

# Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire

## Local governance and social and solidarity economy movements

Bernard Eme

Number 296, May 2005

Économie sociale et territoires  
Social Economy and Local Communities

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1021861ar>  
DOI: <https://doi.org/10.7202/1021861ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut de l'économie sociale (IES)

ISSN

1626-1682 (print)  
2261-2599 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Eme, B. (2005). Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire. *Revue internationale de l'économie sociale*, (296), 42–55.  
<https://doi.org/10.7202/1021861ar>

Article abstract

This article focuses on governance, not in a mainstream sense but as the allocation of power according to the principles of participatory democracy that includes all stakeholders. Situating this kind of governance in local communities, the article questions the autonomy of the social and solidarity economy's experiences. Demanded by individuals and non-profit organizations, and recognized by the state, autonomy is a principle of democracy that entails the separation of civil society and state. The author shows, however, that it is under threat in forms of institutional governance, where conflicts are disappearing and the boundaries between actors blurred.

# GOVERNANCE TERRITORIALE ET MOUVEMENTS D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

par Bernard Eme<sup>(\*)</sup>

*Cet article prend pour objet la gouvernance, non entendue dans son sens libéral, mais comme une répartition des pouvoirs fondée sur la démocratie participative incluant l'ensemble des acteurs concernés. Situant cette gouvernance dans les territoires locaux, il questionne l'autonomie des expériences de l'économie sociale et solidaire. Revendiquée par les individus et les associations, reconnue par l'Etat, cette autonomie est un principe de la démocratie que caractérise la séparation entre société civile et Etat. L'auteur montre pourtant qu'elle est en danger dans des gouvernances institutionnelles où s'effacent les conflits et se brouillent les frontières entre les acteurs.*

(\*) Chercheur au Crida-Lise (Cnam-Iresco) et maître de conférences associé à l'Institut d'études politiques de Paris.

Anciennement science du gouvernement posant la question de la gestion des affaires publiques, la notion de gouvernance est réapparue il y a quelque deux décennies. Notion déjà polysémique, elle avait d'abord renvoyé à une gestion libérale réduisant le rôle de l'Etat dans ses fonctions de régulation. Par manque de place, cette multiplicité de sens, source de divergences et de débats, ne sera pas ici abordée. En son sens le plus neutre, elle renvoie aux modes de répartition des pouvoirs et aux processus de décision politique qui, dans la société, permettent d'élaborer et de mettre en œuvre des biens publics. Dans l'acception que nous lui donnons dans ce texte, elle est affirmation et exercice d'une répartition des pouvoirs fondée sur une démocratie participative, délibérative ou radicale (Habermas, 1997) dans les territoires locaux. Dans cette perspective, la gouvernance viserait la mise en œuvre de nouvelles règles et valeurs de l'action politique dans les « sociétés locales » dont le mode de « gouvernementalité » serait fondé sur l'exercice du droit de participation des individus et des associations aux affaires locales. Cette contribution<sup>(1)</sup> vise, en son argumentation principale, à questionner l'autonomie des expériences de l'économie sociale et solidaire, autonomie revendiquée par ses acteurs et reconnue par l'Etat (Conseil d'Etat, 2000) au regard des nouvelles configurations locales de pouvoir et donc, plus largement, l'autonomie de la société civile par rapport à la sphère publique. Dans une première partie, ces configurations sont renvoyées aux caractéristiques d'un idéal-type de la gouvernance

(1) Elle s'appuie pour partie sur les résultats d'une recherche qui portait sur une lecture transversale des rapports de recherche du programme « L'économie sociale et solidaire dans les régions » animée par la DIES et la Mire (Eme, 2004).

territoriale. Dans une deuxième partie, cette gouvernance est analysée à grands traits au regard de ses fonctionnements qui conduisent à une dépendance accrue des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Mais si la sphère publique instrumente ceux-ci, une certaine réciprocité est sans doute vraie, ce que nous montrons dans la troisième partie où nous suggérons aussi que les pratiques de l'économie sociale et solidaire mettent en cohérence ordonnée la complexité désordonnée des régulations publiques.

## **Les caractéristiques de la gouvernance territoriale**

### **Territoires et pluralité d'acteurs**

Dans une première approche, la gouvernance locale doit être replacée dans le champ plus vaste du changement profond des modes d'action de la société sur elle-même, en particulier à travers la décentralisation qui transforme l'architecture politico-administrative de la société, mais aussi à travers des formes territoriales des politiques publiques (et des stratégies des firmes qui, tout en s'internationalisant, tentent de capter des marchés de proximité et les ressources locales). La gouvernance des territoires locaux serait ainsi l'une des marques distinctives d'une seconde modernité qui s'opposerait aux logiques des gouvernements de la première modernité qui, à travers la représentation et l'exercice d'une certaine souveraineté, étaient centralisées, hiérarchiques et cloisonnées par domaines spécifiques d'activité (Muller, 1990). Les référentiels d'action (Jobert, 1995) se territorialiseraient : régulations transversales, souples et réactives entre les divers domaines d'action, globalisation territoriale des stratégies politiques, coopération entre de multiples acteurs (Ion, 1990), activation d'une citoyenneté locale en seraient les principales modalités.

Il en découlerait de nouveaux rapports sociaux locaux. A la seule subordination des gouvernés sous les règles de la démocratie représentative s'ajouteraient leur implication dans les argumentations et décisions politiques ainsi que leur participation au champ politique local. C'est ainsi que les acteurs de la société civile, en particulier ceux qui se revendiquent de l'économie sociale et solidaire, seraient conviés à faire œuvre de gouvernance. Une des caractéristiques de la gouvernance territoriale est donc de faire appel à une pluralité d'acteurs (les « parties prenantes ») la plus large possible, jusqu'aux citoyens de base. Les clivages entre acteurs privés et acteurs publics ainsi qu'entre société civile et Etat, les frontières entre les intérêts privés, particuliers ou visant un bien commun et les intérêts publics ou généraux seraient brouillés. Ce changement d'importance suppose que tous les acteurs, porteurs de logiques spécifiques, délibèrent et décident ensemble des affaires de la cité locale. La logique de connexion entre acteurs est prépondérante, la figure d'un Etat social de régulation et de distribution s'estompe (pour une fonction d'arbitre) au profit d'instances « partenariales » regroupant une multiplicité d'acteurs

(Storker, 1998). Une autre caractéristique est celle de la continuité de l'action ; la gouvernance n'est pas un processus temporaire dédié à tel ou tel problème en parallèle de l'exercice normal des gouvernements locaux, mais, en tension avec la démocratie représentative, il se déroule de manière pérenne. Il n'est pas une logique de projet, celle-ci n'étant que l'une des principales technologies qui sont mises en œuvre par les gouvernances locales ou par les gouvernements.

### **Coopération, normes locales et nouveaux espaces publics**

Au conflit entre les acteurs qui, comme marque de la première modernité, produisait changement et identités collectives, (mouvement ouvrier et lutte des classes, mouvements sociaux) se substituerait dorénavant une vision pacifiée et coopérative des rapports sociaux (Gauchet, 2002). Ainsi, autre caractéristique de la gouvernance, c'est la coopération, la délibération et la coordination de ces multiples acteurs qui seraient au fondement du changement et des identités. Au lieu de se soumettre, d'infléchir, de transgresser les normes du gouvernement central qui s'appliquent à partir du haut de la pyramide hiérarchique administrative selon des domaines cloisonnés, les acteurs locaux coopèrent pour inventer leurs propres règles collectives, tant sur la manière de procéder, de se coordonner, de délibérer que sur les fins des actions locales. Les acteurs suivraient ainsi une « rationalité procédurale » (De Munck, Verhoeren, 1997) qui, pour une part, évite les normes *a priori*, préétablies. Ce changement de régulation (Reynaud, 1997) de normes centrales de contrôle à des normes locales autonomes selon une « régulation négociée » serait dû à l'affrontement de la complexité des sociétés locales, à l'interpénétration des domaines et des niveaux de gouvernement, à leurs interrelations nécessaires (Kooiman, 2003). Bien que cadrées par des normes nationales ou supranationales, les normes locales inventées par les acteurs (Commaille, 1997) deviendraient prépondérantes. Une caractéristique supplémentaire doit être formulée. Cette gouvernance territoriale suppose la mise en place d'instances spécifiques qui permettent la coopération, la délibération, la prise de décision, le suivi et l'évaluation des actions entreprises. Ces instances peuvent être diverses, mais elles apparaissent comme des « espaces publics de délibération » (Eme, 2003, 2004) qui, selon une vision pluraliste de l'espace public (Habermas, 1992), sont à différencier des « espaces publics autonomes » de la société civile (en particulier ceux inventés par les acteurs de l'économie sociale et solidaire) ainsi que des « espaces publics institués » propres aux gouvernements locaux (un conseil municipal, par exemple). Ces espaces publics de participation ou ces « forums hybrides » (Callon *et al.*, 2001) constituent le cœur de la gouvernance locale par la mise en œuvre de procédures délibératives entre tous les acteurs concernés ; en cela, au sein de ces espaces, ces procédures suspendent la prépondérance des représentants de la démocratie délégative qui ne peuvent imposer leurs orientations et leurs stratégies aux autres acteurs. Mais, comme les gouvernements locaux ne sont bien sûr pas abolis, ces espaces publics de gouvernance mettent en tension

l'interdépendance conflictuelle entre démocratie représentative et démocratie délibérative ainsi qu'entre ces multiples espaces publics. Si, comme l'analyse Claude Lefort, la division de la société entre société civile et Etat est l'un des fondements de la démocratie (Lefort, 1983) à moins de sombrer dans un régime totalitaire où l'Etat absorbe la société et la souveraineté du peuple, le statut et la fonction de ces espaces publics de délibération se trouvent posés, de même que les modes d'exercice de la démocratie qui s'y déploient.

## La complexification des régulations locales

Banal, le constat premier est celui d'une complexification des régulations qui, de manière parfois très cachée, s'enchevêtrent sur les territoires, si bien que nombre d'acteurs (même très bien placés aux nœuds stratégiques) ne parviennent plus à lire les processus de décision ou à entrevoir les lieux de pouvoir.

### **Une double régulation, source de nouvelles tensions**

Avec la décentralisation, la création de nouveaux niveaux de pouvoir intercommunaux et les politiques territoriales, les territoires sont soumis à une double régulation, l'une « verticale » qui se déploie en de multiples rationalisations cloisonnées selon des formes de commandement hiérarchisées, l'autre « horizontale » qui tente d'affirmer le dépassement de ces cloisonnements à travers une gouvernance. Les régulations verticales de contrôle demeurent multiples, elles ne suscitent guère de « simplification administrative » : elles mettent en jeu des systèmes d'action, hiérarchisés par domaines d'activité (les différents ministères et leurs services, les différents élus d'une commune avec leur délégation de compétence et leurs appareils techniques) qui n'ont pas les mêmes cultures ni les mêmes rationalités instrumentales. De même, la hiérarchie des instances de l'Etat (l'Etat lui-même, la région, le département, les communes, mais aussi les diverses instances intercommunales qui se superposent les unes aux autres, etc.) conduit selon les compétences de chacun à la production de rationalités propres qui multiplient les règles descendantes, non sans aviver des confrontations au niveau des espaces locaux.

Il en résulte que la gouvernance territoriale est dépendante de ces régulations verticales et que, pour les mettre en ordre, elle doit effectuer un double travail : le premier est stratégique, où il s'agit, dans les contradictions, incertitudes et ambivalences produites, de négocier avec les gouvernements (l'Etat central, le régional, le départemental) ; le second est un travail propre qui vise à construire une cohérence territorialisée spécifique par un travail politique du local sur lui-même. Dans ce double travail de gouvernance qui met en jeu de très fortes doses d'expertise et de pouvoir, les acteurs de la société civile comme le sont les mouvements d'économie sociale et solidaire sont démunis et n'ont pas les clefs des circuits de plus en plus

complexes des décisions. Dans des sphères cachées, les experts techniques et administratifs (parfois aidés de tel ou tel élu politique lorsque la machine grippe) préparent les décisions soumises aux formes de gouvernance ; la régulation croisée des orientations politiques verticales et des orientations politiques horizontales conduit au renforcement d'une sphère technicienne d'experts qui, finalement, deviennent les principaux interlocuteurs des acteurs de l'économie sociale et solidaire dont les actions se trouvent fractionnées en de multiples perspectives tout en demeurant dépendantes de cette pluralité des logiques cloisonnées. Le politique est technicisé et fragmenté.

### **Des poly-gouvernances locales**

A cette spécialisation fonctionnelle verticale se superpose la diffraction (la mise en morceaux) ou le spectre de la gouvernance territoriale en de multiples gouvernances partielles et limitées (la pratique politico-administrative est celle de l'ajout de régulations et, jamais, du retranchement). On ne peut parler d'« une » gouvernance locale (sinon comme l'agrégation de ces gouvernances partielles), cette notion doit être entendue comme une pluralité : les systèmes d'action locaux sont éclatés et disjointes entre des modes multiples de gouvernance locale, centrés sur une question principale (l'insertion, la santé, l'éducation, l'emploi, la formation, l'économie sociale et solidaire, etc.), qui ne font que reproduire d'une certaine façon, sous une forme territoriale, la spécialisation fonctionnelle propre aux segments politico-administratifs de l'Etat. Nommons poly-gouvernance territoriale ce type local de régulation dont la détermination des objets dépend finalement des logiques des gouvernements centraux comme locaux. Ces espaces de gouvernance sont donc ainsi construits sur des référentiels spécifiques d'action (Jobert, 1995 ; Muller, 1995) autour des acteurs concernés qui ont des cultures particulières et des métiers identifiés, acteurs auxquels s'adjoignent d'autres provenant de domaines adjacents.

Sous l'influence du système politico-administratif qui demeure ainsi prépondérant, la gouvernance est parcellisée en de multiples structures de pouvoir possédant chacune son espace public de délibération ; insaisissable, elle se présente comme un archipel de gouvernances partielles et limitées qui regroupe une diversité d'acteurs dont beaucoup sont obligés de multiplier leur présence dans ces différentes strates de coopération. Le plus souvent concernés par ces multiples gouvernances, les acteurs de l'économie sociale et solidaire sont obligés d'adopter une diversité de points de vue et de stratégies. Contraints par ces multiples espaces de gouvernance, ces acteurs, pour mettre en œuvre et poursuivre leurs expériences, sont dans l'obligation de parcelliser leur projet spécifique, de lui faire emprunter des rationalités diverses avant que leurs pratiques ne tentent de les mettre en cohérence. Cet archipel de gouvernances impose ainsi sa pluralité d'espaces de pouvoir qui écartèle pour une grande part les financements, les orientations et les projets d'économie sociale et solidaire.

### **Des gouvernances institutionnelles et des conflits de légitimité**

Allant plus loin dans l'analyse, on doit dire que ces gouvernances partielles, dédiées à des problèmes spécifiques, sont réduites dans certains cas à ne rassembler qu'un nombre restreint d'acteurs, les notables locaux, les acteurs de la sphère politico-administrative, les organismes ayant une forte légitimité institutionnelle. Cette gouvernance est finalement une gouvernance institutionnelle qui écarte ou tient à distance les acteurs périphériques, les acteurs de l'économie sociale et solidaire en émergence ou peu consolidés et, le plus souvent, les usagers ou les habitants. La poly-gouvernance rassemble les acteurs forts de la « société locale » qui marginalisent une grande partie de ceux qui sont porteurs de nouvelles aspirations, de nouvelles demandes sociales encore peu légitimes, d'orientations qui mettent en cause les rationalités dominantes locales. Elle rend invisibles (et donc illégitimes) ces aspirations, ces demandes et ces orientations, celles des acteurs démunis de la société, contribuant à renforcer le sentiment d'injustice sociale (Renault, 2004). D'autres configurations de gouvernance existent et laissent davantage de place aux acteurs périphériques, mais ceux-ci se trouvent inscrits dans des espaces restreints de négociations contraintes leur laissant peu de marges de manœuvre.

Si les élus et les administrations participent aux espaces publics de délibération propres aux formes de gouvernance, ils détiennent par ailleurs, dans leurs fonctions au sein des gouvernements, les clefs des décisions et les cordons de la bourse. Parties prenantes dans les formes de gouvernance avec les acteurs de la société civile, ils sont juges dans les appareils politico-administratifs ; cette double position ne facilite pas une parole égale et autonome entre les acteurs dans les espaces de partenariat. En l'absence d'instances d'arbitrage neutre, l'implication des acteurs de l'économie sociale et solidaire dans les instances de gouvernance est suspendue au risque d'avoir un esprit trop critique ou indépendant qui pourrait être sanctionné par les gouvernements locaux. La régulation locale négociée s'exerce sous l'épée de Damoclès des régulations de contrôle tutélaire. L'appel à la mobilisation civique, à la responsabilité citoyenne, à l'initiative de tous selon une démocratie participative et délibérative se heurte au principe de réalité de la tentative de relégitimation et de reproduction des pouvoirs dans les mécanismes de la démocratie représentative. Le principe démocratique de l'interdépendance conflictuelle de la société civile et de l'Etat se réalise en réalité sous de nouveaux modes de dépendance de la première au nom de la légitimité d'un bien public légitime porté par le second. Ainsi prédominent les visions dominantes du développement local, fortement teintées d'économicisme, de rationalité instrumentale et de perpétuation des pouvoirs. Les raisons en sont connues. Depuis la Révolution française, la légitimité de la démocratie représentative n'a cessé de se représenter comme des rivaux les acteurs de la société civile et les corps intermédiaires, et comme illégitimes les démarches participatives. Les expériences actuelles de démarche participative liées à l'instauration des « pays » (les « conseils de développement de pays ») continuent d'illustrer ce mécanisme ; peu d'acteurs de

l'économie sociale et solidaire sont invités à s'asseoir, de manière égalitaire, autour de la table de délibération. Pendant plus de quarante ans, la participation des habitants et des associations fut invoquée comme fondant le bien-fondé et l'efficacité tant des politiques d'insertion, des politiques urbaines des démarches de développement local ou maintenant des politiques d'économie sociale et solidaire. L'analyse des pratiques montre la résistance à ce changement de la sphère publique, qui le ressent comme un drame et un renoncement à ses prérogatives. En avivant le conflit de légitimité entre la démocratie représentative et la démocratie délibérative, les gouvernances territoriales conduisent à renforcer selon de nouvelles formes, qui se voudraient d'adhésion, la dépendance de la société civile à l'égard de la sphère publique.

Dans tous les domaines d'activité de la société, la « cité par projet » (Boltanski, Chiapello, 1999) qui peut s'hybrider avec une « cité civique » (Boltanski, Thévenot, 1991) davantage délibérative <sup>(2)</sup> ne cesse d'étendre ses principes de changement. C'est un monde où les activités sont coordonnées par des projets sans cesse transitoires, une cité réticulaire, connexionniste qui ne peut que s'étendre et se ramifier sans fin (Boltanski, Chiapello, 1999, p. 165), une cité de la flexibilité, de l'adaptabilité, de la polyvalence, de la mobilité incessante, de la création ininterrompue de liens sociaux et de personnalisation. Sans porter de jugement sur cette cité qui, dans les changements qu'elle introduit, n'est pas non plus sans créer de très fortes inégalités et injustices sociales (mais qui pourraient être régulées), nous voudrions suggérer un décalage de plus en plus grand entre l'organisation de cette cité dont la gouvernance est un des principes et la sphère du politique, encore ancrée dans des systèmes hiérarchisés, rigides et cloisonnés propres à la première modernité.

(2) Dans l'ouvrage *Principes de la justification, les économies de la grandeur*, la cité civique est avant tout une cité fondée sur des collectifs dont les principes s'inscrivent dans des formes réglementaires et représentatives qui en font le rapport de grandeur (Boltanski, Thévenot, 1991). Elle s'est épanouie dans la première modernité et représente ce à quoi s'opposent justement les formes de démocratie délibérative qui seraient spécifiques de la gouvernance territoriale.

### Gouvernance et mise en concurrence des acteurs de la société civile

La question de la nature de l'implication civique des acteurs de la société civile est importante. Elle l'est d'autant plus que les rapports entre ces acteurs et les acteurs de la sphère publique se transforment profondément autour des activités mises en œuvre localement. Ce changement est celui de la mise en concurrence généralisée, selon des domaines cloisonnés d'activité, de ces acteurs de l'économie sociale et solidaire par les sphères politiques et administratives locales. La mise en œuvre de cette régulation concurrentielle subventionnée (Enjolras, 1995 ; Laville, Nyssens, 2001) n'est pas sans effet. D'une part, elle renforce les logiques de spécialisation fonctionnelle des entreprises sociales locales alors qu'elles sont contradictoires avec la spécificité des expériences de l'économie sociale et solidaire qui articulent de multiples dimensions. D'autre part, cette mise en concurrence généralisée qui reproduit les principes de la « cité marchande » se trouve en tension avec les valeurs des expériences d'économie sociale et solidaire qui visent l'horizon d'une économie du « bien-être » choisi collectivement, d'une démocratisation des rapports sociaux de production et de consommation, d'une élaboration conjointe des offres et des demandes sociales



(3) Cette distinction entre territorialité et territorialisation est développée par Michel Autès (1999).

dans des espaces publics, autonomes des logiques politiques ou administratives. L'intensité et la force de cette mise en concurrence dans le court terme viennent distordre les processus, inscrits par définition dans la durée, de l'élaboration démocratique des projets d'économie sociale et solidaire. Enfin, plus largement dans les territoires locaux, cette mise en concurrence se heurte au principe contradictoire de la coproduction de projets par la concertation et la délibération dans l'exercice de la gouvernance qui vise une territorialité globale de l'action. Comme application des règles des gouvernements centraux et locaux, cette mise en concurrence articulée aux mécanismes de redistribution selon des domaines d'activité segmentés (appels d'offres et financements publics selon des logiques d'activité spécifiques) construit une territorialisation concurrentielle des politiques publiques fragmentant le territoire sans vision politique territorialisée, c'est-à-dire émanant du territoire au lieu que celui-ci en soit l'espace d'application<sup>(3)</sup>.

Par la création de concurrence, l'appel d'offres devient finalement vérité des rapports entre société civile et État ; il se présente comme la technique légitime de gestion des affaires publiques et de poursuite du bien commun en tension paradoxale avec les principes mêmes de la gouvernance territoriale (une régulation de négociation politique) et les pratiques d'expériences d'économie sociale et solidaire. Comme technique de gouvernementabilité (Foucault, 2004) des territoires locaux, l'appel d'offres fait de ceux-ci de vastes champs concurrentiels, tout en avivant les tensions entre les acteurs de la société civile qui sont entraînés dans une lutte impitoyable pour l'obtention de marchés selon une logique qui a peu à voir avec une coproduction politique dans des « espaces publics de délibération » donnant droit à l'exercice de la citoyenneté. Alors qu'elles devraient être fondées sur une logique politique, sur une pratique partagée de l'argumentation rationnelle, sur la confiance et les réseaux (le « capital social »), les politiques territoriales sont investies en leur cœur par ce qui en constitue leur affirmation contradictoire, la « cité marchande » concurrentielle. Mimant l'efficacité supposée du marché qui se loge au cœur de la sphère publique, les acteurs publics dépolitisent les enjeux de la gouvernance qui se mue dans la technique de mise en concurrence.

## ● La figure de l'instrumentation réciproque

Cette concurrence généralisée n'explique pas à elle seule les divisions et les rivalités des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Si gouvernance coopérative il y a, ces acteurs se présentent en effet en ordre dispersé et de manière corporatiste, tant au sein des mêmes secteurs d'activité que de manière transversale à ces secteurs.

### **La fragmentation culturelle de l'économie sociale et solidaire**

Bénévoles et professionnelles, les forces qui se revendiquent de l'économie sociale et solidaire ne sont finalement pas si faibles ; elles innervent, souvent

de manière peu visible, tous les segments d'activité de la société. L'économie sociale et solidaire n'a cependant jamais pu se construire comme un « mouvement social », susceptible de conduire une forme d'historicité de la société, de s'approprier des valeurs culturelles et de les imposer à travers des conflits (Touraine, 1993). De multiples raisons peuvent expliquer ce constat. Nous privilégierons ici la fragmentation des identités des acteurs et des cultures des organisations ou des entreprises sociales qui s'en revendiquent. Au-delà de la frontière qui séparerait les acteurs de l'économie sociale et ceux de l'économie solidaire, la raison réside plus profondément dans les fragmentations qui cristallisent des rivalités corporatistes de cultures et d'identités. L'identité de différenciation, sur fond de conflits larvés et implicites (un « nous » différent d'« eux », un « nous » se construisant contre « eux », ceux qui sont proches), est au fondement de l'action de ces acteurs. Si, par exemple, on pense les réseaux de l'insertion par l'activité économique (par un travail aidé) comme appartenant à ce champ des pratiques d'économie sociale et solidaire<sup>(4)</sup>, il en ressort que depuis vingt ans ces réseaux ne cessent d'afficher leurs identités corporatistes, divisées, concurrentielles tout en ne parvenant que très rarement et faiblement à construire des actions et des cultures collectives par rapport aux pouvoirs publics. Il en est de même pour nombre d'autres réseaux.

Fragiles, dépendantes des pouvoirs publics, ces identités collectives regroupent des militants hétérogènes qui, en l'absence de la production de valeurs culturelles propres, ne se sont pas approprié une appartenance identitaire spécifique. Au regard des formes de gouvernance parcellisées qui sont dépendantes des appareils de l'Etat, l'économie sociale et solidaire se présente en de multiples bataillons qui, finalement, acceptent leur propre fragmentation et les règles de concurrence locales édictées par les pouvoirs publics. La « lutte pour la reconnaissance », nécessaire à la survie économique, conduit à une compétition incessante sur les marchés publics. On ne peut mieux dire la faiblesse stratégique de ces acteurs dans leurs rapports aux politiques locales.

Dans la tension contradictoire entre les gouvernements (fondés sur la logique représentative) et les gouvernances territoriales (ancrées sur les logiques participatives), la dispersion et l'absence d'une mobilisation politique commune des organisations de l'économie sociale et solidaire expliquent aussi la faiblesse des dynamiques participatives locales. La notion de partenariat (outil des gouvernances) ne doit pas occulter les situations de rivalité et les « luttes d'influence » entre ces organisations au regard de leurs rapports économiques et stratégiques avec les agents publics. Les rapports concurrentiels à la puissance publique, qui redistribue et régule, activent les rapports agonistiques entre les expériences; centrées sur leur survie et une action pragmatique locale, sans vision commune d'un changement sociétal, elles reprennent, sans y prendre garde, une vision libérale de l'émancipation des êtres sociaux, fondée sur l'autonomie individuelle, la responsabilité et l'implication des êtres: dans les pratiques d'insertion par l'activité économique, par exemple, elles privilégient fondamentalement l'atteinte

(4) On n'insistera pas ici sur le fait que l'affiliation à l'économie sociale et solidaire par types d'organisation ou par réseaux n'est pas pertinente du point de vue de l'analyse socio-économique; cette affiliation renvoie davantage à des pratiques et des usages des politiques publiques. Deux organisations d'insertion par le travail aidé appartenant au même réseau peuvent être aussi dissemblables qu'une association autogestionnaire et une PME paternaliste.

d'un projet individuel que les êtres doivent se construire à travers des trajectoires identitaires (le « parcours individualisé d'insertion », slogan administratif) en occultant tous les agirs d'émancipation et de responsabilité collectives. Dans les changements actuels entre les actions collectives et l'action individuelle, la primauté est accordée à ce dernier. Les déterminations sociales de la situation des individus sont refoulées, les formes d'émancipation collectives de ces mêmes individus sont occultées sous l'emprise d'une représentation individualisante dominante de l'action. C'est le singulier du vécu des personnes et les rapports interindividuels de proximité qui priment pour tous ceux qui furent construits comme sujets de relégation ou de stigmatisation dans la société.

Dans leur incapacité à construire des valeurs culturelles communes, ces expériences d'économie sociale et solidaire se voient confrontées à la diffraction du sens des actions dans de multiples récits locaux et restreints, fragmentés entre savoirs et savoir-faire institutionnels, professionnels et bénévoles. Après l'effondrement des métarécits (Lyotard, 1979) qui donnaient auparavant un horizon global de sens et la finalité de la destinée des humains (la société sans classe, l'émancipation des humains, le jugement dernier, la société indéfinie de progrès et de perfection), cette absence de construction de cultures communes orientées par des valeurs partagées conduit aussi à la désorientation de nombre d'acteurs, à leur souffrance quand ils ne perçoivent plus le sens de leur action ou que celle-ci leur laisse un goût amer comme s'ils ne faisaient que gérer, en ordre dispersé, la « misère du monde » (Bourdieu, 1993). Dans son inscription dans les formes de gouvernance, cette diffraction des identités et du sens, vécue par certains comme une douleur, ne permet pas d'en réorienter les finalités ainsi que les objectifs politiques.

### **Une gouvernance par la pratique de proximité**

En rester à cette vision unilatérale des gouvernances territoriales est réducteur. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire ne sont pas seulement des « agents », agis par les forces politiques et administratives locales et divisés par des logiques de concurrence. Au-delà des pouvoirs administratifs parcellisés, au-delà de la rivalité agonistique des acteurs, l'un des effets majeurs des formes de gouvernance se constate paradoxalement dans les relations ordinaires des acteurs, leurs apprentissages coopératifs concrets qui mettent de côté les rapports stratégiques. Profits souvent invisibles, mais pesant de tout leur poids en termes de capital social pour la société, ces gouvernances favorisent des effets indirects en termes de capacités d'apprentissage, de production de réseaux, de compréhensions cognitives et culturelles entre les différents acteurs. Sans aucun doute, il nous faut distinguer entre une gouvernance institutionnelle telle qu'on l'a décrite et ce qui relève d'une gouvernance de proximité professionnelle, souvent imperceptible, entre les acteurs.

Ce sont ces pratiques ordinaires qui construisent les règles de coopération en se fondant sur l'appréhension quotidienne des problèmes et de leur

résolution. Fondées sur l'importance de la réciprocité au-delà des rapports stratégiques institutionnels et des clivages corporatistes, ces interactions interrogent les valeurs et les modes opératoires des actions publiques, elles construisent des complémentarités volontaires qui, institutionnellement, se réalisaient par défaut. C'est à ce niveau des pratiques de proximité que la coproduction des actions politiques par les acteurs de l'économie sociale et solidaire se réalise. En dessous des cristallisations organisationnelles, les pratiques ordinaires permettent d'appréhender les ressorts de la solidarité, en particulier par rapport aux usagers.

Ce constat au premier abord ne paraît guère légitime, tant la mise à distance des usagers ou des citoyens est grande dans les formes de gouvernance. Le plus souvent, cette distanciation se traduit par leur absence ; les citoyens ne parlent pas dans les instances locales, ils ne peuvent être écoutés puisqu'ils sont le plus souvent parlés. Soit un déni de reconnaissance qui est ressenti comme du mépris social (Renault, 2004 *b*). Si certains résistent activement à cette parole extérieure qui dirait la vérité de leur situation, d'autres se mettent en retrait du social, d'autres encore disparaissent des espaces publics en s'affirmant dans la seule quotidienneté de leur vécu.

Pourtant, une certaine légitimité, certes fragile, mais réelle, des citoyens se construit dans certaines expériences d'économie sociale et solidaire, légitimité qui peut ensuite être réaffirmée dans les formes de gouvernance. Initialement « gens de peu » dans les gouvernances institutionnelles, leurs expériences vécues, leurs capacités, leurs désirs sont rendus visibles et sont valorisés au travers de proximités de solidarité ; ils sont pris en compte. Plus encore, soutenus par des bénévoles, certains professionnels dépassent leur expertise et mobilisent de manière civique les individus : les « gens » participent de la société civile en tant que celle-ci est entendue comme espace d'engagement, de réciprocité et de solidarité. Ainsi, des acteurs de proximité construisent un rôle d'intermédiaire ou d'interface entre ceux qui ne participaient guère à la vie publique et ceux qui monopolisent les instances institutionnelles de gouvernance. Malgré des rapports asymétriques avec les « gens », ces expériences reconstruisent de l'espace public où s'affirment des droits et des pratiques d'argumentation qui, autrement, sont invisibilisés et non reconnus. Au regard de ceux qui sont les « laissés-pour-compte », ce sont leurs souffrances sociales qui deviennent légitimes et qui permettent une critique des fonctionnements socio-économiques et politiques.

### **La régulation ordinaire de la diffraction du politique**

Même si elle pèse peu sur les orientations générales des gouvernances, cette gouvernance de proximité produit cependant dans la mise en œuvre de ces gouvernances des modes d'ajustements qui concourent à leur régulation. Par ses règles autonomes de proximité, certes partielles et limitées, la proximité professionnelle crée, dans le quotidien des pratiques, des passerelles entre les diverses rationalités d'action de la sphère publique. Par une nécessité pratique relative au « bon fonctionnement » de leurs organisations,

les acteurs de la société civile ajustent les règles et les normes contradictoires issues des différents domaines de la sphère politique ; dans une sorte d'après-coup (l'après-coup est important), ils recréent de la connexion entre les logiques publiques diverses et tentent d'y substituer de la cohérence pratique. Cloisonnées dans la verticalité, superposées dans les gouvernances territoriales, les régulations publiques de contrôle sont, de manière souvent souterraine, ordonnées par cette nécessaire régulation intersectorielle autonome des acteurs de la société civile. La dépendance des expériences de la société civile demande dès lors à être relativisée.

Dans cette perspective, il faut sans doute aller plus loin dans l'analyse. Si la sphère publique instrumente la société civile, celle-ci n'est pas sans répondant. L'inventivité des actions menées ne vient-elle pas d'une instrumentation réciproque, même si asymétrie de pouvoir il y a ? Sans aucun doute, l'innovation se déploie à partir de cette instrumentation réciproque entre la société civile et la sphère publique à travers les modes de gouvernance. Par cette réciprocité instrumentale, des rapprochements s'opèrent dans les représentations entre l'intérêt général (ou le bien public) visé par la sphère publique, le bien commun local défini par la gouvernance, les biens communs défendus par les acteurs de la société civile ; et la puissance publique ne semble plus avoir la seule prérogative de définir les biens précieux que doit poursuivre une collectivité. Ces biens apparaissent comme l'objet d'un débat, certes feutré, mais aux effets non négligeables : les biens communs peuvent devenir politiquement des biens d'intérêt général, les biens communs locaux émergent à partir des biens particuliers construits par la société civile. Soit un brouillage entre les divers biens et des frontières entre la puissance publique et la société civile.

---

## Conclusion

Selon des rapports pacifiés (Gauchet, 2002), ces modes territoriaux de gouvernance demeurent donc en réalité sous l'influence des formes locales de gouvernement et instrumentés par eux. Alors qu'ils étaient censés dépasser la fermeture de ces gouvernements sur eux-mêmes et, sans aucun doute, reconstruire leur légitimité dans leurs rapports aux gouvernés (la crise de la démocratie représentative), ces modes de gouvernance – construits comme un archipel de « gouvernementalité » territoriale – paraissent une tentative de relégitimer la sphère politique et administrative locale par l'incitation à l'adhésion de tous les acteurs à la gestion commune des affaires locales afin de prendre en compte et de réduire la montée des incertitudes au sein des sociétés locales, mais aussi leur complexification de plus en plus grande. En réalité, cette adhésion est instrumentée ; dans la pratique quotidienne, la participation des acteurs de la société civile est parcellisée, limitée et les empêche d'acquérir une maîtrise de la pluralité des choix politiques possibles. Les gouvernances sont devenues des outils des gouvernements. Ce n'est qu'à travers leurs pratiques les plus ordinaires que les acteurs de

l'économie sociale et solidaire redonnent cohérence pratique, mais aussi politique, aux cloisonnements verticaux et à la parcellisation territoriale des problèmes. Et ce n'est déjà pas une mince affaire. Au-delà des innovations qu'ils produisent et des domaines d'activité qu'ils construisent (innovations et domaines ensuite réglementés par la puissance publique), ils coproduisent ainsi les politiques publiques en y créant par nécessité une cohérence animée par le souci de la solidarité. En même temps, cette autonomie dont ils se réclament n'est jamais que relative, toujours dépendante qu'elle est des gouvernements qui fixent les règles du jeu. L'autonomie est une épreuve, sans cesse recommencée, dont les formes de gouvernance territoriale complexifient l'établissement. Fondatrice comme on l'a dit de la démocratie, la séparation entre la société civile et l'Etat devient floue tant ce dernier impose ses logiques de pouvoir et d'action à la première, tant il l'inscrit dans des « espaces publics de délibération » où l'autonomie de fonction des acteurs de la société civile et celle des acteurs politico-administratifs sont brouillées. Ces derniers sont tout à la fois acteurs des gouvernances – selon des modes égalitaires de participation – à côté de ceux de la société civile et acteurs de gouvernements possédant un pouvoir de vie et de mort sur les actions de cette même société civile; ils sont tout à la fois juge et partie, ne faisant ainsi que renforcer la perpétuation de leur pouvoir derrière les appareils délibératifs des gouvernances. ●

## Bibliographie

- Autès M.** (1999), *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod.
- Bolstanski L., Thévenot L.** (1991), *Principes de la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bolstanski L., Chiapello E.** (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Bourdieu P. (dir.)** (1993), *La misère du monde*, Paris, Editions du Seuil.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y.** (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil (« La couleur des idées »).
- Commaille J.** (1997), *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Paris, Hachette.
- Conseil d'Etat** (2000), *Les associations reconnues d'utilité publique*, Paris, La Documentation française.
- De Munck J., Verhoeven M.** (1997), *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles, De Boeck Université.
- Eme B.** (2003) « Agir solidaire et publicité des conflits », *Hermès*, n° 36.
- Eme B.** (2004), *Politiques publiques, démocratie, usages de l'économie solidaire*, Crida-Lise/DIES-Mire.
- Enjolras B.** (1995), *Le marché-providence*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Foucault M.** (2004), *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard-Seuil.
- Gauchet M.** (2002), *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.
- Habermas J.** (1992), « L'espace public, 30 ans après », *Quaderni*, n° 18, automne.
- Habermas J.** (1997), *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Paris, Gallimard (« NRF essais »).
- Ion J.** (1990), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Editions Privat.
- Jobert B.** (1995), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in Faure A., Polet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Kooiman J.** (2003), *Governin as governance*, Londres, Sage.
- Laville J.-L., Nyssens M.** (2001), *Les services sociaux entre associations, Etat et marché*, Paris, La Découverte-Mauss-Crida.
- Lyotard J.-F.** (1979), *La condition postmoderne*, Paris, Les Editions de Minuit.
- Muller P.** (1990), *Les politiques publiques*, Paris, Puf (« Que sais-je? »).
- Muller P.** (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Polet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Renault E.** (2004 *b*), *L'expérience de l'injustice, reconnaissance et clinique de l'injustice*, Paris, La Découverte (« Armillaire »).
- Reynaud J.-D.** (1997), *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, (3<sup>e</sup> édition, 1<sup>re</sup> édition 1987).
- Storker G.** (1998), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*.
- Touraine A.** (1993), *Production de la société*, Paris, Librairie générale française (1<sup>re</sup> éd. 1973).