



## L'économie sociale et solidaire : entre gouvernance et régulation territoriales

**Danièle DEMOUSTIER**

IEP de Grenoble

Je souhaiterais tout d'abord préciser que la revue Géographie Economie et Société est une revue d'économistes du développement territorial. Il était donc d'emblée intéressant de voir comment ces économistes abordaient l'économie sociale et solidaire dans leurs propres travaux, le paradoxe étant le suivant : nous avons aujourd'hui, au niveau des territoires, des politiques territoriales envers l'économie sociale et solidaire, mais les économistes du développement territorial n'en parlent que de façon subsidiaire et accessoire, sous le terme de société civile, ou encore des associations. L'économie sociale et solidaire est désignée comme une sorte de facteur résiduel. Ils ne parlent jamais d'économie sociale et solidaire en tant que telle.

Le second point que nous avons constaté en examinant attentivement leurs écrits est qu'un glissement s'opérait très souvent entre les termes de gouvernance et de régulation. On a coutume de dire que les acteurs du territoire participent, devraient participer ou voudraient participer à la gouvernance du territoire, pour ensuite y substituer le terme de régulation. Cette double dimension sociopolitique et socioéconomique nous a paru intéressante pour positionner l'économie sociale et solidaire. Nous avons ainsi été amenés à redéfinir ces deux termes. La gouvernance apparaît comme un terme beaucoup plus sociopolitique, désignant un mode de coordination des acteurs d'un territoire, ayant pour but de prendre des décisions sur le mode de développement de ce territoire. La régulation quant à elle relève davantage de la coordination des agents socioéconomiques, c'est-à-dire de la coordination des activités, des revenus et des flux de financement. Cette distinction nous a aidé à différencier les dimensions sociopolitiques et socioéconomiques, en sachant que l'une renforce l'autre. On peut toutefois être un agent de la régulation territoriale, sans être associé à la gouvernance territoriale. C'est précisément cet aspect qui évolue actuellement. Les organisations de l'économie sociale et solidaire sur les territoires sont depuis longtemps associées à une certaine gouvernance, mais de façon sectorielle, et non en tant qu'acteur collectif. Les associations d'action sociale sont associées aux politiques du Conseil général, les associations culturelles à la politique municipale. Les différents secteurs d'activité peuvent être reliés aux collectivités territoriales qui travaillent avec eux. Des relations de partenariat se sont généralement établies, donnant lieu à des groupes de travail ou des commissions. Néanmoins, l'économie sociale et solidaire n'est représentée que depuis peu sur les territoires en tant qu'acteur collectif, solidarisant ces différentes organisations et permettant de co-construire les politiques territoriales qui lui sont dédiées. L'accès des coopératives et des associations aux mesures de droit commun constitue souvent la première étape, à laquelle s'ajoutent des dispositifs spécifiques, de promotion et de reconnaissance des acteurs de l'ESS, puis de financement et de soutien à la structuration. L'association de l'ESS à la notion de gouvernance territoriale est relativement récente, datant du début des années 2000.

Cela ne signifie pas pour autant qu'auparavant l'ESS n'était pas actrice de la régulation des territoires. Les associations d'action sociale, qui gèrent 80 % des services pour les



personnes à mobilité réduite, sont, de par leur poids, ou leur influence, un acteur incontournable de la régulation sur le territoire. Ces associations peuvent, en dépit d'une taille réduite, influencer sur la coordination des règles, des activités et des financements sur les territoires.

Nos travaux ont donc tenté de combiner une approche sociopolitique en termes de gouvernance et une approche plus socioéconomique en termes de régulation, la régulation pouvant être beaucoup plus informelle et plus invisible, n'émergeant parfois que lorsque les organisations disparaissent. En changeant les règles du jeu, elles amènent tous les autres agents à appliquer ces mêmes règles. La nature de la régulation apportée reste donc relativement complexe à définir.

Cette régulation porte à la fois sur l'offre de services, notamment la qualité et l'accessibilité de ces services à tout ou partie de la population, mais aussi l'aspect cumulatif du développement territorial. Une création de services à un moment donné va engendrer des externalités et avoir des impacts externes, relativement difficiles à mesurer également.

Nous avons travaillé sur plusieurs territoires, qui ont été défini à travers des zones d'emploi. Il est complexe, dans l'ESS, de trouver le territoire pertinent, chaque structure possédant en fait ses territoires. Nous avons retenu la zone d'emploi pour deux raisons. D'une part, l'INSEE Rhône-Alpes nous avait fourni les statistiques de l'ESS par zones d'emploi. D'autre part, la zone d'emploi concentre les déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Les associations, qui assurent plutôt des services à la population, y sont plus proches du domicile, tandis que les coopératives et les mutuelles, qui adoptent une logique plus professionnelle, se situent davantage dans les zones d'activité et de travail. La zone d'emploi, en tant qu'elle relie ces deux points, peut constituer une échelle d'analyse pertinente. Lorsque nous avons présenté nos résultats, nous avons constaté que les acteurs n'étaient pas forcément d'accord avec notre approche, faisant remarquer que la dimension culturelle du développement territorial n'était pas prise en compte dans la zone d'emploi.

Une fois ces territoires identifiés, nous nous sommes interrogés sur la nature de l'ESS. Nous nous sommes d'abord aperçus que les territoires avaient une histoire et que l'ESS était très marquée par cette histoire des territoires. Plusieurs études ont déjà été conduites pour comparer l'ESS de Besançon ville autogestionnaire et de Mulhouse, ville paternaliste. La nature de l'ESS est donc très différente d'un territoire à l'autre.

Ensuite, nous nous sommes penchés sur le rôle joué par l'ESS sur les territoires. Nous avons défini quatre rôles différents, correspondant à des configurations variables. Nous nous sommes intéressés à la participation de l'ESS aux modes de régulation territoriale et avons mis en évidence quatre cas :

- **Le cas d'une ESS très segmentée et très sectorisée**

Les mutuelles y travaillent uniquement avec les mutuelles et le secteur de la santé, les banques coopératives sont dans leur logique de financement, les associations gèrent uniquement l'action sociale. Les territoires correspondant fonctionnent de la même manière, distinguant clairement l'économique d'une part et le social d'autre part. L'idée qui préside à cette organisation est que le progrès économique, en dégagant des revenus et des sources de financement, engendre du progrès social. Dans ce modèle ancien, le social n'est pas perçu comme un support de développement socio- économique, mais plutôt comme un secteur coûteux, dont les activités rentables doivent être isolées.



- **Le cas d'une ESS très faible mais stratégique**

La vallée de l'Arve en est un exemple. L'ESS y représente seulement 5 % d'emplois, soit une proportion nettement inférieure à la moyenne nationale, mais y joue un rôle éminemment stratégique, située en périphérie du développement du décollage. Autrement dit, elle gère à la fois les questions de logement, d'insertion, de formation et de crédit, avec un financement par les banques populaires. Elle apporte donc un soutien notoire au modèle industriel dominant, sans pour autant s'y substituer. En cas d'affaiblissement de ce modèle, l'ESS ne constituera pas d'alternative.

- **Le cas d'une ESS relativement vivante et innovante**

C'est le cas de Grenoble, où l'ESS accompagne très bien les innovations technologiques, et, de ce fait, contribue à l'attractivité du territoire, notamment sur le plan culturel et des services aux personnes. Cependant, cette innovation n'est pas très structurante et certaines zones du territoire grenoblois sont particulièrement déstructurées par les entreprises de nouvelles technologies. L'ESS, ici, est attractive mais ne compense par ce phénomène, qui exclut toute une partie de la population, déstructure le foncier et le marché de l'emploi, dès lors que ces entreprises embauchent des OS de niveau bac +1. Cette innovation n'est donc pas une innovation de réparation.

- **Le cas d'une ESS beaucoup plus importante sur un territoire plus pauvre**

Ce territoire, fortement rural, compte un nombre élevé d'établissements d'action sociale, du fait des politiques d'aménagement du territoire et d'implantations de ces établissements dans les années 60. Beaucoup d'associations parisiennes ou de tourisme social installaient des établissements de ce type et des centres de vacances en milieu rural. Cette ESS, relativement ancienne, y est complétée par une économie sociale émergente, contribuant au développement culturel et à la qualité de vie, ainsi qu'à la solidarisation des différentes catégories de populations (population de souche vieillissante, population de résidence secondaire, dite « semi-résidente », population de néo-ruraux). Sur ce territoire, une même association tente de rendre service à ces trois types de populations, aux niveaux de revenus très hétérogènes.

En conclusion, la dynamique quantitative de l'ESS ne suffit pas. Les acteurs seuls peinent à sortir de leur logique sectorielle et verticale. C'est pourquoi des médiateurs institutionnels sont nécessaires pour accompagner le passage de l'intérêt collectif porté par les associations, les coopératives et les mutuelles, à l'intérêt général. Ces médiateurs peuvent être des médiateurs publics (collectivités territoriales) mais aussi des médiateurs associatifs privés. Dans le dernier cas, nous avons rencontré deux associations de développement rural, qui jouent ce rôle de construction de la transversalité et de l'intersectorialité entre les acteurs de l'économie sociale (logement intergénérationnel, agriculture et culture). Ce modèle de développement, encore fragile, cherche à installer un modèle original dans lequel l'ESS peut jouer un rôle structurant, pourvu qu'elle soit accompagnée de ces médiateurs institutionnels.

### **Mireille FLAM**

Avez-vous des questions sur cette partie ?

### **De la salle**

Cette typologie peut-elle s'accompagner parallèlement d'une typologie d'entrepreneuriat social, dans la façon dont certaines activités peuvent être créées ou suscitées, à partir de certains instruments et types d'acteurs ?

**Danièle DEMOUSTIER**

Oui. Je n'utiliserai pas le même vocabulaire, mais notre analyse porte effectivement sur la façon dont les organisations collectives émergent et se structurent. Nous étudions plus précisément les modes de mutualisation des outils. Ce maillage est d'autant plus important que nous avons assisté à un émiettement associatif considérable depuis les années 80, les associations s'inscrivant dans une logique de concurrence accrue visant à défendre leur autonomie. Néanmoins, sans mutualisation, elles risquent de périr ou de se concentrer à outrance. Nous travaillons donc sur les formes de mutualisation à l'œuvre. Sur deux territoires notamment, nous observons les phénomènes de mutualisation immobilière, financière, d'emploi et commerciale. Sur certains territoires, cette mutualisation est relativement aisée, tandis que d'autres gardent une tradition très segmentée et très cloisonnée.

**De la salle**

Pourrais-tu compléter ton propos à la lumière de ces deux notions d'entrepreneuriat et de mutualisation, qu'il me paraît important de différencier ?

**Danièle DEMOUSTIER**

Je n'ai pas utilisé le terme d'entrepreneuriat dans la mesure où l'ESS désigne des entreprises collectives. Néanmoins, chacun peut utiliser le vocabulaire qu'il souhaite. Ces entreprises sont aujourd'hui de petite taille. Au cours des trente dernières années, un certain nombre de grandes entreprises ont disparu dans l'économie sociale, laissant émerger une multitude de structures de petite taille. L'enjeu est de savoir ce que deviennent ces petites structures. Dans un premier temps, elles sont fortement portées par le bénévolat et le militantisme de leurs fondateurs. Après un processus de professionnalisation et de développement, elles se tournent généralement vers les pouvoirs publics pour leur demander d'accompagner ce développement. Je pense pour ma part que les pouvoirs publics vont continuer à les soutenir. Néanmoins, si parallèlement, des efforts de mise en commun partielle ne sont pas faits, aucune synergie ne sera possible et le système deviendra extrêmement coûteux. Nous en avons eu l'exemple avec le Conseil général de l'Isère. Chaque association en faveur des personnes à mobilité réduite a son propre bus, qui sert durant un temps très limité. Ces associations doivent nécessairement, à un moment ou à un autre, se rencontrer et mutualiser leur moyen de transport. La notion de groupement d'employeurs est également intéressante, dans le cadre du développement du temps partiel.

Par ailleurs, la mutualisation devrait pouvoir accentuer les effets d'entraînement sur le territoire. Le développement territorial n'est pas une somme d'initiatives mais bien un processus cumulatif, qu'il faut savoir embrayer. Or nous sommes principalement dans une économie de services, et non une économie industrielle. Les effets d'entraînement ne s'y développent pas de la même façon. Le développement territorial, de par ces effets cumulatifs, nécessite des mises en synergie. C'est pourquoi la mutualisation est doublement, voire triplement intéressante, pour les territoires, même si elle est très complexe. Dans un premier temps, les adhérents d'une association sont d'accord pour mettre en commun des informations mais ne savent pas quel usage en faire ensuite. Passer de l'échange d'information à sa mise en commun et à la mutualisation d'outils est encore une étape difficile actuellement. Je maintiens toutefois que les acteurs ont intérêt à le faire spontanément. A défaut, ils y seront contraints par les pouvoirs publics.