

# ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

par Maurice Parodi (\*)

*Les approches des économistes de la proximité en termes de district industriel, de systèmes productifs locaux, de milieux innovateurs, de gouvernance locale et de capital social ne repèrent généralement pas la place spécifique que pourraient occuper les acteurs de l'ESS dans le développement des territoires. À l'inverse, dans les approches plus normatives du développement local et chez les auteurs de l'ESS, on semble considérer que l'ancrage des acteurs et des entreprises de l'ESS dans « leur » territoire va de soi. L'article plaide en faveur d'un rapprochement entre les deux types d'approche. Ce croisement fertile passerait alors par des recherches dont l'auteur indique, chemin faisant, quelques pistes praticables : notamment celle de la confiance, qui est au cœur des théories du capital social et de la proximité (géographique et organisationnelle) et pour laquelle il est facile de faire valoir les aptitudes particulières de l'ESS.*

(\*) Professeur émérite de l'université de la Méditerranée (faculté des sciences économiques). Président du collège coopératif Provence-Alpes-Méditerranée.

On distinguera ici une approche plus théorique du « développement territorial » inspirée des courants de l'économie industrielle et une approche plus normative du « développement local » qui s'inscrit dans une visée alternative. On entend ainsi mieux repérer les énoncés justificatifs des « discours » avancés de part et d'autre et fournir aux acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) quelques clés pour mieux faire valoir les « spécificités méritoires » de leurs entreprises afin de les positionner favorablement parmi les acteurs clés de toute dynamique de développement local.

Or pour cela, il faut d'abord entrer dans un « discours économique » principalement centré sur les facteurs économiques de la localisation ou de la délocalisation des entreprises, même si les auteurs de l'« économie de la proximité » ont été amenés à ouvrir le modèle néoclassique de l'entrepreneur ou de la firme, en soulignant le rôle des facteurs non économiques dans les systèmes productifs locaux.

La deuxième approche, celle du « développement local », par son ouverture pluridisciplinaire et par la formulation plus diversifiée de ses « discours », offre davantage de prises aux acteurs de l'ESS pour justifier de la proximité des modèles respectifs de l'ESS et du développement local. Encore faut-il se donner les moyens de la preuve qui ne sont autres que ceux de la recherche. C'est l'objet de la deuxième partie.

## L'ESS et les approches économiques du développement territorial

(1) Pecqueur, B. et Zimmermann, J.-B., « Les fondements d'une économie de proximités », introduction à l'ouvrage collectif *Economie de proximités*, 2004, et Ralle, A., *L'économie de la proximité*, « Etudes et Recherches », Inra, 2003.

### Une introduction aux théories de la proximité<sup>(1)</sup>

Les approches théoriques des économistes en termes de « district industriel », de « systèmes productifs locaux » (SPL), de « milieux innovateurs » ou de « capital social » ont au moins deux points en commun.

- Elles mettent au cœur de l'analyse les relations dynamiques entre les entreprises et des territoires d'abord conçus comme des espaces de proximité. Elles s'inscrivent bien dans le registre des théories de la proximité dont B. Pecqueur et J.-B. Zimmermann ont brossé les formes canoniques : « [...] *Il faut distinguer fondamentalement d'un côté une proximité géographique qui correspond aux conditions objectives de localisation des agents, et de l'autre [...] une proximité organisée qui traduit leur positionnement respectif en termes de potentiel de coordination. Au cœur de cette proximité organisée, l'analyse des modalités de la coordination conduit [...] à distinguer deux formes canoniques irréductibles que nous avons désignées sous les vocables de proximité organisationnelle et de proximité institutionnelle. On le comprend, il n'y a pas de coordination localisée si une proximité organisée ne peut être mobilisée conjointement à une proximité géographique.* »

- Les auteurs de la proximité accordent aussi une attention particulière aux facteurs non économiques des dynamiques des systèmes productifs locaux (SPL) tels que les réseaux sociaux, les liens interpersonnels qui fondent la confiance entre les acteurs, l'accumulation du capital social, la gouvernance locale, etc. On retrouve bien chez ces auteurs l'opposition théorique classique entre « individualisme méthodologique » et l'approche « biens publics » et « préférences collectives »<sup>(2)</sup>.

Ainsi, selon Pecqueur et Zimmermann, « *l'approche d'agents situés que propose la théorie de la proximité maintient un point de départ résolument individualiste et microéconomique* ». Il en résulte que « *l'émergence d'un ordre collectif doit être comprise comme [...] le résultat des stratégies individuelles d'acteurs* » se déployant dans un « *espace de référence qui n'existe pas au départ [...], mais qui est un construit* ». D'où l'émergence d'un « *territoire-mésosystème* » qui a le mérite d'ouvrir un nouveau territoire cognitif entre celui de la microéconomie des néoclassiques et celui de la macroéconomie des keynésiens. Dans cet espace peut s'affirmer l'acteur public, garant de l'intérêt collectif, *via* les concepts de « gouvernement » et de « gouvernance » locaux. Ce « territoire-mésosystème » est investi par différents types de réseaux, et en particulier par des réseaux sociaux qui vont jouer un rôle clé dans la question centrale de la coordination des acteurs. En effet, cette coordination n'est pas spontanée et le simple jeu des intérêts individuels ne peut en garantir l'efficacité. La coordination doit donc être organisée.

### Les approches économiques des systèmes productifs locaux

Ces approches sont convergentes, par-delà l'hétérogénéité des intitulés :

(2) Parodi, M., « Une fonction de préférence coopérative entre utilité individuelle et utilité collective ? », in *Recma*, « Un siècle d'économie sociale », n° 275-276, avril 2000.

district industriel, systèmes productifs locaux (SPL), milieux innovateurs, capital social, gouvernance territoriale...

(3) Courlet C. et Saget F., *Districts industriels et systèmes productifs localisés en France*, Paris, Datar, 1999.

(4) Marshall, A., *Industry and trade*, London, MacMillan, 1919.

### *Districts industriels et SPL* <sup>(3)</sup>

#### **Le renouveau des districts industriels en Italie**

La notion de district industriel a été identifiée par Alfred Marshall <sup>(4)</sup> au début du XX<sup>e</sup> siècle. Le district désigne le mode de coordination par le marché et par le face-à-face des agents qui se situent dans une division sociale du travail entre de petites firmes spécialisées dans un segment du processus de production. Le district industriel se distingue donc radicalement d'un autre mode de coordination, sous commandement unique caractéristique des grandes entreprises.

La notion a été réutilisée au cours des années 70 dans l'analyse plus générale des systèmes productifs locaux d'abord par les économistes italiens et français <sup>(5)</sup>. Un certain nombre de caractéristiques se dégagent de ces analyses <sup>(6)</sup>:

- l'appartenance des travailleurs à des familles élargies et à des communautés villageoises et professionnelles, bases de solidarités fortes;
- la proximité géographique qui facilite les échanges rapides et permanents d'informations, essentiels aux relations marchandes et à la coopération;
- les appuis procurés par les instances locales, politiques, professionnelles et financières.

De plus, le district italien comporte deux réseaux distincts, mais étroitement imbriqués, sans lesquels l'organisation productive n'aurait aucune efficacité:

- un réseau économique dense, constitué d'entreprises qui appartiennent au même secteur d'activité et qui recherchent des avantages comparatifs en se spécialisant à outrance, tout en copiant les stratégies les plus performantes de leurs concurrents, d'où des innovations tous azimuts;
- un réseau social composé de travailleurs qui, pour satisfaire les besoins du moment, sont à même de modifier leur position sur le marché local du travail, c'est-à-dire de changer à la fois d'entreprise et de statut. Le second réseau sédimente et nourrit le premier, car la pérennité du district industriel implique la mobilité tant horizontale que verticale des travailleurs. Mobilité professionnelle et innovation de produits se conjuguent donc de façon indissociable.

La dimension sociétale, ce construit social reposant sur des règles implicites et une culture locale, est une dimension fondamentale du district italien tel qu'il s'est renouvelé, depuis les années 70, en Toscane, en Vénétie, mais aussi dans l'Italie du Nord et du Sud. Il s'y est redéveloppé dans le secteur des biens de consommation tels que l'habillement, le textile, le cuir, la chaussure, le verre et la mosaïque, la mécanique de précision, la lunetterie, etc., c'est-à-dire dans les industries à croissance rapide.

### *L'« effacement » des districts industriels et l'« évanescence » des systèmes localisés de PME en France* <sup>(7)</sup>

Selon le diagnostic de Courault, « *il existait en France dans les années 60 de nombreux vestiges d'anciens districts, survivance de la proto-industrie décrite*

(5) Becattini G., « Le district industriel : milieu créatif », *Espaces et Sociétés*, 1991; Bagnasco A., Trigilia C., « La construction sociale du marché », *Le défi de la troisième Italie*, Cachan, Ed. de l'ENS Cachan, 1988, 1993; Piore M.-J. et Sabel C.-F., *Les chemins de la prospérité*, Hachette, 1989; Courlet C. et Pecqueur B., « Les systèmes industrialisés en France... », in Benko G. et Lipietz A., *Les régions qui gagnent*, Puf, 1992.

(6) Courault B., « Districts italiens et PME-systèmes français, comparaison n'est pas raison », in *Lettre du Centre d'études de l'emploi*, mars 2000.

(7) Les termes d'« effacement » et d'« évanescence » sont empruntés à B. Courault (*op. cit.*); il en est de même des extraits ci-dessous.

par les historiens de l'économie moderne. Des entreprises, petites et moyennes, subsistaient alors sur des territoires qui se consacraient généralement à plusieurs activités: le Vimeu (serrurerie), le pays de Thiers (coutellerie, orfèvrerie), Roanne (constructions mécaniques, textile), le Boulonnais (conserveries, métallurgie), Romans et Fougères (cuir, chaussure), Cholet (chaussure, habillement), certains pays du Jura comme Oyonnax (matières plastiques, lunetterie), la vallée de l'Arve (mécanique de précision), etc. Ces entreprises avaient bénéficié d'une main-d'œuvre nombreuse, fortement ancrée dans le local. » Or, seule une minorité de ces PME a survécu à l'expansion des Trente Glorieuses et, « derrière cet effacement des districts, c'est une autre dynamique des PME-systèmes qui se profile ».

### Du district industriel aux « SPL » et aux « milieux innovateurs »

Selon C. Courlet, le SPL est une « configuration d'entreprises regroupées dans un espace de proximité autour d'un métier, voire même de plusieurs métiers industriels. Les entreprises entretiennent des relations entre elles et avec le milieu socio-culturel d'innovation. Ces relations ne sont pas seulement marchandes, elles sont aussi informelles et produisent des externalités positives pour l'ensemble des entreprises<sup>(8)</sup>. »

Les SPL sont surtout caractérisés par la flexibilité et les économies d'agglomération (Goutteleb, 2003). « La flexibilité est liée à la petite taille des entreprises ou des unités de production, à la densité des relations entre elles et à leur capacité d'adaptation très rapide aux changements interne et externe. Ceci se traduit concrètement par une capacité de réponse dans des délais très serrés à une commande ou encore par une capacité d'adopter rapidement de nouvelles technologies<sup>(9)</sup>. » Les économies d'agglomération se traduisent par une spécialisation productive sur un éventail de plus en plus large. Elles résultent d'une grande mobilité de la main-d'œuvre dans les entreprises et d'un niveau élevé de relations personnalisées. Elles remplacent d'une certaine manière les économies d'échelle propres aux grandes unités de production intégrées.

### Le « milieu innovateur » au cœur du SPL

Pour D. Maillat, prolongeant les analyses de Ph. Aydalot, le milieu innovateur se caractérise par « une culture économique longuement mûrie, créatrice d'une ambiance ou d'une atmosphère dans laquelle les acteurs économiques dépassent les seules relations de marché et entretiennent des relations privilégiées de proximité ».

D. Maillat, M. Quevit et L. Senn définissent encore le milieu innovateur comme « un ensemble territorialisé ouvert sur l'extérieur qui intègre des savoir-faire, des règles et du capital relationnel. [...] Ce n'est pas un univers clos mais, au contraire, en interaction permanente avec son environnement<sup>(10)</sup>. »

L'approche des milieux innovateurs s'est d'abord appliquée à des territoires de tradition industrielle en situation défensive vis-à-vis de la nouvelle DIT. Dans les années 90, les analyses porteront davantage sur des « espaces gagnants<sup>(11)</sup> ».

(8) Cf. Courlet C., « Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on ? », in Courlet C. et Soulage B., *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1994.

(9) Goutteleb J.-Y., *Stratégies du développement territorial*, Economica, 2003.

(10) *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*, publication de 1993 citée par Goutteleb, op. cit., pp. 116-117.

(11) L'expression est de Demazières Ch. (sous la dir. de), *Du local au global, les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, L'Harmattan, 1996, p. 19.

### *La gouvernance territoriale au secours du SPL*

Les analyses plus récentes valorisent la main visible de l'Etat et des collectivités locales dans les politiques territoriales visant explicitement à promouvoir les conditions d'émergence, de consolidation ou de développement des SPL. On croise donc déjà les concepts de « gouvernement » et de « gouvernance ». On retiendra, avec Goutteleb, qu'une action publique locale doit réunir quatre conditions :

- impliquer des acteurs locaux au-delà des entreprises ;
- favoriser le développement du capital territorial immatériel (savoir-faire, règles de confiance, etc.) ;
- rechercher et encourager des synergies et les « effets d'apprentissage » entre les acteurs ;
- assurer les relations environnement technique-marché.

Une telle politique se différencie des dispositifs qui sont centrés sur le subventionnement des coûts de production ou de réduction fiscale. Autrement dit, l'ambiance générale, les facteurs d'environnement l'emportent sur les aides financières directes ou indirectes. Pour le développement local, les premières sont ce que P. Veltz a appelé des « *sucres lents* », alors que les aides financières seraient des « *sucres courts* »<sup>(12)</sup>.

(12) Ces expressions ont été employées par P. Veltz lors des Entretiens de la Caisse des dépôts, « Comment améliorer la performance économique des territoires », 3 octobre 2000.

(13) On s'inspire ici du texte de Requier-Desjardins, D., « Capital social et proximité : les enseignements d'un rapprochement », IV<sup>es</sup> Journées de la proximité, Marseille, 17-18 juin 2004.

(14) Rallet A., *L'économie de proximité*, « Etudes et recherches », Inra, 2003.

(15) Putnam R., *Making democracy works*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

### **Capital social, réseaux, proximité et territoire**<sup>(13)</sup>

#### *Dualité des approches du capital social*

Pour Requier-Desjardins, « *malgré leur diversité les différentes approches du capital social ont toutes en commun la volonté d'examiner l'impact de relations considérées a priori comme non économiques sur l'efficacité des agents économiques. Ceci justifie leur rapprochement avec les analyses de la proximité si on admet avec Rallet*<sup>(14)</sup> *que "[la proximité] est largement l'empreinte, intentionnelle ou non, de réseaux extra-économiques dans l'espace des relations économiques".* » On retrouve bien chez les économistes deux conceptions divergentes du capital social :

- Les uns, comme Putnam<sup>(15)</sup>, le considèrent comme un « bien public » générant des externalités *a priori* positives à l'échelle d'un territoire ou d'une société.
- Les autres le considèrent comme un actif assimilable à un « bien individuel » ou, à la rigueur, comme un « bien de club ». Le capital social est alors très voisin du capital humain (selon Becker).

Cependant, de même que l'on a pu montrer, dans le champ de l'économie de l'éducation, que l'approche individualiste du capital humain n'était pas incompatible avec une approche en termes d'effets externes positifs de l'investissement éducatif des individus sur la productivité globale d'une économie, on doit trouver un terrain de conciliation entre les tenants d'un capital social « bien individuel » et ceux du capital social « bien collectif ».

#### *Capital social, territoire et proximité*

*« L'efficacité de ce capital social résulte d'abord de l'atmosphère de confiance née de la proximité des acteurs du territoire, qui diminue les coûts de transaction*

*internes au système localisé. Elle résulte ensuite de la capacité d'innovation par la diffusion de la connaissance (donc du capital humain) : l'existence de ces réseaux qui impliquent une circulation de l'information et de la connaissance et une communication facilitée a un effet positif sur les processus d'innovation et de diffusion de la technologie sur le territoire*<sup>(16)</sup>. »

(16) Requier-Desjardins, extrait, *op. cit.*

S'il existe donc bien une relation étroite entre capital social et proximité géographique résultant d'une « contrainte physique », il existe tout autant des relations entre le capital social et la proximité organisée déclinée en deux composantes :

- la proximité d'appartenance à une même organisation, qui suppose le partage d'objectifs communs et d'un certain nombre de règles et qui renvoie à un « espace de rapports » ;
- la proximité de similitude qui découle de « l'adhésion d'agents à un espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée » (Kirat et Lung, 1995), autrement dit un « espace de référence » (Gilly et Torre, 2000)<sup>(17)</sup>.

(17) Cités par Requier-Desjardins, Gilly J.-P., Torre A., Introduction, in *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, 2000 ; Kirat T., Lung Y., « Innovation et proximité, le territoire lieu de déploiement des processus d'apprentissage », in *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, 1995.

Dans ces deux types d'espace se croisent réseaux sociaux et réseaux professionnels. C'est du recoupement plus ou moins important de ces réseaux que vont dépendre l'efficacité du capital social et la conciliation entre les deux approches (individuelle et collective)

### **Comment situer l'économie sociale et solidaire dans les approches de la proximité et du capital social ?**

C'est la définition de Putnam qui permet le mieux d'arrimer solidement les « spécificités méritoires » des acteurs et des entreprises de l'ESS au concept de capital social et par là même à ceux de réseau, de proximité qui lui sont liés.

#### *La confiance au cœur des approches du capital social et de la proximité*

Une bonne partie de l'efficacité de la coordination entre les acteurs dans les SPL repose sur l'existence de la confiance (Sabel, 2001<sup>(18)</sup>). Or, les principes qui fondent les OESS et les règles qui fixent leur mode de coopération créent une « atmosphère » particulièrement propice au développement de la confiance. Ainsi, les principes de solidarité (impliquant mutualisation des fonctions économiques et partage des risques) et d'acapitalisme (non-lucrativité ou lucrativité limitée) et les règles qui en découlent (désintéressement des fonctions d'administrateur, réserves impartageables, répartition d'une partie des excédents au prorata du travail ou de l'activité pour les coopératives...) sont générateurs de confiance, y compris dans les grandes organisations coopératives et mutualistes qui ne tirent pas d'avantage particulier de la proximité géographique<sup>(19)</sup>.

(18) Sabel cité par Requier-Desjardins, *op. cit.*, p. 12.

(19) Voir par exemple Lacan A., *Analyse économique d'une société d'assurance mutuelle, l'exemple de la Maif*, université d'Aix-Marseille III (2002).

De plus, les effets d'apprentissage de la démocratie, que l'on peut observer en interne dans la gestion ou le management des « entreprises sociales » et qui résultent de l'application du principe de leur gestion démocratique, doivent logiquement se traduire par des externalités positives sur les modes

de coordination coopératifs des acteurs sur les territoires. En d'autres termes, l'aptitude spécifique des OESS à générer des « *liens de contacts* » (Putnam, 1993) et à les fédérer dans des espaces de référence doit aussi se retrouver dans des réseaux territoriaux.

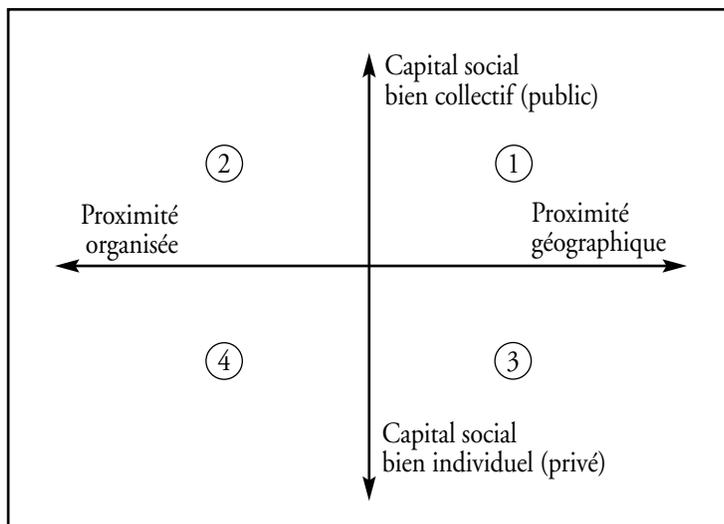
*L'imbrication des réseaux sociaux et des réseaux professionnels désencastrés*

La conception du capital social comme « bien public », privilégiée ici, « suppose alors que l'on repère un ensemble collectif au sein duquel on va pouvoir l'identifier et le mesurer <sup>(20)</sup> ». On doit pouvoir retrouver dans le noyau dur de cet « ensemble collectif » ces entrepreneurs sociaux qui partagent les mêmes valeurs et les mêmes objectifs et qui, dans la proximité géographique, vont délibérément participer à l'enrichissement du capital social du territoire. On aurait donc ici une imbrication étroite des réseaux sociaux caractérisés par le partage des valeurs communes pouvant s'enraciner ou s'encaster dans des traditions locales (exemple des « fruitières » du Jura) et des réseaux professionnels reliés à d'autres espaces productifs, exportateurs de connaissances ou d'innovations (exemple du réseau des Jardins de Cocagne <sup>(21)</sup>).

Ce phénomène de double appartenance des entrepreneurs sociaux à des réseaux territoriaux et à des réseaux strictement professionnels « désencastrés » par rapport au milieu social et au territoire mériterait donc d'être étudié plus systématiquement, sur le plan théorique comme sur le plan empirique. C'est là une voie pour des recherches qui ambitionneraient de se frotter aux auteurs de la proximité et du développement territorial. En résumé, cette voie de recherche permettrait de mieux positionner les entreprises et les acteurs de l'ESS sur les quatre quadrants délimités par le croisement des axes correspondant à la dualité des approches du capital social et de la proximité.

(20) Requier-Desjardins, *op. cit.*, p. 9.

(21) Voir ci-dessous.



## L'économie sociale et solidaire et le modèle normatif du développement local

(22) Selon une expression québécoise. Voir par exemple : Tremblay S. et alii, *Economie sociale, démocratie et développement local*, Presses de l'Université, Québec, Sillery, 2002 ; Vachon B., *Le développement local, théorie et pratique, réintroduire l'humain dans la logique du développement*, Québec, Gaëtan Morin, 1993 ; Favreau, L. et Frechette, L., « Développement communautaire et économie solidaire à Villa el Salvador (Pérou) : mise en perspective », in *Recma*, n° 272, avril 1999.

(23) En France, la revue *Territoires*, la revue de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) illustrent depuis de nombreuses années cette double démarche inductive et déductive. La revue du Ciriec Canada, *Economie et Solidarités*, se situe dans la même lignée, avec une dimension Nord-Sud et une spécificité « développement communautaire ».

(24) Pour la France, voir Parodi M. et alii, *L'économie et la société française du second XX<sup>e</sup> siècle*, Armand-Colin, 1994.

(25) Ergon L., Laurent L., *Vivre au pays*, Editions du Cercle d'or, 1977.

(26) Marie M. et Viard J., *La campagne inventée*, Actes Sud, Le Paradou, 1977.

(27) Houée P., *Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*, Inra-Economica, 1989.

(28) Barge P., Barthélémy J.-R., Lorrain D., Micheau M., Langumier J.-F., *L'intervention économique de la commune*, Syros, Adels, 1983.

(29) Gontcharoff G., Milano S., *La décentralisation, nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux*, Syros, Adels, 1983.

On aborde ici le modèle normatif conçu dans une « vision <sup>(22)</sup> » alternative du développement par des auteurs « en réaction » aux mutations économiques et sociétales du second XX<sup>e</sup> siècle <sup>(23)</sup>.

### Un modèle de développement alternatif ou en réaction depuis les Trente Glorieuses <sup>(24)</sup>

En France, après la guerre, les premières aspirations en direction d'un modèle de développement plus humain et plus solidaire à l'échelon local remontent aux années 60-70.

Elles s'inscrivent alors en milieu rural, dans le contexte d'une modernisation brutale de l'agriculture, de migrations massives « campagne-ville » qui l'accompagnent et de la désertification des « pays » les plus enclavés, dans les « arrière-pays ». Le slogan « *Vivre, travailler, décider au pays* » exprime bien cette aspiration confuse à un autre mode de vie et à un autre modèle de développement individuel et collectif, qui flambra en mai 1968 <sup>(25)</sup>.

S'esquisse donc un premier modèle de développement local en milieu rural qui est plus le fait de « néo-ruraux » ayant déserté la ville pour investir la « campagne inventée <sup>(26)</sup> » que des ruraux de souche. Cependant, dans les régions du Grand Ouest, du Centre et des zones de montagne, le trait du développement local rural va prendre plus de consistance ; il s'appuie alors davantage sur les milieux agricoles <sup>(27)</sup>.

Un deuxième type de réaction des acteurs d'en bas qui peut expliquer l'émergence du modèle se manifeste moins à l'encontre du modèle dominant du capitalisme néolibéral que vis-à-vis des politiques « colbertistes » de l'Etat et de sa technostucture.

La « rupture économique » du début des années 70 fait alors sentir ses effets sur l'emploi et les activités productives traditionnelles dans nombre de bassins d'emploi et de pays désormais en « reconversion » ou carrément en déshérence. Les interventions économiques des communes, en milieu rural comme en milieu urbain, se multiplient malgré le poids d'une réglementation restrictive et d'une jurisprudence sourcilleuses à l'égard de l'« interventionnisme économique » des collectivités locales <sup>(28)</sup>. Les lois de décentralisation des années 80 vont en desserrer les contraintes <sup>(29)</sup>.

Mais au tournant des décennies 70 et 80, c'est surtout en milieu urbain que vont se manifester les effets les plus tangibles de la crise sociale qui accompagne la « rupture économique ». Les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion vont se « territorialiser », dans le contexte de la décentralisation. Les phases de la politique de la ville (DSQ, DSU) en constituent un bon exemple. Désormais, la dimension « développement social » de toute politique de développement local est clairement explicitée. Du même coup, les initiatives variées des collectivités locales dans le champ expérimental du développement local « par le bas », qu'elles soient

(30) Theveniaut-Muller M., *Le développement local, une réponse politique à la mondialisation*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

(31) Veltz P., *Des territoires pour apprendre à innover*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994.

(32) Demazière Ch. (sous la dir. de), *Du local au global, les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris, L'Harmattan, 1996.

(33) *Ibid.*, p. 73.

(34) Voir en particulier Pecqueur B., *Le développement local*, Syros, 1989, et *Le développement local: mode ou modèle*, Syros, 1992.

économiques, sociales ou environnementales, sont encouragées par la loi et incitées par l'Etat par voie contractuelle.

Au cours des années 90, les initiatives en faveur d'économies très localisées<sup>(30)</sup>, d'économies-territoires<sup>(31)</sup>, s'inscrivent plus nettement en réaction à la mondialisation et au mouvement de délocalisation des activités productives qui l'accompagne<sup>(32)</sup>. Ainsi pour Veltz, le « *retour du local dans un monde en voie de globalisation est le potentiel fondamental que l'aménagement du territoire doit saisir, amplifier et conforter*<sup>(33)</sup> ».

Dès lors, le concours de la puissance publique « d'en haut » est explicitement sollicité pour conforter les initiatives locales et la résistance des acteurs publics et privés « d'en bas », face aux stratégies des groupes industriels et financiers internationaux.

### **Les caractéristiques essentielles du modèle de développement conçu**

Dans le florilège des définitions du développement local, on notera sans doute des variantes en fonction du poids accordé à tel ou tel type d'acteur clé (public ou privé) ou à tel ou tel facteur stratégique. Cependant, on peut en dégager le tronc commun<sup>(34)</sup>.

- Le développement local est un « bien collectif » qui déborde largement la surface des utilités individuelles de ses bénéficiaires.
- Il s'agit d'un projet de développement global ou intégré d'abord initié de bas en haut, même s'il peut fort bien s'accommoder des aides et interventions apportées de haut en bas.
- Les principes de gouvernance territoriale et d'action publique locale sont étroitement associés à ceux de la participation de la population ou de la société civile.
- Les trois dimensions du modèle de développement durable se retrouvent au cœur du modèle: pas de projet de développement local s'il n'est tout à la fois économiquement viable (critères d'efficacité), socialement équitable (critères de justice sociale) et écologiquement durable (critères de ménagement de l'écosystème).
- La stratégie de développement global est clairement du type « *voice and loyalty* » et non pas du type « *exit* », pour reprendre la distinction de Hirschmann. Elle s'inscrit donc en réaction par rapport à la stratégie de mondialisation, la délocalisation des entreprises et le démantèlement des filières de production.
- Elle vise à sélectionner les opportunités les plus favorables pour développer de nouvelles marges d'autonomie par rapport aux centres de décision externes.
- La stratégie choisie est nettement de type coopératif; elle joue sur la confiance dans la coordination des acteurs et la construction des réseaux. Trois caractéristiques de la dynamique du développement local soulignées par Pecqueur peuvent aussi faire consensus parmi les auteurs et les acteurs.
- Le développement local est d'abord un processus qui s'inscrit dans un temps long.

- C'est aussi une démarche caractérisée par le volontarisme de ses acteurs qui s'inspire d'une « vision » du développement du territoire et se traduit dans une politique publique locale.
- C'est enfin une méthode d'action qui trouve ses applications dans l'observation permanente du territoire et du jeu de ses acteurs, et dans la coordination des acteurs.

Comment les acteurs de l'OESS peuvent-ils se situer dans ce modèle normatif du développement local ?

### **Des correspondances étroites entre les principes et règles de l'ESS et le projet de développement local**

Selon G. Gontcharoff, le développement local combine un système acteurs, un système projet et un système procédure.

Dans le système acteurs, on retrouve la question centrale de « *la manière dont les acteurs se connectent et se coordonnent entre eux* » (Pecqueur, 2003<sup>(35)</sup>) et, par conséquent, celle des réseaux et du capital social.

Le système projet renvoie à certaines caractéristiques fondamentales du modèle (projet global, bien collectif, politique volontariste, gouvernance territoriale...).

Dans le système procédure, on doit trouver le dispositif institutionnel et les structures juridiques supports du projet, mais aussi « *la méthode d'observation des relations de coordination entre les acteurs* » et de capitalisation de l'apprentissage collectif (Pecqueur).

On développe ici l'hypothèse selon laquelle les acteurs de l'ESS et leurs entreprises sociales ou leurs organisations sont *a priori* bien positionnés dans le jeu interactif de ces trois sous-systèmes, de par les principes qui les animent et les règles qui régissent leur « autre façon d'entreprendre ».

### *Justification théorique du positionnement favorable des acteurs et des organisations de l'ESS dans le système du développement local*

On s'interrogera d'abord sur le positionnement des acteurs de l'ESS dans un « sociogramme » des acteurs clés du développement local.

Si l'on retient ici l'approche plus institutionnelle du développement local soulignant le rôle des pouvoirs publics locaux<sup>(36)</sup>, on est amené à examiner les relations d'alliance potentielles entre les acteurs clés des collectivités territoriales (élus, services techniques) et ceux de l'ESS (dirigeants élus, managers...).

Les acteurs publics locaux sont au premier chef des « acteurs de gouvernement ». Mais ils sont aussi des « acteurs des gouvernances » territoriales, en recherche d'une participation active de la société civile (Eme, 2005<sup>(37)</sup>).

Michel Marié (2005) nous aide à préciser l'intérêt de cette distinction : « [...] *Le "gouvernement", ou l'aménagement comme processus volontaire d'organisation et de fertilisation de l'espace, ne réussit bien que s'il s'accompagne d'une certaine dose de "gouvernance" (ce que personnellement j'appelle "ménagement" du territoire). Lorsqu'on parle de gouvernance (ou de ménagement),*

(35) Pecqueur B., « Le développement territorial comme préambule à l'économie sociale », in Demoustier D., *Economie sociale et développement local*, Colloque franco-québécois de Grenoble, déc. 2002, Fondation Crédit coopératif, Institut de l'économie sociale, L'Harmattan, 2004.

(36) Par exemple celle de Xavier Grefle, *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, 1984.

(37) En cours de rédaction de cet article, nous avons bénéficié de la communication de l'article de Bernard Eme sur « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », publié dans le présent numéro de la *Recoma*.

*on ne peut se situer dans une logique univoque de l'action, du rationnel face à de l'irrationnel, mais dans la perspective d'au moins deux formes de rationalité qui interfèrent en permanence : l'une qui est de l'ordre de l'interventionnisme, de l'« arraisonnement ». L'autre logique, au contraire, parce que le sens donné à l'espace n'est jamais homogène et qu'il est parcouru par toutes sortes de forces politiques, corporatistes, sociales, économiques, ayant chacune son dynamisme, est de l'ordre de la négociation et du compromis. L'une et l'autre sont en permanence indissociables<sup>(38)</sup>. »*

(38) Marié M., « L'anthropologie et ses territoires : qu'est-ce qu'un territoire aujourd'hui ? », in *Espaces et Sociétés* (à paraître).

Tous les principes fondateurs de l'ESS ainsi que les règles spécifiques qui en découlent pour le fonctionnement et la gestion collective des formes d'organisation particulières des coopératives, des associations et des mutuelles les prédisposent à entrer dans des dispositifs d'alliance forte ou de rapports dialectiques avec les acteurs publics locaux qui poursuivent *a priori* un but d'intérêt général ou la réalisation d'un « bien public ».

On doit aussi replacer intégralement ici l'hypothèse développée plus haut sur l'aptitude ou la vocation spécifique des acteurs de l'ESS à s'investir dans le capital social local, que ce soit par le renforcement des réseaux, par le croisement ou le « réseautage » des réseaux, par leur implication dans les dispositifs de coordination des acteurs ou plus généralement par les liens d'« accointance » et de « contacts » qu'ils créent.

Il faut donc passer en revue les grands principes fondateurs de l'économie sociale et solidaire qui doivent générer ces relations de confiance et développer la coopération entre les acteurs.

- Le principe transversal à toute forme d'ESS qu'est le principe de solidarité générationnelle ou intergénérationnelle situe d'entrée de jeu les acteurs de l'ESS comme les acteurs clés de la cohésion sociale à l'échelle des territoires. Les pouvoirs publics, qui sont d'ailleurs les premiers responsables et financeurs de la solidarité organique, *via* les systèmes de protection sociale, ne peuvent plus aujourd'hui ignorer ni même réduire à l'état de simples prestataires de services les associations et les mutuelles qui ont su inventer et développer les règles et les outils de la « solidarité volontaire » bien avant la création des systèmes de protection sociale modernes. Toute politique de développement social de proximité (comme la politique de la ville) ou de développement solidaire des territoires passe donc par des modalités d'association privilégiée avec ces acteurs de l'ESS.

- Les principes d'acapitalisme ou de lucrativité limitée situent les OESS sur un plan très voisin des collectivités publiques qui sont des organisations sans but lucratif (OSBL). En effet, si le développement local est défini *a priori* comme un « bien public », le projet global de développement tend bien à une production volontaire d'utilités sociales externes qui ne peuvent être obtenues que par une « hybridation des ressources » de l'économie marchande, de l'économie non marchande et de l'économie non monétaire. Une bonne hybridation de ces ressources suppose une alliance forte entre acteurs publics locaux et acteurs de l'ESS, parce que les uns et les autres appartiennent à des OSBL, ou tout au moins, pour les coopérateurs, à des organisations à lucrativité limitée.

Le principe d'acapitalisme génère d'autres effets *a priori* favorables à l'établissement d'une alliance privilégiée entre acteurs publics locaux et acteurs de l'ESS : il génère tout d'abord de la confiance, facteur clé d'une bonne coordination des acteurs ; enfin, par les règles précises qui lui sont attachées, notamment la règle d'impartageabilité des réserves accumulées, il constitue un gage de durabilité des entreprises implantées sur un territoire. De plus, le caractère « non opéable » de ces organisations donne aux entreprises de l'économie sociale une capacité de résistance particulière face au risque de captation et de délocalisation des firmes.

- Le principe d'intercoopération, quant à lui, a mieux fonctionné jusqu'à présent dans sa dimension verticale (union ou fédération régionale et nationale par statut et secteur d'activité) que dans sa dimension territoriale. Compte tenu des enjeux et des défis du développement local, face à la mondialisation et à ses risques de démantèlement des SPL et des sociétés locales elles-mêmes, le principe d'intercoopération doit logiquement prédisposer les acteurs de l'ESS en faveur d'une coopération élargie en direction des autres acteurs publics et privés du développement local. On suggère ici de développer des recherches plus systématiques sur le positionnement des acteurs de l'ESS et sur leur participation active au sein des conseils de développement des pays ou des communautés d'agglomération<sup>(39)</sup>...

- Enfin, le principe d'éducation coopérative des sociétaires des OESS doit logiquement faire des entreprises de l'ESS des « organisations apprenantes » et les prédisposer, là encore, à jouer un rôle clé dans « *le travail collectif d'énoncé des problèmes* », si l'on suit les recommandations de Michel Bonetti : « *Le travail sur l'énoncé des problèmes détermine la pertinence des projets. [...] Ce travail (celui qui est fait au stade de "diagnostic territorial partagé") vise à faire émerger une culture collective dans la façon d'aborder les problèmes, il permet de faire évoluer les positions de chacun et de l'ajuster à travers la confrontation des connaissances et des points de vue* »<sup>(40)</sup>. »

Cela évoque la théorie de l'« agir communicationnel » d'Habermas et l'enjeu pour « *les participants des interactions à s'entendre sur la validité revendiquée par les énonciations [afin] d'aboutir à un savoir partagé* ».

« *Je parle d'un savoir partagé, dit Habermas, lorsqu'il est constitutif d'un accord [...]. L'accord signifie que les intéressés acceptent la validité d'un savoir, c'est-à-dire sa force d'obligation intersubjective [...]. Seules des convictions intersubjectivement partagées donnent lieu à des engagements réciproques* »<sup>(41)</sup>. »

Il s'agit donc bien de vérifier par des recherches empiriques si les acteurs de l'ESS sont particulièrement impliqués dans ce travail d'élaboration d'un savoir partagé dans les diverses instances de concertation mises en place dans les conseils de développement des pays, d'agglomération ou autres.

### Quelques références empiriques

On évoque ici quelques expériences qui paraissent s'inscrire dans la logique ou la « vision » du modèle normatif.

(39) Voir Gervais Laurence, « La gouvernance au cœur des politiques territoriales en région Paca : les conseils de développement contribuent-ils à une meilleure gouvernance des territoires de projet ? », mémoire de DESS « Développement local et urbain », université de la Méditerranée (déc. 2004).

(40) Bonetti Michel, *La coopération des acteurs du développement*, Actes, programme « Développement Solidarités », CDC, n° 4, juin 1991.

(41) Habermas Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987, et *Logiques des sciences sociales et autres essais*, Fayard, 1987.

### **Le collectif d'entreprises solidaires « Bouge l'insertion » dans le bassin d'emploi d'Avignon**

Cet exemple est illustratif d'une « bonne implication » des acteurs de l'ESS dans le réseau d'alliance des acteurs clés du développement local.

Le collectif, qui regroupe aujourd'hui une quarantaine de structures d'insertion par l'activité économique, sous statut associatif, est bien repéré par les pouvoirs publics locaux<sup>(42)</sup>, aussi bien que par les administrations déconcentrées ou les dispositifs territorialisés<sup>(43)</sup>, comme l'interlocuteur incontournable pour la mise en œuvre des politiques d'insertion et de l'emploi. On le retrouve donc dans tous les dispositifs institutionnels de concertation ou de pilotage du développement territorial.

On peut vérifier sa participation effective à l'élaboration d'un « savoir partagé » sur les territoires des « polygouvernances locales » (Eme, 2005), par les traces écrites des interventions de ses représentants.

C'est aussi un bon exemple de croisement d'un réseau territorial de professionnels de l'insertion par l'activité économique, avec des réseaux professionnels (soit par fonction, comme le Coorace, la Fnars, les fédérations des missions locales, des centres sociaux, des chantiers d'insertion, des régies de quartier, des GEIQ... ; soit par métiers et secteurs d'activité, comme les Jardins de Cocagne...) et encore avec des réseaux sociaux ou réseaux d'appartenance comme ceux de l'économie sociale instituée (par exemple, les fédérations régionales des Scop, l'Uriopss, etc.)<sup>(44)</sup>.

Sa reconnaissance par les acteurs publics et les autres acteurs de la société civile est d'abord imputable à la qualité du travail réalisé, aussi bien sur « la validité des énonciations » conduisant à « un savoir partagé » que sur « les apprentissages collectifs » ou encore sur la fonction d'interface entre ceux qui ne participaient guère à la vie publique et ceux qui monopolisent les instances institutionnelles de gouvernance<sup>(45)</sup>. Il nous semble aussi que ce collectif apporte de l'eau au moulin de Bernard Eme lorsqu'il écrit : « Dans une sorte d'après-coup ils (les acteurs de la société civile et plus particulièrement ceux de l'ESS) recréent de la connexion entre les logiques publiques diverses et tentent d'y substituer de la cohérence pratique », ou encore : « Si la sphère publique instrumente la société civile, celle-ci n'est pas sans répondre. L'inventabilité des actions menées ne vient-elle pas d'une instrumentation réciproque, même si asymétrie de pouvoir il y a. »

### **Florilège d'initiatives d'ESS du colloque franco-québécois de Grenoble, décembre 2002**<sup>(46)</sup>

Dans les actes de ce colloque, on peut relever des exemples pertinents d'initiatives, de créativité ou d'implication d'acteurs de l'ESS dans les divers volets d'expériences de développement local, même si aucun ne recouvre toute la surface du modèle.

La plupart, en effet, portent sur des créations de services collectifs (Henry Noguès) et de services de proximité (Laurent Gardin) par des structures de l'ESS (par exemple, les coopératives de solidarité au Québec, les Scic en France ou, plus couramment, les associations...), dans des secteurs d'activité

(42) Communauté d'agglomération d'Avignon, conseil général du Vaucluse, conseil régional Paca.

(43) DDTEFP, CDIAE, PLIE...

(44) Parodi et alii, *L'économie sociale et solidaire en région, l'utilité sociale dans dix champs d'activité de l'économie solidaire en Paca*, Tremplin, Collège coopératif, DIISES, 2002.

(45) Eme B., *op. cit.*

(46) *Economie sociale et développement local*, « Les cahiers de l'économie sociale », n° 4 (coordonné par Demoustier D.), Fondation Crédit coopératif, IES, L'Harmattan, 2004.

divers comme le logement communautaire (Marie Boucharde), les services publics de base ou les produits financiers de solidarité (mouvement Desjardins), les financements pour la création de très petites entreprises (Nadine Richez-Battesti).

Certaines expériences paraissent toutefois se raccrocher à un modèle plus global. C'est le cas de l'expérience rapportée par Sylvie Laroche, à propos d'un ensemblier d'insertion par l'activité économique (en reconversion de la filière textile) à Dole qui bénéficie d'une solide tradition associativiste. C'est aussi le cas pour l'expérience de la Table d'entrepreneuriat collectif, conduite à Sorel-Tracy (comté du Bas-Richelieu au Québec) dans une agglomération en pleine reconversion de ses chantiers navals; expérience typique d'« empowerment » et de promotion d'une « démocratie économique » (René Lachapelle).

### Autres exemples de développement local en milieu rural porté par des acteurs de l'ESS

On peut relever deux autres exemples significatifs de réamorçage et de dynamique de développement local en milieu rural menacé de désertification, chez Jean-François Draperi<sup>(47)</sup>.

Le premier concerne la vallée du Queyras, où la création d'une coopérative de fabrication de jouets en bois, membre elle-même d'une coopérative d'artisans qui commercialise les produits artisanaux de la vallée, apporte depuis plus d'un demi-siècle à la population d'un pays rural enclavé les compléments nécessaires aux revenus issus des activités d'élevage et du tourisme.

La deuxième expérience est celle d'Ardelaine, coopérative constituée dans les années 70, qui a permis de reconstituer la filière de la laine de la moyenne montagne ardéchoise. Son activité et sa créativité se développent « en champ de fraises », un peu sur le mode de certaines coopératives sociales italiennes, dans diverses activités d'insertion sociale et professionnelle: activités d'insertion pour les femmes originaires du Maghreb (jardins d'insertion, jardins sociaux...), reconstruction d'un hameau d'habitations, création de gîtes ruraux, installation de jeunes dans des exploitations rurales, création du Réseau d'échanges de pratiques alternatives et solidaires (Repas), etc.

### « De Maraussan 1901 à Maraussan 2001 : les coopératives entre territoires et mondialisation »

On reprend ici le titre de l'ouvrage coordonné par Jean-François Draperi et Jean-Marc Touzard à la suite des entretiens de Maraussan 2001<sup>(48)</sup>.

L'enracinement coopératif dans le territoire (« la coopérative vit et meurt avec son territoire ») est une donnée historique. Elle fonde en partie une légitimité par le local qui a été peu mise en avant.

*A priori*, la règle de l'« exclusivisme » qui lie coopérative et sociétaires-coopérateurs dans un réseau d'obligations réciproques enraine durablement la coopérative dans son « terroir ». Toutefois, ce lien physique étroit n'a nullement empêché certaines coopératives, notamment dans les secteurs

(47) Draperi J.-F., *Rendre possible un autre monde*, Presses de l'économie sociale, Paris, 2004.

(48) Touzard J.-M. et Draperi J.-F. (coordonné par), *Les coopératives entre territoires et mondialisation*, « Les Cahiers de l'économie sociale », n° 2, Institut de l'économie sociale, L'Harmattan, 2003, 391 pages.

(49) Mauget R., Forestier M., « De la coopérative au groupe coopératif agroalimentaire, évolution ou dénaturation », colloque AddeS 2000, *Recma* n° 278-279.

agroalimentaires d'élevage de poulets, du lait et des produits laitiers, des céréales et des farines, du sucre..., de basculer parfois dans des stratégies de captation ou de filialisation capitalistiques, voire de délocalisation (Mauget, Forestier, 2000<sup>(49)</sup>).

En revanche, beaucoup de coopératives d'agriculteurs ont adopté une stratégie efficace face aux contraintes extérieures, qui s'inscrit bien dans la vision d'un développement local durable, partagée par les autres acteurs clés du territoire et, au premier chef, par la ou les collectivités locales concernées. Il est vrai que certaines d'entre elles, très directement dépendantes de leur terroir, comme beaucoup de coopératives viticoles, certaines coopératives de fruits et légumes, les « fruitières » du Jura ou la plupart des coopératives laitières des régions montagneuses, n'avaient pas le choix. Mais celles qui s'en sont « le mieux sorties » ont dû faire preuve d'initiative: par la préservation des surfaces agricoles utiles (SAU), par le rachat des droits à produire, par l'installation des jeunes agriculteurs, par la labellisation, par la diversification des produits ou, à l'inverse, par la spécialisation sur le cœur des métiers.

J.-F. Draperi montre aussi que la « *qualité de spécificité* » ou « *qualité patrimoniale* » peut jouer efficacement contre la normalisation, au sein même du processus de globalisation de l'économie. Ainsi, pour les productions d'origine contrôlée, « *l'établissement de normes peut ici consister en une "explicitation de pratiques" respectant les usages loyaux et constants et le maintien de la qualité [...]. Cette régulation fait des spécificités locales, naturelles et tout autant culturelles, les critères fondamentaux de la qualité; la localisation est donc incontournable: "Il n'est champagne que de Champagne"* »<sup>(50)</sup>. »

(50) Draperi J.-F., *op. cit.*, p. 86, « Normes ISO et normes de spécificités ».

## Conclusion

Nous avons voulu souligner l'écart entre les approches théoriques des auteurs du développement territorial qui s'inscrivent dans la tradition de l'économie industrielle et les approches plus normatives ou plus engagées des auteurs ou auteurs-acteurs du développement local.

Dans l'abondante production théorique et empirique qui jalonne le premier type d'approche, nous n'avons pu relever de références explicites au rôle spécifique éventuel des acteurs de l'ESS dans les dynamiques des systèmes productifs locaux. Est-ce dû à une méconnaissance, de leur part, des « spécificités méritoires » de l'ESS et de cette « autre façon d'entreprendre » ? Ou bien est-ce dû à un déficit de l'argumentation développée par les auteurs et acteurs du deuxième groupe, à la fois sur le plan théorique et empirique, pour « faire valoir » dans un langage commun l'aptitude des « entrepreneurs sociaux » à s'intégrer dans les dynamiques de développement territorial, voire à les initier ?

De même, si les acteurs de l'ESS et leurs aptitudes particulières à participer ou à s'impliquer dans un projet et une politique de développement local durable ne sont pas souvent reconnus par les acteurs clés de la gouvernance

territoriale que sont les élus locaux et leurs services techniques, c'est sans doute parce qu'ils ne se sont pas encore suffisamment dotés des outils intellectuels et techniques permettant de faire prendre en compte la valeur ajoutée économique et l'utilité sociale spécifique qu'ils peuvent générer. Chemin faisant, on a indiqué les principales pistes de recherche et de vérification empirique qui pourraient conduire à un « savoir partagé » dont l'enjeu est, en définitive, la conclusion d'« engagements réciproques » qui seuls rendent possibles la réalisation et l'extension de projets de développement local alternatifs. ●