si l'on se réfère aux Ascoop, on détermine dans le « secteur sans but lucratif » de E. Archambault quatre modèles généraux<sup>(13)</sup> :

- le modèle rhénan, qui repose sur l'Etat-providence, la décentralisation forte et un système de sécurité sociale bismarckien (assurantiel à base professionnelle);
- le système anglo-saxon, fondé sur les organisations volontaires, avec financement public contractuel et pratique ancienne du bénévolat;
- le modèle scandinave, à la fois associatif et d'Etat-providence pour l'essentiel. La sécurité sociale uniforme et universelle est de type *beveridgien*;
- le modèle méditerranéen, marqué par l'influence de l'Eglise et la constitution progressive des modèles de protection sociale.

La France appartiendrait à une forme bismarckienne de sécurité sociale (modèle rhénan) et au modèle méditerranéen de constitution de son tiers secteur récent.

Cette présentation universelle du secteur sans but lucratif fait, on le voit, largement place au domaine du sanitaire et du social. La typologie apparaît largement adossée aux régimes de protection sociale des citoyens entre charité et Etat-providence. En France, les institutions de la sécurité sociale trouvent désormais un écho dans les pays. Rares en effet sont les pays qui ne développent pas des services sociaux et de santé qui sont la raison d'être

(13) Edith Archambault, résultats du programme comparatif Johns Hopkins sur le secteur sans but lucratif, *Recma*, n° 261, 1996, et ouvrage aux éditions Economica, 1996 (260 pages).

principale des politiques de proximité. Maisons de retraite, soins à domicile, repas, ménage, crèches..., la liste est longue. Ce n'est pas un hasard si une grande partie de ces services sont gérés associativement, certains dès les lois de 1901 et de 1905 ; aujourd'hui, ils sont gérés de plus en plus associativement au titre de la néosubsidiarité<sup>(14)</sup>.

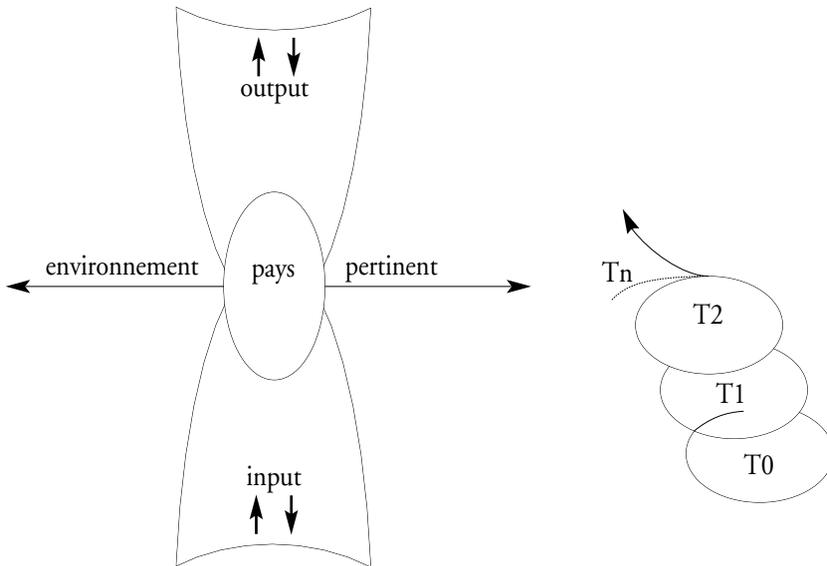
Il faut marquer ici le caractère de système de gouvernance local du « pays ». Celui-ci est un maillon d'une chaîne verticale analogue à ce que l'on connaît dans la filière économique, mais cette fois de l'ordre de la sociologie politique<sup>(15)</sup>.

Le pays est intermédiaire et intermédiaireur dans la chaîne verticale. Intermédiaire, il assure le passage des messages de l'amont vers l'aval et inversement ; horizontalement, en tant qu'intermédiaireur actif par ses organes-conseils, il assure une fonction d'interprétation ; il prend dans l'environnement, et il rend dans l'environnement, de l'information, des opportunités, des choix et des actes qui modèlent ce dernier. Le pays à l'instant T0 est ce qu'il est ; à l'instant T1, il est déjà différent, puisque se sont exprimés à la fois le vouloir et les actes des opérateurs qui le composent, les attentes et les freins de l'environnement pertinent dans lequel le pays est immergé ; l'instant T2 sera fait, pour le maillon pays, de la réaction à ces intentions et à ces actes pour aller vers de nouveaux vouloirs et de nouvelles actions (schéma 3).

(14) Sur les services sanitaires et sociaux, on peut voir les travaux constants de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (AddeS), autour d'Edith Archambault, de Philippe Kaminski et de Viviane Tchernonog, et particulièrement le colloque de 1996 sur le secteur sanitaire et social associatif.

(15) Serge Koulytchizky, *Le vrai métier des coopératives au crible de l'analyse de filière*, Acfas Montréal, 1992. Voir également article dans *L'analyse de filière*, Economica, 1985, sous la direction de Y. Morvan.

### Schéma 3



---

(16) Façon de voir exprimée par Teillard de Chardin, rapportée par Henri Desroche.

---

(17) Modèle de Baranoff, in A. Micallef, *Gestion commerciale des entreprises*, Précis Dalloz, éditions successives.

Une vision de progrès voudrait que l'empilement des spires manifeste un *trend* ascendant constant<sup>(16)</sup>.

Le pays admet des inputs (vouloir/acquis préalables). Le pays travaille à coordonner une « rencontre harmonisée » qui constitue l'output du système. Il contribue à construire les maillons successifs de la chaîne de l'IG dans leur évolution liée<sup>(17)</sup>.

Cette rencontre harmonisée entre les attentes de la base et le bon vouloir des étages supérieurs se fait soit en continu, soit en alternance à échéances particulières, principalement budgétaires.

L'image est désormais celle d'un système de gouvernance.

A un tout autre échelon, le cas actuel de l'OMC illustre le même type de démarche : affrontements temporaires parfois violents entre gouvernants et gouvernés, Etats et altermondialistes dans l'attente d'un compromis destiné à ouvrir une nouvelle phase de coexistence jusqu'au prochain round. Pour le « pays », même ajustement des forces en présence ; même jeu de pouvoirs et de contrepouvoirs ; mêmes glissements des pratiques dans la phase intermédiaire.

Pays et associations d'économie sociale ont une dimension commune qui est celle de la proximité ; le fait d'être soumis aux mêmes procédures de projets et de budgets favorise le dialogue des structures et des hommes.

Même combat également pour asseoir la pérennité du modèle de développement. Alors que la constitution de pays reste facultative, le territoire se remplit rapidement de ces nouveaux instruments de gouvernance. Dans les départements bretons, la couverture est totale. Tout retour en arrière apparaît désormais impossible.

Même combat enfin – on peut le supposer – pour promouvoir un modèle de société et de construction de l'IG qui parte du local et valorise le territoire.

C'est à ce titre que l'on pourrait parler sinon d'un véritable « régime de gouvernement »<sup>(18)</sup>, du moins d'une étape dans l'émergence de ce dernier, d'un chaînon prometteur pour la construction de l'IG, celui des pays en alliance avec le secteur associatif. ●

---

(18) Sur la notion de « régime », voir Bernard Enjolras, notamment *Recma*, n° 296, mai 2005.