

La création d'un PTCE comme espace de régulation territoriale sectorielle : le cas des éco-matériaux dans les Hautes-Alpes

XVIe Rencontres du RIUESS, Les « communs » et l'économie sociale et solidaire. Quelles identités et quelles dynamiques communes ?, 25 mai 2016, Montpellier

AUTEUR

Céline BOURBOUSSON

RÉSUMÉ

Cet article part de la volonté de questionner la potentialité d'une dynamique locale de régulation. Il s'appuie sur l'étude de cas du Pôle Territorial de Coopération Economique (PTCE) éco-matériaux 04-05, qui cherche à structurer les filières de l'éco-construction dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute Provence. Véritable instrument de politique publique en faveur de l'ESS, ce dispositif s'est élaboré sur les apports théoriques de l'économie territoriale. La catégorie du local est ainsi l'échelle privilégiée de la construction et de l'appréhension de la démarche. D'ailleurs, pour expliquer les freins et les écueils que rencontre le projet, les discours des acteurs font souvent référence à des enjeux locaux ou des explications monocausales. Nous entendons a contrario adopter un angle plus macro en nous appuyant sur la théorie de la Régulation, pour mieux cerner le PTCE en tant que méso-système imbriqué dans un régime d'accumulation. Cet angle permet de saisir comment le PTCE est contraint par les dispositifs institutionnels qui régissent le secteur, et de questionner la dialectique méso-macro et son éventuelle capacité à structurer et développer les filières des éco-matériaux sur le territoire étudié.

MOTS CLÉS

Territoire, Pôle Territorial de Coopération Economique, régulation, effet d'agglomération, ressources

INTRODUCTION

A la fin des années 1980, une série de travaux académiques en géographie économique concourent à l'émergence de ce que Benko et Lipietz appellent la « nouvelle orthodoxie » (1992). Ces travaux, bien qu'adoptant des approches différentes, arrivent à la conclusion d'un changement paradigmatique dans l'organisation industrielle. Pour les auteurs

concernés, il s'agit du passage d'un modèle fordiste de production de masse à un modèle post-fordiste basé sur la spécialisation flexible. Ainsi, les cas particuliers des districts industriels analysés dans certaines régions italiennes dans les années 1970 sont interprétés comme témoins de ce que certains allaient appeler plus tard un « tournant territorial » (Pecqueur, 2006). Ces envolées euphoriques autour du retour du local influencent alors peu à peu l'élaboration des politiques publiques, qui misent de plus en plus sur les effets d'agglomération comme catalyseurs de développement économique. C'est sous cette influence que sont pensés les pôles de compétitivité et autres clusters. A partir des années 1990, le foisonnement de travaux universitaires autour des districts industriels et autres systèmes industriels localisés rejoint l'enjeu de rationalisation des budgets publics. L'acteur public investit alors en effet dans ces pôles à travers des dispositifs variés (pôles de compétitivité etc) en misant sur un effet multiplicateur. Aujourd'hui plus qu'hier, le contexte d'austérité budgétaire contribue à mettre en lumière les différentes formes de regroupement d'entreprises, qui suscitent un vif regain d'intérêt au sein de la sphère publique, dans un souci d'efficience et d'efficacité. Notre communication s'intéresse tout particulièrement à ce regain d'intérêt dans le champ de l'économie sociale et solidaire (ESS) en analysant le nouveau dispositif des Pôles Territoriaux de Coopération Economique (PTCE) qui connaissent une reconnaissance institutionnelle et législative avec leur inscription dans l'article 9 de la loi de juillet 2014 sur l'ESS.

L'engouement particulièrement vif que suscitent ces pôles aussi bien au niveau des acteurs de terrain de l'ESS que de la communauté scientifique et de l'acteur public semble faire l'unanimité. Il nous apparaît pourtant essentiel de décentrer le regard et de prendre une distance critique quant aux réelles possibilités de régénération du local dont ces pôles sont porteurs. Dans la lignée des travaux d'Amin et Robbins (1992), nous souhaitons faire la part entre mythes et réalités en questionnant les fondements de la conception du développement local qui sous-tend l'élaboration du dispositif PTCE ainsi que les modalités d'appropriation par les acteurs de terrain.

L'objectif de notre communication est donc d'ouvrir le débat sur la pertinence du financement du développement de secteurs ou de filières territoriaux dans le champ de l'ESS par un recours de plus en plus massif au dispositif PTCE (2 appels à projets et une mobilisation importante des ressources des collectivités territoriales). L'étude de cas sur laquelle s'appuie

notre analyse nous amène à observer les difficultés auxquelles sont confrontés ces pôles territoriaux. Ces difficultés nous semblent intrinsèquement liées à des enjeux « globaux », qui appellent notamment des réponses en termes de politiques macro-économiques et ne peuvent être résolues par le simple financement d'effets de spécification attendus. Nous questionnons donc la portée théorique et opérationnelle de la catégorie du local à partir de l'étude de cas d'un PTCE Haut-alpin autour des éco-matériaux.

Nous commençons dans une première partie par mobiliser les concepts de l'économie territoriale pour dresser une monographie succincte du pôle et comprendre ses raisons d'être à travers notamment les discours des acteurs. Nous constatons ensuite les insuffisances de cette analyse quant à l'appréhension des freins identifiés et dépassons la catégorie du local pour adopter une échelle plus macro à travers le prisme de la théorie de la régulation. Nous questionnons dans une dernière partie conclusive la dialectique méso macro, les articulations existantes, ainsi que le degré d'autonomie de l'espace de régulation du champ de l'éco-construction.

1. L'ÉMERGENCE D'UN PTCE À LA LUMIÈRE DE L'ÉCONOMIE TERRITORIALE

Un PTCE se caractérise par le regroupement d'organisations de l'ESS avec des PME de l'économie « classique », des collectivités territoriales et des centres de recherche autour d'un projet de développement local durable. Celui qui constitue le terrain d'enquête de notre communication - le PTCE éco-matériaux 04-05 - émerge en 2013, suite à l'appel à projets interministériel qui institue leur reconnaissance et leur financement. Il a pour objectif de structurer les filières bois, paille, terre et pierre dans les départements des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute Provence. Le matériau empirique qui sert de base à notre analyse est composé de 17 entretiens réalisés auprès des membres de ce pôle, ainsi que d'une semaine d'observation participante avec notamment la participation à deux comités de coopération et aux travaux d'un groupe méthodologique.

C'est avant tout une volonté de développement territorial qui sous-tend la démarche du PTCE éco-matériaux 04-05 puisqu'il a pour particularité d'être porté par un Comité de bassin d'emploi (Comité d'Expansion) et découle d'un diagnostic territorial partagé avec la Région Paca. La co-animation du dispositif Cotefe (Comités Territoriaux Education Formation

Emploi) joue en effet le rôle de catalyseur en 2009 avec l'identification du potentiel économique et environnement porté par les matériaux de construction écologique sur le territoire. Le secteur du bâtiment est le premier consommateur d'énergie dans le département des Hautes-Alpes, alors même que l'ensoleillement de la région et l'abondance de matériaux naturels de construction locaux pourraient garantir une efficacité énergétique du bâti et une réduction de l'énergie grise. Le développement du secteur est aussi encouragé pour le potentiel d'emplois qu'il représente, d'où des liens étroits avec les structures de l'Insertion par l'Activité Economique du territoire. Sur le plan institutionnel, on voit bien que le paysage théorique qui structure la démarche s'inscrit dans le champ de l'économie territoriale.

Il s'agit donc pour le Comité d'Expansion de mener un travail d'exploration pour transformer des ressources génériques en actifs génériques. Autrement dit, les éco-matériaux du territoire sont considérés comme une réserve, un potentiel latent, un facteur à organiser et à exploiter pour « révéler le territoire » (Colletis et Pecqueur, 2005). Ainsi, le processus d'activation engagé en fédérant les acteurs et en organisant la filière les transforme en actifs, en facteurs engagés dans un processus de production, à même de produire des retombées économiques, sociales et environnementales, locales. Lorsque l'acteur public choisit de soutenir financièrement l'impulsion du PTCE par le Comité d'Expansion, sa décision s'appuie plus ou moins explicitement sur les apports théoriques de l'économie territoriale, en cherchant à faire jouer des « facteurs de concurrence spatiale » (Colletis et Pecqueur, 1993 et 2005) pour redynamiser le territoire du projet. D'ailleurs, le PTCE a pour partenaire et personne ressource Bernard Pecqueur.

Bien que le pôle soit très émergent, ce qui n'autorise aucune forme d'évaluation du succès ou de l'échec du projet, la plupart des acteurs interrogés déplorent un manque d'investissement ou expriment des réserves sur la capacité du PTCE à provoquer un changement d'échelle de l'éco-construction sur le territoire. Les raisons invoquées par les membres sont multiples. On retrouve par exemple le manque de confiance, la crainte de non retour sur investissement, le caractère trop abstrait de la démarche... L'animateur du PTCE nous dit par exemple : « *moi qui vient du nord de la France j'ai accompagné des agendas 21 c'est pas simple mais les gens comprenaient bien, ici c'est la culture du chacun pour soi* ». Un architecte bioclimatique, très engagé dans la démarche, ajoute : « *Ici le problème c'est qu'on a du mal à comprendre ce qu'est une filière ce qu'on peut tirer du bois, chacun fait son activité dans son coin* ». Le

discours du porteur de projet d'une coopérative d'achat de matériaux va dans le même sens : « *Ce qu'il faut admettre c'est que le haut alpin préfère bricoler plutôt que se structurer, il refuse sur le principe de travailler avec son voisin tant qu'on lui a pas montré que ça marche... Dans d'autres régions ça marche beaucoup mieux.* » Autant d'éléments qui témoignent d'un manque de proximité organisée (Gilly et Torre, 2000) entre les acteurs.

Les premières explications fournies par les acteurs -telles que le manque de tradition coopérative sur le territoire, la méfiance des uns et des autres, l'incompréhension par les acteurs des enjeux de la coopération, - nous semblent réductrices et insuffisantes pour expliquer les éléments de blocage observés. Nous faisons appel dans la partie suivante à la théorie de la régulation pour mieux saisir les points d'achoppement du projet tout en ouvrant l'analyse et en l'inscrivant dans le débat plus large des potentialités de la catégorie du local dans un contexte de mondialisation accélérée.

2. UNE RÉGULATION TERRITORIALE SECTORIELLE EN BUTTE À DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS INADAPTÉS AU NIVEAU MACRO

La théorie de la régulation nous permet de mettre l'accent sur les tensions potentielles entre structures institutionnelles et échelle de la régulation territoriale de l'éco-construction, et ce à plusieurs niveaux. Tout d'abord, au niveau macrosociologique, on peut trouver des explications au problème persistant de débouchés. A plusieurs reprises, les acteurs de la filières mentionnent « *l'histoire des trois petits cochons* » lorsqu'ils évoquent la vision de la construction dans l'imaginaire collectif : la paille par exemple est ainsi considérée comme un matériau peu fiable et inflammable, et surtout pas comme un matériau isolant ou résistant pour la construction. Le système d'éducation et de formation joue aussi en défaveur de l'éco-construction puisque très peu d'institutions en transmettent les savoir et techniques.

Ensuite, la régulation professionnelle du secteur de la construction conventionnelle joue comme une véritable barrière à l'entrée pour les acteurs de l'éco-construction puisque les matériaux écologiques sont pour beaucoup non certifiés, ce qui pose un problème d'assurance. Par ailleurs et plus généralement, il nous semble que les acteurs dominants du BTP ont un poids majeur sur l'élaboration des dispositifs institutionnels. Beaucoup d'acteurs interrogés dénoncent l'emprise des fabricants d'isolants conventionnels et polluants (laine de

verre etc.) sur le CSTB (organisme de certification) et sur la réglementation thermique (RT 2012).

Enfin, la concurrence internationale, dans le contexte actuel de mondialisation accélérée pose de sérieux obstacles. Ainsi, les importations depuis les pays de l'Est de l'Europe se substituent au bois local dont le prix est élevé, et les scieries locales, de moins en moins nombreuses (44 en 2006, 38 en 2008 pour toute la région Paca) s'orientent souvent vers du négoce. Pour beaucoup, l'investissement public est indispensable au développement des filières locales. La salariée de la fédération bi-départementale du bois témoigne : « *Dans le Voralberg, j'ai eu la chance d'y aller et il y a une vraie différence : il y a des axes précis de politiques publiques, de soutien financier important à la construction bois, quand on prend la décision de construire en matériaux locaux, il y a une compensation financière très intéressante. Grâce à cette grosse incitation financière, aujourd'hui pas une seule maison n'est juste à la réglementation thermique, ça va toujours au delà de ces exigences. Donc je pense qu'il n'y a pas de secret, il faut accentuer l'appui public.* »

Il y a ainsi une contradiction entre le régime réel de fonctionnement des filières locales de l'éco-construction, résultat de normes d'activités produites par les acteurs, et la nature des dispositifs institutionnels qui régulent le secteur de la construction dans le cadre de normes prescrites. Ces dispositifs institutionnels sont eux-mêmes liés aux caractéristiques du régime d'accumulation, que les théoriciens de la régulation appellent formes institutionnelles (Boyer et Sayard, 2002). Les freins identifiés plus haut font particulièrement écho à deux d'entre elles : la forme de la concurrence et l'insertion dans le régime international, qui conditionnent et contraignent les filières alpines de l'éco-construction.

En revanche, il nous semble exister des germes de dialectique locale méso macro, qui mériteraient d'être renforcées et pourraient induire une pérennisation de la démarche PTCE.

3. QUELLE DIALECTIQUE MÉSO-MACRO POUR UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE DES FILIÈRES LOCALES DE L'ÉCO-CONSTRUCTION DANS LES HAUTES-ALPES ?

Certaines incohérences des dispositifs institutionnels susmentionnés trouvent des embryons de réponse par des ajustements locaux. Par exemple, la mobilisation des acteurs donne lieu

aujourd'hui à l'émergence d'un centre de formation bi départemental dédié à l'éco-construction. Nous l'interprétons comme un véritable arrangement local à même de contourner l'écueil du caractère inadapté du système éducatif quand au développement de la dynamique méso de l'éco-construction sur le territoire des Hautes-Alpes. En outre, le PTCE cherche à agir sur la certification des matériaux écologiques, par divers projets d'instrumentation et la mise en place d'un système de garantie participatif. Là encore, l'initiative contourne les dispositifs institutionnels qui lui font obstacle.

En revanche, un développement conséquent de l'éco-construction, même au niveau local, nous paraît impossible en l'absence d'une modification profonde de la semi-fonctionnalité du secteur de la construction (Bartoli & al in Lamarche, 2011). Autrement dit, nous nous retrouvons dans le cas de figure évoqué Gilly et Pecqueur (2002) : celui où les innovations institutionnelles et technico-économiques mises en oeuvre sur le territoire exigent pour se développer, un éclatement des formes institutionnelles et productives du système économique global. Ce processus territorialisé de construction normative doit donc s'inscrire dans un mouvement plus large de changement institutionnel et de diffusion de nouveaux dispositifs, à même de prendre en compte les réalités du secteur du bâtiment durable.

Ainsi toute une série d'obstacles persistent et freinent le développement des filières des éco matériaux dans les Hautes-Alpes. La prise de distance avec la catégorie du local nous a permis de saisir des enjeux qui dépassent ceux qui ont conditionné l'action publique. Dès lors, nous soulignons le risque afférent à l'engouement excessif autour du dispositif PTCE. Le cas étudié montre en effet que le financement de projets territoriaux orientés ESS par du dispositif PTCE ne peut générer d'effet de spécification par le simple regroupement d'acteurs. Dès lors, pour structurer des filières productives durables, la politique publique se doit de passer également par d'autres canaux, potentiellement à même de générer de nouveaux arrangements institutionnels.

RÉFÉRENCES

Amin A., Robins K. (1992), « Le retour des économies régionales ? La géographie mythique de l'accumulation flexible », in [Benko G., Lipietz A] (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, p. 123-161

Colletis G., Pecqueur B. (2005), « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Economie et institutions*, n°6-7, Paris

Benko G., Lipietz A. (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, pp. 424

Boyer R., Saillard Y. (2002), *Théorie de la régulation l'état des savoirs*, La Découverte, collection « Recherches », Paris, pp. 588

Boyer R. (1986), *La théorie de la régulation : une analyse critique*, La Découverte, Paris, pp. 142

Gilly J.P., Torre A. (2000), *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, collection emploi industrie et territoire, Paris, pp. 301

Gilly J.P., Pecqueur B. (2002), « La dimension locale de la régulation », in [Boyer R., Saillard Y.] (dir), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 304-312

Lamarche T. (2011), mémoire pour l'obtention de l'Habilitation à diriger des recherches, *Changements institutionnels sectoriels et territoriaux : éléments d'analyse mésoéconomique*, Université Paris Diderot - Paris 7, UMR LADYSS

Lamarche T., Nieddu M., Grouiez P., Chanteau J.P., Labrousse A., Michel S., Vercueil J. (2015), « Les régulations mésoéconomiques : saisir la variété des espaces de régulation », Actes du colloque [Recherche & régulation, La théorie de la régulation à l'épreuve des crises, LADYSS et INALCO, Paris, 9-12 juin 2015]

Pecqueur B. (2006), « Le tournant territorial de l'économie globale », 2006, *Espaces et sociétés*, n°124-125, Paris, ERES

L' AUTEUR

Céline **Bourbousson**
UMR 7317 LEST CNRS, Université d'Aix-Marseille
celine_bourbousson@yahoo.fr