

Coopérer entre collectivités et acteurs de l'ESS au service d'une transition systémique

Comment lever les freins à la coopération entre collectivités et ESS?

Par Julian Perdrigeat Association de Promotion de la Fabrique des Transitions

et Céline Coubard, InterstiCiel

Cette communication s'appuie sur une recherche action en cours qui questionne la place de la coopération entre collectivités et acteurs de l'ESS dans les processus de changement systémique des territoires en transition. A partir des différentes relations tissées entre les acteurs et des principes directeurs de la conduite du changement à l'origine des travaux de l'Association de Promotion de la Fabrique des Transitions, il s'agit de montrer les nécessaires mises en mouvement du côté des collectivités comme du côté des acteurs de l'ESS et les pistes possibles pour dépasser les freins à la coopération et ainsi passer à l'échelle pour un nécessaire changement systémique des territoires

Introduction : le cadre de la recherche action

La recherche action s'intègre à un parcours d'accompagnement de territoires pilotes de la transition orchestrés par l'Association de Promotion de la Fabrique des Transitions. Ce parcours s'est construit sur la base de diverses expériences telles que celle de Loos-en-Gohelle évaluée et étudiée à diverses reprises ou des ateliers Villes pair et territoires pilotes de la transition avec Atemis.

Le parcours d'accompagnement de territoires pilotes vise à développer et à valider une ingénierie de la transition systémique au service des territoires et des acteurs, structurée autour :

- de prérequis forts : ambition, engagement d'écosystème d'acteurs, engagement de l'exécutif et de l'administration
- d'un accompagnement en communauté(s) apprenante(s) : tous ensemble et regroupements géographiques et/ou thématiques
- d'un accompagnement en logique d'alliance : alliage de compétences complémentaires, publiques, privées pour développer d'autres formes de pensée, d'organisation et soutenir le passage à l'action
- d'un accompagnement par groupes de pairs et par l'ingénierie du pair à pair

Les groupes de pairs sont constitués de 4 types d'acteurs considérés comme indispensables à la conduite du changement systémique : les élus, les agents territoriaux, l'Etat et les acteurs socio-économiques.

Parmi les acteurs socio-économiques, les acteurs ESS ont un rôle particulier à jouer du fait de leur positionnement spécifique au sein des territoires : économie territorialisée, qui met l'utilité sociale au centre de ses préoccupations et se base sur une gouvernance démocratique (inscrits dans les statuts). L'ESS et les transitions ont des caractéristiques communes telles que la complexité (au sens d'Edgar Morin). L'ESS est complexe en ce qu'elle est une manière d'entreprendre qui cherche à atteindre divers objectifs qui peuvent parfois paraître contradictoires de prime abord tout comme les transitions (création de la valeur économique, sociale, démocratique, etc.). Cette complexité entraîne une nécessaire appréhension systémique et transversale des actions à mener. Les acteurs de l'ESS ont une expertise de la complexité tout en ayant un ancrage dans leur territoire d'action qui rend leur participation précieuse aux projets de territoire en transitions.

Plus concrètement, le parcours s'organise autour de différents temps :

- un temps de prise de hauteur avec des apports théoriques diversifiés,
- un temps d'inspiration suivi de temps pour creuser des sujets centraux dans les transitions et communs aux territoires du parcours à savoir pour cette première session, l'alimentation, le projet de territoire, l'implication citoyenne et le management coopératif,
- un temps de dialogue entre pairs, au sein de 4 catégories d'acteurs : élus, agents territoriaux, agents de l'Etat et acteurs socio-économiques, puis une agora, permettant de croiser des points de vue collectif constitués et faire converger les différentes délégations territoriales et les différentes catégories d'acteurs entre elles partageant constats et attentes vis-à-vis de soi et des autres.
- Un temps d'accompagnement de projets territoriaux pour enclencher les changements sur les territoires.

La recherche action s'est inscrite dans ces différents temps afin d'identifier les éléments à mettre en questionnements et d'avoir pour support d'expérimentation les 10 territoires du parcours pilote. Elle a donc consisté à participer à ces différents temps dans une posture d'observation puis à proposer un temps de dialogue avec les acteurs de l'ESS à chaque territoire en fonction des enjeux propres à chacun.

Ainsi, les 10 territoires qui participent à cette expérimentation ont été la base empirique des questionnements de la recherche action.

Ils représentent des écosystèmes territoriaux variés :

- Par la taille et la strate administrative : de la commune de 1,7K à la communauté urbaine de 108K hab en passant par des communautés d'agglomération et des PETR
- La géographie : territoires ruraux, urbains, des Hauts-de-France, Centre Val de Loire, AURA, Occitanie
- La représentation partisane : PS, EELV, LRM, listes citoyennes
- L'avancée dans les transitions : territoires débutants ou déjà expérimentés
- Le niveau d'intégration de l'ESS dans les dynamiques des territoires

Focus méthodologique sur la recherche action

Les étapes opérationnelles de la recherche action sont les suivantes :

- Identifier et spécifier les forces en présence sur le territoire : le parcours intègre un diagnostic systémique (capacités collectives à porter et piloter une transition systémique au sein de l'écosystème territorial). En parallèle, dans le cadre de la recherche action, une cartographie des acteurs ESS a été proposée à chaque territoire,
- Inspirer et croiser les expériences de partenariats réussis : visite d'inspiration et échanges de pratiques,
- Identifier les freins à la coopération entre acteurs socio-économiques et acteurs publics à travers les groupes de pairs puis une agora permettant de renforcer l'interconnaissance et les attentes,
- Initier un dialogue opérationnel des territoires avec leur tissu ESS sous forme de forums territoriaux collectivité - tissu ESS afin de travailler sur les principes directeurs communs d'une conduite du changement systémique, de parler un langage commun et identifier des opportunités concrètes de coopération. Ces forums visent à s'insérer dans un calendrier soutenable pour chaque territoire, en mutualisant avec d'autres temps forts du territoire (portés par la collectivité ou autres acteurs de l'ESS, type CRESS).

1) Les hypothèses de la recherche action

La recherche action vise à montrer comment lever les freins aux coopérations entre acteurs de l'ESS et collectivités pour accélérer, renforcer, structurer une transition systémique des territoires.

Il est nécessaire dans un premier temps de définir les termes.

Tout d'abord, **la notion de coopération** est entendue au sens « d'œuvrer ensemble dans un but commun » (travaux de Margaret Mead). Au sens étymologique, « co » signifie avec et « operare » signifie œuvrer. Il s'agit donc bien d'être coauteur d'une œuvre commune. Un autre élément fort de la coopération est « l'art de vivre dans le désaccord » au sens utilisé par Richard Sennett. Il ne s'agit donc pas d'être d'accord sur tout en mettant de côté les désaccords mais bien de comprendre les positionnements et contraintes de chacun pour les accepter et trouver les espaces d'accord sur lesquels construire la relation.

On peut également définir la coopération en creux : c'est une façon de sortir des enjeux de rivalités et de compétition dans lesquelles les acteurs sont souvent placés. La rivalité concerne tant le secteur public que privé. Elle est presque un état de fait. Dans un système éducatif et institutionnel qui privilégie la compétition individuelle, peu de place est accordée à la coopération.

Si coopérer signifie sortir de la rivalité, c'est donc la capacité à prendre le risque de l'Autre et à prendre en charge ses contraintes dans son propre travail. Cela signifie qu'il faut intégrer l'altérité, la différence dans les choix et les arbitrages à faire. La coopération n'est pas naturelle : même si on retrouve des actes de coopération dans la nature, celle-ci provient d'un équilibre coopération / compétition qui est souvent le fruit d'une lente évolution.

En résumé, pour les territoires en transition qui engagent une diversité d'acteurs (et donc de points de vue), la coopération c'est l'art de mettre les différends, les conflits au travail. C'est en quelque sorte l'art et la manière d'organiser la dispute !

Le 2^{ème} élément de définition concerne **les acteurs**. Qui sont tout d'abord les « collectivités » ? Elles sont trop souvent prises par les acteurs socio-économiques comme un monobloc. Or, c'est une entité complexe et diverse. 2 types d'acteurs forment ces collectivités, les élus et les agents. Et même au sein de ces « types » d'acteurs des différences marquées peuvent venir complexifiées cette définition de la collectivité : les attaches partisans, les parcours personnels, les « portefeuilles ou compétences » de politiques publiques, les niveaux stratégiques et opérationnels, etc.

Comprendre cette complexité c'est se doter de meilleure marge de manœuvre pour coopérer avec l'acteur public.

Néanmoins, certains éléments marquent les deux catégories élus et agents. Les élus sont passés par le suffrage pour accéder à un pouvoir limité dans le temps et engagé sur un programme. Ils composent avec des activités professionnelles à côté de leur mandat électif, ce qui impacte notamment leur disponibilité. Ils ne sont pas (forcément) spécialistes des sujets qu'ils traitent dans leur mandat et se sentent parfois démunis face à la complexité des enjeux.

Les agents sont eux des professionnels marqués par des obligations de neutralité, d'obéissance (les règles de la fonction publique) tout en ayant souvent de fortes convictions, l'engagement dans la carrière de fonctionnaire étant souvent parti d'un fort sens du service public. Ce tiraillement peut rendre parfois les choses complexes dans une organisation très souvent hiérarchique et peu encline au management coopératif. Leur plus ou moins grande proximité avec les élus peut aussi venir complexifier leurs rapports aux acteurs extérieurs.

Intéressons-nous maintenant aux acteurs de l'ESS.

Ces acteurs sont eux aussi pluriels et ont des histoires diverses avec leur territoire. Certains acteurs sont nés d'engagements des collectivités (certaines SCIC), d'autres sont des associations de citoyen.ne.s en relation constante avec la mairie, d'autres enfin, sont des structures du territoire élargi qui ont un fonctionnement plus entrepreneurial.

Les acteurs socio-économiques et leurs contraintes ne sont pas totalement appréhendés par les acteurs publics et les particularités de l'économie sociale et solidaire encore moins. L'association n'est pas toujours vue comme une organisation entrepreneuriale. Or, l'association a certes un modèle économique hybride mais néanmoins modèle économique qui intègre parfois une part importante de chiffre d'affaires. L'association ne peut être uniquement vue comme un espace de lien social ou d'implication citoyenne ou encore d'espace militant.

Là encore, il faut appréhender la complexité des acteurs socio-économiques au sens large et de l'ESS pour entrer dans une relation transformatrice.

La première hypothèse posée dans la recherche action est qu'il existe différents types de relations que la collectivité entretient avec les acteurs de l'ESS dans la manière de conduire ses politiques :

Il peut s'agir de :

- Relations inexistantes ou distantes : les acteurs ne sont pas mobilisés ni dans la construction, ni dans la mise en œuvre de l'action publique
- relations inégalitaires et non réciproques basées souvent sur la concurrence (type donneur d'ordre) : c'est le cas des appels d'offre classiques ou de certains appels à projet. La collectivité attend de l'acteur un certain niveau de service car il est prestataire
- relation de quasi délégation de politique publique : tout comme dans le schéma précédent la collectivité attend une qualité de service mais y ajoute à plus ou moins long terme une indépendance de l'acteur sur la gestion du service voire à terme sur le financement même de l'action publique impulsée
- relations partenariales de confiance : la collectivité et les acteurs participent ensemble à l'action publique selon leurs enjeux et leur fonctionnement propre. Ils ont l'habitude d'échanger. Les relations sont étroites.

La deuxième hypothèse est que ces rapports peuvent évoluer à l'aune des principes directeurs de la conduite du changement systémique à savoir :

- Créer, renforcer les conditions d'engagement, ici et maintenant
- Agir en coopération, tenir le cap et la durée collectivement
- Agir de façon intégrée, systémique, élargir le périmètre progressivement
- Evaluer la valeur créée, s'intéresser aux effets utiles de l'action sur le temps long

Enfin, la troisième hypothèse est que ce travail revient à structurer un agencement coopératif du territoire pour :

- Sortir de la logique concurrentielle
- Sortir d'une logique de monopole de l'intérêt général pour les uns, d'une logique de monopole de la coopération pour les autres (statut n'est pas vertu)
- Partager des principes directeurs communs pour développer durablement le territoire
- Appliquer de manière spécifique (ou non) ces principes directeurs aux acteurs de l'ESS

L'ambition globale de cette recherche action est donc de structurer et diffuser les connaissances sur la manière dont les conduites du changement alliées aux enjeux de transitions viennent bousculer les collectivités comme l'ESS dans leur fonctionnement que ce soit en interne à chacune d'elles ou dans leurs interactions.

2) Les observations sur les différents terrains

Nous qualifions de « terrains », 2 espaces de dialogue mis en place au cours du parcours et de la recherche action et qui ont des caractéristiques différentes.

Deux points sont particulièrement mis au travail lors de ces échanges du côté des acteurs :

- la réalité des postures de coopération au sein des organisations de l'ESS, entre elles et évidemment avec les acteurs publics,
- l'identification et la levée des freins organisationnels et managériaux pour davantage travailler avec le tissu économique et en particulier l'ESS.

Terrain 1 : les temps entre pairs et l'Agora

Le 1^{er} terrain s'organise autour de temps dans lesquels chaque typologie d'acteurs se retrouve pour échanger sur leurs différents vécus, leurs spécificités, leurs contraintes, leurs attentes, leurs engagements propres. S'ajoute à ces temps (3 sessions de 3h) un temps en Agora qui permet de croiser entre typologies d'acteurs les apprentissages, les contraintes partagées et les attentes partagées. Cela permet également d'identifier des consensus et des dissensus liés aux rôles mêmes et non pas à chaque individu.

Acteurs	Collectivités Elu.e.s/agents	Acteurs socio-économiques
Contraintes/freins	Une méfiance du collectif politique sur l'externe	Peur de l'échec Manque de confiance pour exprimer ses contraintes ou ses difficultés et manque d'espace institué où la parole vraie peut s'exprimer sans porter préjudice à celui qui agit de façon transparente
Attentes vis-à-vis des autres typologies d'acteurs	Apport d'expertises Dépasser la logique de guichet Répondre aux enjeux de la collectivité Coconstruire des manières d'évaluer les effets positifs et négatifs	Bienveillance, autoriser le droit à l'erreur Convivialité, rencontres informelles Temps pour les agents Diffusion d'information et de culture coopérative au sein de leur organisation Organiser des temps réflexifs Sortir des rôles d'élus ou d'agents

A noter également certains points de travail cités par les acteurs pour eux-mêmes.

Ainsi les acteurs socio-économiques notent qu'il est nécessaire pour eux d'incarner davantage en interne de leur organisation ou vis-à-vis de leurs pairs ce désir de coopération, reconnaissant que leur propre organisation est parfois très hiérarchique, avec des enjeux de pouvoir. De même, ils ont pu noter qu'ils font parfois manque de posture de dialogue que ce soit avec la collectivité ou avec les autres acteurs du territoire, ce qui de fait les isole dans la dynamique de transition du territoire. Ils parlent notamment d'une "diplomatie de la transition" mettant en avant le fait de s'ouvrir aux avis divergents, aux personnes les moins convaincues.

Pour les collectivités, agents et élus reconnaissent le besoin de davantage de cohérence entre leurs prises de parole entre les différents élus, entre élus et agents ou entre les différents niveaux hiérarchiques de l'administration. La cohérence doit donc à la fois se trouver au sein de la majorité élue y compris en actant les points de divergence, qu'entre élus et administration. Il y a également une conscience croissante sur la nécessité de porter et d'incarner l'enjeu des transitions en

particulier en travaillant les oppositions de principes (et non toujours dans la réalité) entre l'économie et les transitions. Les élus présents citent notamment la capacité à trouver des « leviers communs ».

Terrain 2 : Les temps dédiés à chacun des territoires

Le 2nd terrain s'organise autour d'un temps de travail entre la collectivité et les pilotes de la recherche action pour comprendre là où en est le territoire sur ses interactions avec l'économie sociale et solidaire et plus globalement avec les acteurs socio-économiques. Chaque territoire propose ensuite un axe ou un support de mise en dialogue et un forum dédié et facilité par la Fabrique est co-construit.

Certains territoires ont eu des difficultés à structurer un axe de travail ou un temps de dialogue.

Nous avons observé plusieurs éléments qui peuvent expliquer la difficulté à positionner un temps de dialogue :

- une habitude ancrée de travailler en lien avec leur tissu socio-économique (=impression que ce dialogue était déjà en place, pas besoin d'un temps spécifique)
- un calendrier qui ne correspondait pas au temps de la recherche action
- une administration qui se sent en surcharge pour laquelle ce temps peut être vu comme une charge supplémentaire (le dialogue étant vécu comme chronophage).
- des tensions dans les majorités élues des collectivités avec un non alignement des façons de penser les transitions ou la coopération avec l'extérieur.

Ce premier point permet de mettre à jour à quel point les priorités de mandat et les tensions politiques viennent perturber la volonté d'entrer en dialogue avec les acteurs. Cela se répercute sur les charges de travail et les priorités (incohérentes parfois) données aux agents territoriaux. L'inscription de la coopération (ou tout du moins du dialogue) comme partie intégrante de la fonction d'agent et la clarté des missions qui leurs sont confiées sont des conditions fortes à l'enclenchement des échanges avec les acteurs extérieurs.

Les territoires qui ont pu en revanche identifier des temps pertinents dans leur calendrier relativement rapidement les ont proposés

- **pour conforter des projets en cours** tels que le besoin de structurer un collectif sur un objet « lieu » (tiers-lieu, fabrique citoyenne, pôle ESS, etc.) ou impulser un portage plus collectif d'un événement récurrent (comme un festival des transitions)
- **dans une vision long terme du territoire en transition** (notion forte de projet de territoire) en considérant que chaque acteur participe et doit participer à atteindre les ambitions du territoire et en fluidifiant les relations acteur public / ESS ou acteurs socio-économiques sur le développement économique local
- **dans la volonté de construire du commun** pour le territoire (relations durable entre acteurs locaux)

Ces différents temps choisis par la collectivité ont permis de préciser la première hypothèse et de préciser les types de relations en jeu :

- **relation type délégation** (faire participer) : on a une idée mais on ne peut/veut pas la mettre en œuvre et on délègue la mise en œuvre à des tiers
- **relation type partenariat** (trouver le consensus) : on a une vision du territoire construite en prenant en compte chacun et chacun porte des actions qui concourent à cette ambition
- **relation type coopération** (œuvrer en commun) : construire une œuvre commune dans laquelle chacun a ses contraintes et objectifs mais participe à construire du commun pour un territoire en transition partagé.

A partir de ces premières précisions, il semble pertinent de confronter les principes directeurs de la conduite du changement aux différentes premières observations sur les territoires.

3) Comment les principes directeurs de la conduite du changement viennent questionner les relations entre collectivités et acteurs de l'ESS ? ¹

Pour rappel, les 4 principes directeurs de la transition sur les territoires sont les fondamentaux de la Fabrique des Transitions. Ils ont été définis grâce à différentes études et observations faites sur la ville de Loos en Gohelle puis dans les travaux sur les Villes pairs de la transition. Ils ont donc comme porte d'entrée la réalité des collectivités en tant que territoires. Il est donc intéressant de réinterroger ces principes sous l'angle des relations.

Premier principe directeur : Créer, renforcer les conditions d'engagement, ici et maintenant

« Le changement ne va pas de soi. Il se heurte toujours à des résistances. Pour y faire face et les dépasser, l'engagement est nécessaire. »

Les axes de travail

- a) S'engager n'est pas rationnel. Il faut du désir !
- b) Le désir nécessite d'agir sur les imaginaires et les représentations.
- c) Agir sur les représentations, l'imaginaire ne relève pas que de la littérature.
- d) Cela peut se faire de façon très pragmatique en s'intéressant au patrimoine culturel du territoire.
- e) Engager le mouvement à partir d'un projet concret autour duquel il y a déjà des acteurs engagés est une façon d'avancer.
- f) Créer des conditions et des opportunités multiples d'engagement est essentiel, stabiliser l'engagement dans la durée c'est encore mieux.
- g) Reconnaître celles et ceux qui s'engagent et entretenir les modalités d'engagement

A partir de ce premier principe directeur, on observe sur les différents terrains et territoires que la **fonction du récit** comme histoire partagée est indispensable à l'entrée en dialogue.

¹ Cette communication a été rédigée fin avril 2022. Ces premiers enseignements n'ont pas été confrontés aux temps de dialogue effectif, seuls les temps de préparation des forums étaient réalisés, qui ont permis de mettre en exergue ces différents points.

Les relations ne débutent pas avec l'arrivée de nouveaux élus ou d'un nouveau président ou directeur de structure. Elles s'inscrivent dans une histoire consciente et inconsciente qui vient percuter le dialogue. De même, l'environnement, le paysage, la configuration spatiale du territoire peuvent questionner ce dialogue.

Dans l'exemple des communes rurales, les gens se connaissent depuis parfois des générations. Parfois les élus d'aujourd'hui sont les porteurs d'initiatives locales d'hier. L'émergence de listes citoyennes lors des dernières élections municipales a renforcé ce point, ce qui vient perturber les « cases » dans lesquelles certaines personnes se sont faites identifiées.

Sur les territoires accompagnés, nous sommes régulièrement confrontés à cette histoire qui n'est pas toujours ou pas encore « mise en récit ». Certains projets ont été impulsés par la collectivité avant d'être autonomisés par un statut ad hoc (SCIC bien souvent) ou par la délégation de la gestion du projet à des tiers. Cette « histoire » connote les relations actuelles, ce sont des fondations qu'il faut parfois consolider ou parfois déconstruire pour mieux les reconstruire.

L'un des freins à l'engagement des acteurs publics comme privés sont **les représentations** que l'on plaque sur l'Autre.

Dans les premiers échanges avec les acteurs publics, il est marquant à la fois de voir à quel point l'ESS reste peu appréhendée dans sa diversité (la liste issue d'ESS France fournie les étonnait souvent) et si elle l'est, elle est souvent marquée par des idées préconçues. Ces représentations sont bien souvent citées : des modèles économiques qui ne tiennent pas la route, un besoin de subvention de fonctionnement en continu, la politisation des dirigeants, etc.

La même défiance se retrouve chez les acteurs ESS vis-à-vis des acteurs publics et en particulier des élus. Souvent, on note une crainte de partager ses projets aux acteurs publics qui sont considérés comme désengagés et non fiables sur les préoccupations telles que les transitions écologiques et sociales. Les acteurs de l'ESS préfèrent parfois faire sans l'acteur public ou effectivement se limiter à des relations de financeurs lorsqu'il y a une opportunité.

Enfin, **le projet** vient bien souvent **comme support de l'engagement** dans la relation. Ces projets permettent de rendre tangible « ce que l'on peut faire ensemble » mais derrière ce ou ces projets il y a bien une histoire commune, des ambitions partagées qui travaillent. Multiplier les projets (qui fonctionnent) permet de renforcer la confiance. Néanmoins, le projet ne doit pas être l'alpha et l'oméga des relations car il ne permet pas la transformation et le changement d'échelle.

Deuxième principe directeur : Agir en coopération, tenir le cap et la durée collectivement

« La coopération ne se décrète pas, elle se développe, à partir de l'engagement de chacun. D'où la nécessité de faciliter les conditions d'engagement dans la durée. S'intéresser à la subjectivité des personnes, aux conditions de leur engagement et à leurs multiples casquettes, à leurs multiples engagements est une façon d'entrer en coopération. »

Les axes de travail

- a) Sortir de la rivalité : coopérer, faire œuvre commune
- b) Mettre les différends au travail
- c) Organiser la dispute, identifier et dépasser les désaccords pour s'accorder sur ce qui compte vraiment
- d) Une coopération en 3 dimensions : horizontale (interne), vertical (entre niveaux hiérarchiques, de collectivité, etc.), transversale (entre acteurs à l'externe)
- e) Organiser une nécessaire interconnaissance
- f) Prendre en charge la complexité
- g) Instaurer des espaces de travail collectifs, des espaces d'analyse, de réflexivité entre pairs notamment
- h) Construire une responsabilité partagée, un leadership partagé
- i) Faciliter la coopération et expérimenter : assumer un droit à l'erreur !

Coopérer, c'est d'abord poser les intentions "réelles" de chacun.

L'engagement ne peut se faire sans un positionnement clair de chaque partie prenante. Souvent les relations pâtissent d'un manque de clarté sur l'intention que chacun y met. On regrette que les acteurs ESS ne prennent pas davantage leur autonomie, encore faut-il que cela leur soit dit. D'un autre côté, les acteurs ESS regrettent que l'acteur public ne s'engage pas davantage, ne porte pas plus les enjeux de transition mais là encore quelle intention a l'acteur ESS quand il se rapproche de la collectivité, est-ce de s'inscrire dans une action publique cohérente pour accélérer les transitions ou de rechercher des fonds sur un projet qu'il a construit seul ou avec ses partenaires proches sans questionner l'intérêt du territoire et de la collectivité à y prendre part ?

Cette notion d'intention qu'on peut définir comme « pourquoi je fais ce que je fais », doit donc se questionner à la fois dans les rapports aux autres parties prenantes de la transition mais bien aussi au sein de chaque acteur voire pour chaque personne individuellement dans son propre rôle (la place du « je » dans le collectif).

La coopération ne peut se faire sans **confiance** et donc sans **interconnaissance**. Or, les acteurs quels qu'ils soient, souffrent de la défiance mentionnée ci-dessus. Les contraintes, difficultés ou tout simplement le fonctionnement même de l'organisation créent des tensions qui sans être toujours levées par le simple fait de le dire deviennent des contraintes partagées.

Par exemple, les collectivités cherchent souvent une délégation de projet par difficulté de mobiliser des budgets de fonctionnement récurrents. La réduction des subventions publiques rend cette difficulté sur les budgets de fonctionnement des collectivités difficile à entendre pour les acteurs à qui on demande souvent de venir mettre en œuvre un axe d'action de la collectivité.

En parallèle, les acteurs, parce qu'ils viennent répondre à un enjeu collectif, vont venir sur des marchés non viables économiquement, ce qui vient expliquer le modèle économique hybride de ces acteurs. Ils n'osent pas démontrer à la personne publique que le projet qui leur a été délégué ne peut vivre sans un appui de leur part sur le long terme puisqu'il n'est pas viable selon les règles de marché.

Exemple illustratif: les lieux impulsés par la personne publique

Dans son rôle d'aménageur et dans l'ambition de soutenir une politique ad hoc, plusieurs collectivités ont mis à disposition un lieu (souvent en friche) à des collectifs d'acteurs (citoyens ou entrepreneurs sociaux). Derrière cela diverses intentions peuvent être à l'origine de cette facilitation d'accès au foncier : une rénovation urbaine et donc un besoin de redynamiser un quartier, soutenir l'ESS ou les initiatives citoyennes, avoir un lieu emblématique d'une politique prioritaire du mandat, etc.

Pour l'acteur, là aussi diverses intentions peuvent être en jeu : s'implanter sur un nouveau territoire, répondre à un besoin de foncier, renforcer son utilité sociale, développer son activité, renforcer ses liens avec l'acteurs public, etc.

Or, un des non-dits ou parfois exprimés mais non entendus, est l'intention de rendre ce lieu autonome financièrement de la personne publique. Là il y a une double injonction celle de répondre à un intérêt général tout en ayant un fonctionnement sans ressource publique à terme. Cette double injonction vient de plus se frotter à la manière dont l'économie fonctionne. S'il n'y a pas de marché viable, il est complexe pour l'acteur de trouver un moyen de financer loyers et charges. Les lieux peuvent parfois être loin des clients potentiels, situés dans des zones peu attractives. Le « cadeau » de la collectivité est donc à relativiser à l'aune de la réalité du marché.

La question de la durée de l'engagement est primordiale.

Dans différents territoires, l'impulsion publique a été suivie par un désengagement progressif des élus. Le cas des SCIC est particulièrement intéressant à observer. La SCIC impulsée par une ou plusieurs personnes publiques et qui s'est donc souvent créée sous statut SCIC pour accueillir la collectivité de manière plus imbriquée dans la gouvernance, se retrouve prise entre une action publique pensée au départ et des contraintes économiques difficilement appréhendables par l'acteur public par la suite. Rappelons ici que la SCIC est un statut commercial qui renforce les difficultés de l'acteur public à inscrire des relations financières dans un temps long par crainte des réglementations liées aux marchés publics, aux principes de libre concurrence dans les aides économiques, etc.

Les SCIC font donc face à un désengagement de fait d'un acteur qui a contribué à les créer, les rendant frileuses à développer de nouveaux projets sur le territoire par crainte d'un nouveau désengagement. En conséquence de quoi, elles se limitent et limitent le changement d'échelle des projets qu'elles portent dans un objectif de transition.

Troisième principe directeur : Agir de façon intégrée, systémique, élargir le périmètre progressivement

« Agir de façon intégrée, systémique, revient à chausser des lunettes qui augmentent la portée du regard, permettent de saisir les enjeux de manière imbriquée. »

Les axes de travail

- a) Impliquer les citoyens et les acteurs et coopérer avec eux
- b) Sur leurs sujets : « partir de là où les gens sont et là où ils en sont »
- c) Laisser place aux récits alternatifs
- d) Proposer un portage et un pilotage partagé
- e) Impliquer les fonctions supports
- f) Prêter attention aux effets non anticipés du projet et de l'action
- g) Observer les effets à plusieurs échelles
- h) Faire intervenir une expertise extérieure

L'enjeu de ce troisième principe directeur est le passage à l'échelle. Comment insuffler les transitions sur l'ensemble du territoire quel que soit le porteur ou l'acteur des démarches ? Comment donc créer une équipe acteur public/ESS qui fonctionne ?

Nous avons pu observer que cette question intervient quand la collectivité atteint un certain niveau de dialogue en interne et/ou avec l'extérieur.

Il s'agit de territoires pour lesquels ont été identifiés des perturbations dans le dialogue ou lorsqu'il y avait volonté de faire passer le dialogue à un autre niveau. Dans les deux cas, l'intention posée par la collectivité était de faciliter la prise de paroles des acteurs de l'ESS, de leur laisser la place pour initier eux-mêmes des actions en faveur du projet du territoire en transition.

Cette phase est délicate car il s'agit de renforcer les rôles à l'aune d'un projet qui dépasse chacun dans ses prérogatives et être encore davantage dans le collectif. C'est un temps de re questionnement de la relation.

Exemple illustratif : revoir les enjeux en fonction de là où chacun est

Une commune marquait de l'inquiétude sur l'état de ses relations avec son tissu associatif. Un premier temps d'échange a eu lieu qui a permis de poser le constat qui n'était pas partagé de prime abord. En revanche, le besoin qui était partagé était d'impliquer davantage de personnes autour de la table pour amplifier les actions. A partir de là, un temps a été construit pour partager les besoins des différents acteurs y compris la municipalité, pour préciser le rôle de chacun, la commune ne pouvant faire d'ingérence dans les associations et les associations ne pouvant être identifiées comme dépendantes de la municipalité et enfin pour structurer une action commune en faveur de l'implication des citoyens et citoyennes de la commune dans les associations comme lors des manifestations de la commune.

Ce temps est particulièrement propice pour construire des temps de gouvernance partagée. Cela ne signifie pas que toutes les décisions doivent être partagées puisque les contraintes et les responsabilités notamment réglementaires demeurent mais que la manière dont les décisions sont prises est acceptée par tous considérant que certaines pourront être partagées, d'autres resteront de la responsabilité d'une des parties et que tout ne se passe pas dans cette gouvernance, chaque acteur ayant ses propres enjeux.

C'est le cas par exemple dans la construction et l'animation d'un projet de territoire. Ce projet ne peut être uniquement construit par la collectivité qui a une certaine vision de son territoire. Cette vision doit être complétée par celle des autres parties prenantes et notamment des acteurs de l'ESS comme des habitants qui ont la vision d'usage du territoire. Un des territoires accompagnés

veut s'inscrire dans cette définition d'un projet de territoire qui dépasse l'agglomérat des différents plans, schéma et autres documents. L'implication des acteurs de l'ESS à cette réflexion nécessite à la fois qu'ils appréhendent l'ensemble des pas déjà réalisés (les plans...), les responsabilités de la collectivité et sa vision qui est aussi légitime que la leur et de trouver les espaces de partage et de coopération qui leur permettent d'être actifs dans ce projet de territoire en fonction de leurs préoccupations propres mais également en tant que partie prenante du territoire. Or, être actif et non en attente des demandes de l'acteur public est quelquefois un positionnement perturbant pour l'ESS car ça engage dans une co responsabilité de ce qui se développe sur le territoire. Cette co responsabilité ne permet plus d'être dans une posture critique vis-à-vis de l'acteur public et en même temps c'est elle qui permet un passage à l'échelle.

Quatrième principe directeur : Evaluer la valeur créée, s'intéresser aux effets utiles de l'action sur le temps long

« Prendre le temps d'évaluer, c'est toujours in fine et à terme, gagner du temps et gagner en pertinence. »

Les axes de travail

- a) Lever le nez du guidon
- b) Évaluer dans la durée : c'est un processus
- c) Sortir du livrable à court terme : non plus une évaluation de contrôle mais de soutien d) Définir ce qui compte...
- e) ... et délibérer sur ce qui compte vraiment
- f) Sortir de la logique purement comptable
- g) Considérer la production de valeur ajoutée pour la société dans son ensemble
- h) Évaluer la qualité de la coopération et les formes d'engagement i) Et enfin, célébrer !

Les observations des différents terrains marquent l'importance de ce dernier principe directeur. Il existe une sorte de « fuite en avant » des acteurs publics comme ceux de l'ESS. Cette urgence à agir limite les temps dédiés à l'évaluation en particulier des externalités (positives comme négatives) des actions menées et encore moins de prendre le recul nécessaire sur la qualité de la coopération sur le territoire.

En revanche, on remarque une conscience croissante de la nécessité de célébrer les réussites collectives notamment pour consolider le récit partagé du territoire.

Les acteurs socio-économiques intégrés au parcours territoire pilote des Transitions ont également marqué ce besoin de convivialité d'espaces informels avec les collectivités. A partir de ces différentes mises en perspective entre les principes directeurs de la conduite du changement systémique et les observations sur les relations entre acteurs ESS et collectivités, il apparaît pertinent de poser la nécessaire intégration des acteurs de l'ESS dans les processus de changement systémique.

4) Le dialogue acteurs publics et acteurs de l'ESS, un des piliers de l'agencement coopératif du territoire en transitions

La difficile question de l'économie et des transitions ...

L'un des principaux freins à la coopération entre acteurs publics et acteurs de l'ESS est la logique concurrentielle.

L'acteur ESS est un acteur économique un peu particulier certes mais acteur économique. L'ESS s'est d'ailleurs battue pour être reconnue comme telle jusqu'à la Loi dite Hamon de 2014 qui la définit comme une manière d'entreprendre. L'ESS est donc souvent intégrée dans les politiques économiques des collectivités. Mais l'ESS n'est pas que cela, elle a aussi une utilité sociale intrinsèque qui la positionne sur diverses politiques publiques que ce soit sur la vie associative, la culture, l'agriculture, la mobilité, l'énergie, les déchets, etc.

Pour la collectivité souvent organisée en silo, cette position particulière est difficile à appréhender.

Si la vision de la collectivité est orientée sur le champ économique, le principe de libre concurrence vient percuter sa capacité à coconstruire avec l'ESS des solutions ou à lui dédier des pans d'activité pour la mise en œuvre de ses orientations politiques (même si le code des marchés publics permet certaines actions spécifiques). En même temps, comme elle est perçue comme une économie particulière, on rend son accès à des politiques comme l'innovation ou encore à des actions économiques plus difficile (on ne va pas revenir ici sur la prédominance de l'innovation technologique dans les politiques économiques).

Or, devenir un territoire en transitions nécessite de dépasser ces contraintes et donc de sortir d'une logique concurrentielle néfaste au processus de changement et qui plus est au dialogue avec l'ESS.

L'autre point mis en exergue par cette recherche action et la confrontation avec les principes directeurs est la nécessité de **reposer les intentions et rôles de chaque partie prenante**.

La collectivité, élus comme techniciens, doit laisser la place aux acteurs ESS dans la définition, la structuration et la mise en œuvre des projets de transition. En d'autres termes, la collectivité n'a pas le monopole de l'intérêt général sur le territoire. L' élu a son projet politique, le technicien a son rôle de garant des principes de l'action publique mais les acteurs ont leur vision d'usage de ce territoire et c'est une expertise particulièrement précieuse pour la conduite du changement systémique.

A contrario, les acteurs ESS n'ont pas le monopole de l'utilité sociale ni de la coopération. L'ESS doit sortir de l'entre-soi bien souvent critiqué et s'ouvrir y compris dans ses faiblesses aux acteurs publics. La confiance doit se construire réciproquement. Les statuts de l'ESS posant des principes forts, on en oublie que les statuts ne font pas l'action et la posture des personnes qui composent la structure.

La relation, le dialogue, la coopération mettent en mouvement, il faut donc sortir des postures de principes qui bloquent là encore un passage à l'échelle. L'ouverture, le « geste » coopératif s'entretient avec l'ensemble de ses partenaires et nécessite de sortir d'une vision utilitariste de la relation à l'acteur public (financeur en particulier).

Il y a donc un enjeu à sortir des relations actuelles pour construire des principes partagés de changement.

Il nous a semblé intéressant de confronter les éléments issus de la recherche action avec la question des communs qui permet un pas de côté vis-à-vis des acteurs publics, le commun n'étant pas confondu avec l'intérêt général, et avec l'ESS, en ce qu'elle sort des questions de statuts pour se concentrer sur la question de la réciprocité et de l'hybridation des ressources comme conséquence de la notion de « commun »

Dans un article intitulé « Partenariats publics-communs : entre rapport de force, politisation et insurrection du droit », Elisabeth Dau et Nicolas Krausz donnent des pistes face aux rapports complexes entre institutions publiques et « *commoneurs* » :

- Une « certaine créativité juridique » qui permet à la fois de faire évoluer les normes et de construire des relations renouvelées avec le politique,
- Passer à l'échelle, « faire des marges des interstices puis des niches » pour réinterroger les posture jacobines et les inactions publiques face au réchauffement climatique notamment,
- La transformation de l'économie par la reconnaissance de la « valeur d'usage » et non seulement marchande du fait de l'utilité sociale et environnementale. Cette transformation nécessite de faire entrer dans la discipline économique d'autres disciplines telles que la sociologie, la philosophie, la science politique ou encore l'histoire.

Les communs peuvent être le pas de côté permettant de reconstruire des relations plus coopératives entre collectivité et ESS dans lesquelles l'ESS doit construire sa place d'acteur de la transition indispensable au processus de changement systémique des territoires.

Bibliographie et références :

Sur les Villes pairs et les principes directeurs de la conduite du changement systémique :

- <https://www.atemis-lir.fr/developpement-durable-des-territoires/ville-durable/>
- INSTITUT EUROPÉEN DE L'ÉCONOMIE DE LA FONCTIONNALITÉ ET DE LA COOPÉRATION, 2019,

Atelier « Villes pairs et territoires pilotes de la transition » - Le référentiel issu de l'atelier

https://www.atemis-lir.fr/wp-content/uploads/2019/06/Atelier_VillesPairsTerritoiresPilotesdeLaTransition_2019_03.pdf

Sur les relations pouvoirs publics et ESS :

- CITEGO et RTES, 2017, *L'ESS : une opportunité pour repenser la coopération et la transversalité ? - Etude exploratoire et regards croisés*
- KRICHNER Odile, LABO DE L'ESS, 2021, *Dynamiques collectives de transitions dans les territoires*
- AGENCE NATIONALE DE COHÉSION DES TERRITOIRES, 2021, *L'économie sociale et solidaire (ESS), une chance pour les territoires fragiles* Sur la coopération :
- MEAD Margaret (dir.), 1937, *Cooperation and Competition Among Primitive Peoples*,
- SENNET Richard, 2014, *Pour une éthique de la coopération*
- INSTITUT DES TERRITOIRES COOPÉRATIFS, 2017, *Principes d'action de la coopération*

Sur les communs :

- DAU Elisabeth, KRAUSZ Nicolas, 2022, *Partenariats publics-communs : entre rapport de force, politisation et insurrection du droit*
- GARDIN Laurent, ROBERT Pierre, 2018, *Origine, diffusion et métamorphose de l'hybridation des ressources*
- GARDIN Laurent, ROBERT Pierre, 2018, *Les modèles socio-économiques de l'ESS en transition. L'apport des initiatives solidaires en commun*