

La place des pouvoirs publics dans les Pôles Territoriaux de Coopération Economique en tant que communs sociaux

Hervé Defalvard, Geneviève Fontaine

▶ **To cite this version:**

Hervé Defalvard, Geneviève Fontaine. La place des pouvoirs publics dans les Pôles Territoriaux de Coopération Economique en tant que communs sociaux. 27ème colloque de l'ADDES - LES RELATIONS ENTRE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET LES POUVOIRS PUBLICS, ADDES, Jan 2017, Paris, France. hal-01539922

HAL Id: hal-01539922
https://hal.science/hal-01539922

Submitted on 15 Jun 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

La place des pouvoirs publics dans les PTCE en tant que communs sociaux.

Hervé Defalvard et Geneviève Fontaine
(UPEM, Erudite, Chaire ESS-UPEM)

Introduction

Aujourd'hui, la littérature foisonnante sur les communs distingue deux grands types de communs, les communs traditionnels et les communs informationnels. Si les deux sont une construction autogouvernée de ressources communes avec des droits distribués pour les « commoneurs », selon la définition proposée par Coriat (2015) reprenant les travaux d'Ostrom (2010), les premiers sont liés à des ressources naturelles (l'eau, les forêts, les poissons…) alors que les seconds sont associés à des ressources numériques qui mettent en jeu la connaissance (logiciels libres, Wikipédia). Notre recherche s'inscrit dans un programme de travail développé par la chaire ESS-UPEM sur les communs sociaux. L'hypothèse de notre programme de travail est que l'économie sociale et solidaire, pour certaines de ses réalités tout au moins, peut receler un troisième type de communs associés à des ressources qui sont des ressources sociales telle la santé, l'emploi, l'éducation ou encore la culture, avec une visée universaliste quant à leur accès. Ces communs sociaux n'étant d'ailleurs pas exclusifs des biens naturels ou intellectuels. L'objet de notre article est de discuter la part des pouvoirs publics dans les nouvelles réalités que sont les Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) considérés dans la perspective des communs sociaux.

Nous proposons, dans une première partie de notre article, de montrer que les PTCE sont, pour certains d'entre eux, des communs sociaux en construction réunissant des conditions nécessaires mais pas encore suffisantes. Nous commencerons, en nous appuyant sur E. Ostrom et sur A. Sen, par caractériser les communs sociaux comme une troisième catégorie de communs en nous en tenant à une approche de nature micro-institutionnelle de ceux-ci, qui se distingue de leur approche macro-institutionnelle laquelle vise à étudier leur capacité de transformation sociale jusqu'à entrevoir la possibilité d'une alternative à la société néolibérale (cf. Defalvard, 2016). Alors que notre définition des communs sociaux les associe à des communs dont l'accès aux ressources est placé sous la double exigence d'un accès universel et d'une démocratie locale, nous montrerons que certains PTCE, structurés autour de l'accès à des biens fondamentaux tels l'emploi, la santé ou la culture, réunissent certaines des conditions des communs sociaux sans toutefois toutes encore les réunir.

Dans la deuxième partie de notre article, notre interrogation sur le rôle des pouvoirs publics dans les PTCE abordés sous l'angle des communs sociaux se déroulera à deux niveaux. A un premier niveau, nous observerons le rôle que les pouvoirs publics ont jusque-là joué dans le développement des PTCE, au-delà de leurs réalités hétérogènes (cf. L. Fraisse, 2015). Ce rôle des pouvoirs publics intervient d'abord, et conformément à l'analyse d'Ostrom, au niveau

méta-institutionnel, définissant le cadre réglementaire des PTCE. Il est plutôt le fait des pouvoirs publics centraux. Il intervient aussi au niveau intra-institutionnel en participant à l'élaboration des règles du PTCE en tant que partie prenante. Il est alors plus le fait des collectivités territoriales. Notre interrogation portera également à un second niveau, normatif et prescriptif, où il s'agira d'imaginer les modalités de l'intervention des pouvoirs publics afin que celles-ci favorisent une évolution des PTCE vers de véritables communs sociaux.

I - Les PTCE : des communs sociaux en cours de construction pour certains ?

1.1 Les communs sociaux comme hypothèse de recherche

Afin de modéliser les communs sociaux, nous empruntons d'abord la voie ouverte par les travaux d'Elinor Ostrom pour ensuite la compléter par les recherches d'Amartya Sen en matière de théorie de la justice.

1.1.1 Les communs dans la tradition d'Elinor Ostrom

Depuis leur reconnaissance par le prix d'économie de la Banque de Suède à la mémoire d'Alfred Nobel, les travaux d'Elinor Ostrom ont fait l'objet de beaucoup d'études même si la plupart d'entre elles se limitent à une référence à son ouvrage de 1990 traduit en français en 2010 sous le titre *Gouvernance des biens communs*. La production exponentielle sur les communs a parfois le défaut d'opérer une confusion ou une extension abusive de sa définition. Pour éviter cet écueil, nous proposons de les aborder comme des institutions en se basant sur la délimitation qu'en a donnée B. Coriat, (2015), en référence explicite aux travaux de Ostrom : « Si l'on s'en tient aux éléments mis en avant par Ostrom elle-même, les communs peuvent être définis comme des ensembles de ressources collectivement gouvernées, au moyen d'une structure de gouvernance assurant une distribution des droits entre les partenaires participant au commun (commoneurs) et visant à l'exploitation ordonnée de la ressource, permettant sa reproduction sur le long terme. » (p. 38-39).
En tant qu'institution, les communs se caractérisent donc par trois critères additionnels empruntés au *Dictionnaire critique des communs* (à paraître) : 1) la production et la gestion d'une ressource (considérée comme vulnérable) mise en commun ; 2) l'établissement de droits distribués (de propriété, d'usage…, etc.) qui régulent notamment l'accès à la ressource par les commoneurs ; 3) enfin, la gouvernance collective de la ressource qui inclut la résolution des conflits générés par la gestion de la ressource.

Pour correspondre à des communs sociaux, les réalités des Pôles Territoriaux de Coopération Economiques devront vérifier à minima ces trois critères additionnels.

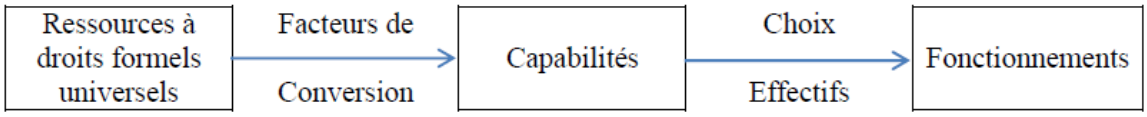
1.1.2 La conversion des ressources en libertés réelles chez Amartya Sen

De la tradition ouverte par Sen en matière de théorie de la justice, nous retiendrons ses deux distinctions qui en composent le cœur : d'une part, celle entre ressources ou droits formels et libertés réelles ; d'autre part, celle entre « capabilités » en tant que libertés réelles de choix et d'action des individus (parmi les modes de vie qui leur paraissent valoir la peine d'être vécus), et fonctionnements ou modes de vie qu'ils choisissent et réalisent effectivement.

La première distinction permet, selon Sen, d'éviter l'écueil de la liberté formelle ou négative pour se concentrer sur la liberté réelle ou positive. Par exemple, une femme peut recevoir un vélo mais si une norme sociale interdit aux femmes de faire du vélo, celle-ci ne pourra pas transformer cette ressource en capacité individuelle à partir de laquelle elle pourrait choisir librement de faire ou non du vélo. Ou, encore, alors que notre constitution de la république française déclare dans son préambule un droit à l'emploi pour chacun, ce droit laisse l'emploi comme une ressource formelle pour des millions de chômeurs qui n'ont pas la liberté réelle de choisir ou non d'avoir un emploi. Pour transformer les ressources associées à des droits formels en capacités individuelles, Sen introduit le concept de « facteurs de conversion » qui sont de trois ordres : individuel, social et environnemental (2010, p. 311-312).

Sen opère également une seconde distinction entre les « capabilités individuelles » comme l'ensemble des choix de vie possibles d'une personne parmi ceux qu'elle juge légitimes d'être vécus, que Sen par analogie compare à l'ensemble du budget dans la théorie du choix du consommateur, et les « fonctionnements » qui caractérisent le mode de vie réellement choisi et réalisé par la personne. En considérant une évolution sociétale qui fasse tomber la norme qui interdisait aux femmes de faire du vélo, et en considérant que se déplacer à vélo fait partie des choix de vie que la femme de l'exemple ci-dessus juge valoir la peine d'être vécu, elle pourra désormais choisir effectivement de se déplacer au quotidien à pied, en transport public ou en vélo dans sa ville. En reprenant le schéma proposé par Bonvin et Farvaque (2007), nous pouvons réunir ces deux distinctions sur un même schéma :

Schéma 1 : Les capabilités comme libertés réelles de choix



1.1.3 Les communs sociaux par rapport aux autres types de communs

En croisant les approches de Sen et d'Ostrom, nous nous proposons de caractériser ce que seraient des communs sociaux par rapport aux autres types de communs (cf. Defalvard, 2016).

Aujourd'hui, la littérature sur les communs distingue deux grands types de communs, les communs traditionnels liés à des ressources naturelles (l'eau, les forêts, les poissons...) et les communs informationnels autour de ressources intellectuelles qui mettent en jeu la connaissance (logiciels libre, savoirs académiques). Ostrom commence par s'intéresser aux ressources matérielles et foncières (forêts, eau, pêcheries). Dans ce cas, la ressource préexiste au commun. L'action collective instituante est locale et vise à préserver à la fois l'accès à la ressource pour chacun des commoners (intérêt individuel) et la durabilité de la ressource (intérêt général). Avec C. Hess, elle élargira ensuite son approche aux ressources informationnelles ou de la connaissance. Dans ce cas, la ressource ne préexiste pas mais est créée en commun - et c'est l'idéologie propriétaire (Coriat, 2015) au travers des droits de propriété intellectuelle qui organise la rareté et empêche la ressource de se développer, créant ainsi une « tragédie des anti-communs » selon la terminologie de Heller et Eisenberg (1998). L'action collective instituante cherche à garantir l'accessibilité universelle à la ressource pour préserver (par sa diffusion) son potentiel de développement. Les communs informationnels se caractérisent aussi par le fait qu'à côté des règles régissant le prélèvement, ils définissent également des règles d'additionnalité qui ont trait aux conditions de l'enrichissement du commun en information et connaissances nouvelles (Coriat, 2013).

En tenant compte de ces remarques et apports, nous pouvons poser les premiers éléments de définition des communs sociaux comme étant des communs dont :
- la ressource mise en commun est sociale au sens des « biens communs sociaux » définis en Italie par Barsani (2011, p.94-95). La définition des « biens communs sociaux » dans la tradition juridique italienne permet de dessiner un premier périmètre de ressources sociales pouvant faire l'objet d'un commun social qui comprend l'emploi, la santé, la culture, l'éducation, le logement, la mobilité, la justice environnementale… comme autant de droits devant être accessibles universellement mais selon un processus démocratique local.
- la finalité dépasse la recherche d'un intérêt mutuel des commoneurs pour viser le développement équitable d'égales capabilités pour chacun. Dans les communs sociaux, les commoneurs cherchent donc à agir sur les facteurs de conversion (Sen, 2010) individuels, sociaux et environnementaux qui permettent à une personne de transformer les ressources et droits formels qu'une société propose en accès réel à ces ressources afin qu'elles puissent faire partie de ses capabilités. Cela suppose d'élargir l'approche de Sen en reconnaissant que les commoners sont des « personnes capables » au sens de Ricoeur (2004) c'est-à-dire des agents capables d'une responsabilité ex-ante à la fois locale en tant que citoyen d'un territoire et universelle vis-à-vis d'autrui et des générations futures.
- les droits d'accès à la ressource ont donc une visée universaliste mais leur gouvernance collective est toujours locale et démocratique au sens du triptyque d'Hirschman : *exit, voice, loyalty*. Autrement dit, par rapport à la ressource qui est rendue accessible par un commun social, les commoneurs doivent être en mesure de la refuser (*exit*), de la discuter (*voice*) ou de la choisir réellement (*loyalty*). Dans le cas des communs sociaux, on retrouve la dimension locale (territoriale) des communs fonciers mais avec la finalité d'accessibilité réelle à la ressource (pas d'exclusion) dans un souci de justice sociale (A Sen) garantie par

une liberté en termes d'opportunités et de processus (participation démocratique) présente dans les communs informationnels.

Au final, les communs sociaux, en plus de réunir les trois critères additionnels de tout commun, se caractérisent par leur conversion démocratique locale de ressources sociales associées à des droits universels en libertés réelles pour les individus.

Tableau 3 : Les éléments caractérisant un commun social

<table>
<tr><th colspan="3">Critères additionnels de tous communs</th></tr>
<tr><td>1) la production et la gestion d'une ressource (considérée comme vulnérable) mise en commun</td><td>2) l'établissement de droits distribués (de propriété, d'usage…, etc.) qui régulent notamment l'accès à la ressource par les commoneurs.</td><td>3) la gouvernance collective de la ressource qui inclut la résolution des conflits générés par la gestion de la ressource</td></tr>
<tr><th colspan="3">Critères additionnels des communs sociaux</th></tr>
<tr><td colspan="3">4) l'aspiration sociale, au développement équitable d'égales capabilités pour toutes et tous, des commoneurs/personnes fonde leur responsabilité ex-ante et motive l'action collective</td></tr>
<tr><td>5) l'objectif est l'accessibilité réelle à la ressource à partir d'une finalité d'équité et une attention portée aux plus démunis et vulnérables. L'accessibilité se traduit notamment dans les droits distribués qui régulent l'accès à la ressource.</td><td>6) un mode de gouvernance local et délibératif associant les personnes concernées (liberté procédurale) et leur assurant la possibilité d'exit, de voice ou de loyalty et qui repose sur une solidarité démocratique fondée sur la reconnaissance de l'autre comme différent mais égal en dignité.</td><td>7) la ressource faisant l'objet d'un commun social (« ressource sociale ») concoure aux capabilités et fait l'objet d'un jugement partagé d'utilité, de désirabilité et d'un vœu de dotation équitable construit par la délibération.</td></tr>
<tr><td colspan="3">8) Des pouvoirs publics qui, en sus d'apporter une reconnaissance méta-institutionnelle des règles du communs (Ostrom, 1990), adoptent une posture de partenaires et/ou de médiateur.</td></tr>
</table>

Defalvard H. et Fontaine G., 2016

1.2. Les PTCE en tant que communs sociaux ?

D'un point de vue méthodologique, nous avons, dans un premier temps, cherché à repérer les éléments caractérisant les PTCE et pouvant être considérés comme des marqueurs des caractéristiques des communs sociaux. L'utilisation des écrits universitaires et des fiches descriptives des PTCE nous a permis de repérer, parmi les 51 PTCE étudiés, des PTCE potentiellement porteurs de communs sociaux. En parallèle, des visites, entretiens et observations participantes réalisés sur 3 de ces PTCE (Idesol, Culture et Couleur et TETRIS), ont permis une étude plus approfondie du processus de construction des règles de gouvernance et des droits de propriété mais également de leurs trajectoires et du rôle des leaders dans cette dynamique d'évolution.

1.2.1 L'aspiration sociale au développement équitable d'égales capabilités pour toutes et tous des commoneurs/personnes qui fonde leur responsabilité ex-ante et motive l'action collective.

Rares sont les PTCE qui affichent une aspiration sociale universaliste autour des capabilités dans leurs documents externes mais on peut tout de même en identifier certains comme l'Ecopôle alimentaire de la région d'Audruicq dans le Pas de Calais qui annonce vouloir agir pour « un avenir alimentaire souhaité c'est-à-dire durable, de qualité, réellement favorable à la santé dans la recherche de l'intérêt sociétal » ou le PTCE TETRIS (Transition Ecologique Territorial pat la Recherche et l'Innovation Sociale) qui se décrit comme ayant « une finalité de transition écologique par le développement inclusif du pouvoir d'agir individuel et collectif ».

On peut également approcher l'aspiration sociale des PTCE au travers du type de coopération recherché. Laurent Fraisse (2015) distingue ainsi trois niveaux de coopération dans les PTCE :
- la mutualisation de moyens et de ressources tout comme la coopération économique sur des projets communs auxquels les membres participent et dont ils bénéficient relèvent de la recherche d'un intérêt mutuel.
- alors que les coopérations stratégiques et prospectives visant à concevoir et construire un projet de territoire relèvent davantage de la recherche d'un intérêt général localisé.

Les PTCE qui affichent rechercher « la construction d'un lieu mutualisé porteur de développement de l'ESS sur le territoire » ou « la coopération entre structures de la culture pour leur développement économique » (Le Damier) sont dans la recherche d'un intérêt mutuel pouvant avoir des répercussions positives sur le territoire sans que cela soit la finalité première. Henry (2015) souligne ainsi que beaucoup de PTCE autour de la culture qui pourraient être considérés à priori comme porteurs d'une aspiration universaliste sont en fait essentiellement dans la recherche d'un intérêt mutuel de soutien réciproque face aux évolutions du contexte économique et politique de leur secteur.
Ces PTCE pourraient correspondre davantage à la description qu'Ostrom fait des communs traditionnels qu'à notre caractérisation des communs sociaux tout en gardant à l'esprit que ce constat n'a rien de définitif et que la trajectoire de ces PTCE peut par la suite les y amener.

Les PTCE qui affichent vouloir être des « développeurs de territoire », comme Idesol en Pays de Bray, De Fils en Réseaux sur le plateau des Millesvaches ou Culture et Couleurs porté par la SCIC Okhra dans le Lubéron, affirment ainsi une finalité de coopérations prospectives et stratégiques et peuvent donc être considérés comme plus proches des communs sociaux du point de vue de l'aspiration sociale. C'est le cas également des 10 PTCE regroupés dans le programme commun « renouveau productif » qui affichent vouloir valoriser les ressources de leur territoire qu'elles soient naturelles ou humaines.

1.2.2 Un objectif d'accessibilité réelle à la ressource à partir d'une finalité d'équité et une attention portée aux plus démunis et vulnérables qui se traduit notamment dans les droits distribués qui régulent l'accès à la ressource.

Dans le cas d'une ressource considérée comme insuffisante sur un territoire, l'accessibilité réelle à la ressource correspond tout d'abord à l'augmentation du stock de cette ressource disponible. C'est ainsi que tous les PTCE ont pour objectif d'augmenter la ressource en emplois sur leur territoire et que l'on peut légitimement considérer que l'emploi est une ressource sociale qui augmente les capabilités et fait l'objet d'un jugement partagé d'utilité, de désirabilité et d'un vœu de dotation équitable. Il en est de même lorsque le PTCE cherche à préserver une ressource ayant façonné le territoire comme les savoir-faire autour des ocres pour Cultures et Couleurs ou le territoire lui-même en tant qu'espace vécu et partagé comme pour le plateau des Millevaches.

Cependant, l'augmentation du stock de ressource disponible ne suffit pas pour caractériser l'accessibilité dans une logique d'équité, il faut également qu'une attention particulière soit portée au développement des libertés réelles d'opportunité pour les plus démunis et vulnérables. En ce qui concerne l'emploi, cette attention portée aux plus vulnérables se concrétise dans les PTCE par le biais de l'Insertion par l'Activité Economique qui y est fortement représentée (COORACE, 2014). Elle peut également prendre également la forme de la médiation aux usages du numériques (TETRIS, Coopaxis), de logements passerelle facilitant l'installation sur le plateau des Millevaches, de paniers solidaires rendant accessible une alimentation de qualité pour l'Ecopôle Alimentaire d'Ardouick, mais aussi de réflexions sur le prix juste et équitable voir même d'accompagnement à la réflexion sur la valeur des biens et services produits par le PTCE (pratique du prix libre pour TETRIS).

Rendre accessible ne suffit pourtant pas à garantir un accès réellement équitable et ce en raison des facteurs de conversion qui génèrent des iniquités dans les fonctionnements effectivement réalisables pour les individus. Par leurs activités et leur approche, on peut considérer que certains PTCE cherchent à agir sur ces facteurs de conversion. Sur le pays de Bray, le PTCE Idesol couple le développement de nouvelles activités (éco-construction, recyclerie…) à un plan de formation ambitieux, rendant l'accès à ces nouveaux emplois plus équitable sur le territoire. Pour Culture et Couleur, le développement d'un tourisme expérientiel vise à permettre à chacun-e de ressentir et ainsi de comprendre la place de la couleur dans le territoire du Lubéron. TETRIS s'appuie sur l'éducation populaire au développement durable pour renforcer la capacité de « voice » et d'action tant en interne qu'à destination des habitants du territoire.

1.2.3 Un mode de gouvernance local et délibératif associant les personnes concernées (liberté procédurale) et leur assurant la possibilité *d'exit, de voice ou de loyalty.*

Contrairement aux communs étudiés par Ostrom, les PTCE sont par définition des coopérations multi partenariales associant des acteurs hétérogènes dans leurs finalités. Les règles de gouvernance qu'ils construisent émanent de cette hétérogénéité et organisent des espaces de délibération qui permettent de faire converger les intérêts individuels vers un intérêt au minimum mutuel et de définir un agir commun à partir de cultures et de schémas d'action différents. Les PTCE supposent également, à minima, une ouverture permettant l'entrée et l'intégration de nouveaux membres qui limite de fait la mise en œuvre de règles d'exclusion mais ne l'élimine pas comme pour le PTCE Phare où les nouveaux membres sont cooptés par les anciens. Laurent Fraisse (2015) souligne ainsi que le nombre de membres des PTCE a tendance à augmenter y compris dans les PTCE basés sur des coopérations plus anciennes.
On note également une tendance (Fraisse, 2015) à la formalisation des relations entre les membres des PTCE au travers d'une structuration juridique plus importante (seuls 11% des PTCE n'ont pas de structuration juridique en 2016 contre 31% en 2013 – Cornu S, 2016) et de la mise en place de pactes d'associés et/ou de règlement intérieur sur le partage d'un lieu. Ainsi, pour le PTCE du Pays de Bray, les règles mises en place sont : l'ouverture à tous les interlocuteurs souhaitant participer aux discussions dans la phase de brainstorming et d'étude d'opportunité des projets mais l'obligation de devenir sociétaire de la SCIC de la Maison de l'Economie Solidaire avec la signature d'un pacte d'associé pour participer aux phases d'étude de faisabilité puis de mise en œuvre de l'activité. Dans les trois PTCE étudiés, l'exigence d'ouverture à tous les acteurs du territoire entre en tension avec l'exigence de mise en œuvre d'activités économiques et la crainte de comportements de passagers clandestins. Les règles élaborées reflètent cette tension comme le montre l'exemple du Pays de Bray.

Si la liberté procédurale des structures membres semble assurée au sein des PTCE, qu'en est-il des individus ? Quelle place est faite aux salariés, bénéficiaires et habitants dans cette gouvernance ?
Pour Matray et Poisat (2015), les PTCE sont nés de l'ambition d'inventer un développement local participatif, un nouveau mode de gouvernance territoriale solidaire dans lequel la société civile jouerait un rôle central. Ils soulignent ainsi que les PTCE peuvent organiser des processus de délibération citoyenne par la construction de réseaux, la création de structures de décisions ouvertes à toutes les parties prenantes et aux citoyens et l'élaboration collective de projet de développement. Mais dans la pratique, très peu de PTCE se sont dotés de règles donnant réellement une liberté procédurale aux citoyens ou habitants de leur territoire.

De Fil en Réseaux s'est doté de règles de gouvernance organisant une concertation citoyenne autour de thématiques, en lien avec les communes, afin de définir les ressources à

préserver ou développer et faisant ensuite l'objet d'action co-produite au travers de groupes de travail thématiques associant les habitants. Vingt-cinq propositions ont ainsi été définies dont par exemple : « quel avenir pour la dernière épicerie du village ? ». Certains PTCE inclus une dynamique bénévole (Domb'Innov, TETRIS, Eco-Pertica) ou un collège « société civile » ou « citoyens » (La bio pour tous, Coursive Boutaric, Eoliennes en Pays de Vilaine).

Reste que les PTCE sont encore loin d'être des outils de gouvernance territoriale délibérative par l'inclusion des habitants tant dans l'élaboration des règles et leur contrôle que dans la définition des ressources devant faire l'objet de l'action commune. Les liens que certains PTCE tissent avec la politique de la Ville au travers des Conseils Citoyens seront peut-être à même de faire évoluer ce constat.

Laurent Fraisse (2015) souligne également la très faible présence de la santé, de l'éducation (dont l'éducation populaire) et du sport dans les PTCE alors que les structures de l'ESS sont traditionnellement bien représentées dans ces champs d'activité. Cette faible présence est peut-être un facteur freinant le développement de communs sociaux au sein des PTCE.

Au total, si nous synthétisons les propositions de cette deuxième partie :
- les PTCE sont au mieux des communs en construction et à de rares exceptions près (TETRIS), ils ne se définissent pas spontanément comme des communs. Il est toutefois possible d'identifier des ressources (que l'on peut parfois qualifier de sociale) que les membres des PTCE préservent, gèrent, et développent par une praxis commune. Celle qui est le plus souvent citée étant l'emploi mais d'autres peuvent apparaitre en première ou deuxième intention lorsqu'on entre dans l'analyse détaillée de leur fonctionnement (foncier, énergie, alimentation, culture, savoirs, savoir-faire, logement…).
- Les PTCE qui peuvent être rapprochés des communs sociaux sont très peu nombreux et se caractérisent par :

- Une aspiration sociale universaliste qui peut être appréhendée soit directement dans les discours des acteurs, soit au travers du type de coopération recherché.
- La recherche de l'accessibilité qui se manifeste à minima dans la production de ressources jugées insuffisantes sur le territoire (souvent l'emploi) mais également dans la production de services cherchant à accroitre l'accessibilité à ces ressources pour les plus démunis ou vulnérables. Elle est renforcée lorsque les PTCE cherchent à agir sur les facteurs de conversion de ces ressources en libertés réelles d'opportunités pour les individus et à traduire cette recherche d'accessibilité dans les droits distribués qui régulent l'accès à la ressource.
- Une gouvernance localisée, multi partenariale et délibérative entre les membres et qui tend à l'inclusion des habitants.

Les communs selon Ostrom se caractérisant par leur capacité à produire des règles autour d'une ressource, nous pouvons nous interroger sur la place et le rôle des pouvoirs publics

dans ce processus, et ce d'autant plus qu'ils jouent un rôle important dans les PTCE comme le révèle l'analyse de S Cornu (2014, 2016).

2. Quelle place et rôle pour les pouvoirs publics dans les PTCE en tant que commun sociaux ?

2.1 Communs, règles et pouvoirs publics selon Ostrom

Pour E Ostrom, les pouvoirs publics interviennent de deux manières dans la construction des communs :
- En amont, au niveau des règles extérieures définissant un environnement plus ou moins favorable à l'émergence et à la construction des communs (Fontaine, 2016) : en renforçant ou diminuant les prédispositions individuelles et collectives à la coopération et en favorisant plus ou moins l'autonomie et la responsabilisation des communautés, c'est-à-dire leur capacité à définir des règles.
- En aval, par la légitimation et la sécurisation des arrangements institutionnels construits par les commoneurs au niveau local (Nyssens et Petrella, 2015).
Otsrom proposant une analyse reposant sur une pluralité de niveaux institutionnels encastrés, nous pouvons considérer que les pouvoirs publics sont impliqués dans les niveaux supérieurs d'organisation institutionnels (niveaux méta-institutionnel) des communs.

En transposant cette analyse aux PTCE, on peut considérer que les niveaux méta-institutionnels intervenants sur les variables extérieures en amont et/ou sur la légitimation en aval de la construction des PTCE vont de l'Etat avec la définition des PTCE dans l'article 9 de la Loi de 2014 et les deux appels à projets interministériels, aux municipalités en passant par tous les niveaux de collectivité locale intermédiaires (EPCI, Départements, Régions). Les Régions interviennent auprès de 75% des PTCE, les départements dans près de 50%, les villes et EPCI dans 52% et les Parcs Naturels Régionaux ou Pôle d'Equilibre Territoriaux Ruraux (ex Pays) dans 15% des PTCE (Cornu S, 2016).

Dans les réalités de l'ESS, la place et le rôle des pouvoirs publics sont aussi beaucoup plus diversifiés que dans l'analyse ostromienne des communs, allant du rôle de financeur à la posture de co-construction des politiques publiques en passant par le rôle de partenaire ou de partie prenante des dynamiques collectives. C'est particulièrement vrai pour les PTCE comme le montre l'étude sur « le rôle des collectivités locales dans les dynamiques de PTCE » menée par le RTES en 2014 et 2016.

Dans le cadre de notre analyse des PTCE en tant que communs, nous devons donc ajouter à l'étude du rôle méta-institutionnel des pouvoirs publics issu du cadre ostromien, l'étude du rôle des pouvoirs publics en tant qu'acteurs de l'action collective instituante, c'est-à-dire en tant que commoneurs. Ce rôle d'acteurs ou de partenaire opérationnel des PTCE est

essentiellement porté par les municipalités et les EPCI. En tant qu'acteur des PTCE, ces collectivités locales peuvent donc intervenir directement dans la construction des règles de gouvernance et des droits distribués (de propriété, d'usage…, etc.) qui régulent notamment l'accès à la ressource au sein des PTCE approchables comme des communs.
Nous pouvons donc formuler trois questionnements sur le rôle et la place des pouvoirs publics en tant que commun en focalisant notre analyse sur le rôle de l'Etat et des municipalités et EPCI:

- Les pouvoirs publics rendent-ils actuellement possibles la construction des PTCE en tant que commun (niveau méta-institutionnel) ?
- Comment les collectivités locales participent-elles directement à la construction des PTCE en tant que commun (au niveau de la gouvernance et des règles d'accès) ?
- A quelles conditions les pouvoirs publics peuvent-ils favoriser la construction de PTCE en tant que commun sociaux ?

2.2 Le rôle des pouvoirs publics dans la construction des PTCE sous l'angle des communs

2.2.1 Les pouvoirs publics rendent-ils actuellement possibles la construction des PTCE en tant que commun (niveau méta-institutionnel) ?

L'idée de Pôle pour créer des synergies entre les acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire et ainsi accroître leur lisibilité mais également leur pouvoir de transformation de la société n'est pas nouvelle. Dès 1995, sur proposition du REAS (Réseau pour une Economie Alternative et Solidaire), plusieurs collectivités ont soutenu l'émergence de tels pôles conçus comme des espaces d'expérimentation citoyenne dans une démarche de développement territorial participatif. Les Etats Généraux de l'ESS en 2011 ont formalisé le concept de Pôles Territoriaux de Coopération Economique (PTCE). Une première définition proposée par Laurent Fraisse, dans la cadre du Labo de l'ESS, définit alors les PTCE comme « un regroupement sur un territoire donné, d'initiatives, d'entreprises et de réseaux de l'économie sociale et solidaire, associés à des PME socialement responsable, des collectivités territoriales, des centres de recherche et des organismes de formation, qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets socio-économiques innovants de développement local durable ».
Les PTCE, au travers de cette définition émanant des acteurs, constituent donc potentiellement des communs sociaux puisqu'ils associent une diversité d'acteurs sur un territoire qui partagent une finalité de développement local durable et qui développent des activités socio-économiques dans une démarche de coopération reposant sur les principes de l'ESS dont la délibération.

Les PTCE seront ensuite très rapidement inscrits à l'agenda politique avec un premier appel à projets interministériel lancé dès 2013 sur la base de cette définition du Labo de l'ESS puis avec la Loi de 2014 sur l'ESS. Pierre Calame lors de la deuxième journée des PTCE organisée

par le Labo de l'ESS en septembre 2014 parlera même de « court-circuit institutionnel » pour évoquer le temps inhabituellement court qui séparer l'émergence du concept et sa reconnaissance par la loi.

La loi définit les Pôle Territoriaux de Coopération Economique comme « le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissement d'enseignement supérieur et de recherche, des organisme de formation ou tout autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable ».

Les glissements entre la définition issue de la dynamique collective des réseaux de l'ESS et celle de la loi sont significatifs et relevés, voire dénoncés, par les acteurs de l'ESS (FRAISSE L, 2015) :
- On passe d'une définition mettant l'accent sur la pluralité des coopérations y compris avec des initiatives citoyennes, à une définition ciblant les coopérations entre entreprise de l'ESS et hors ESS. Ce faisant, la loi réduit la place des citoyens dans les PTCE et minimise donc leur ouverture aux habitants et leur potentiel délibératif, les éloignant donc des communs sociaux.
- On note aussi l'introduction d'une sorte de hiérarchie dans les parties-prenantes donnant la primauté à l'économie : les collectivités locales, organismes de formation ou de recherche deviennent des parties-prenantes secondaires. Bien que la loi laisse en théorie une grande liberté aux acteurs pour imaginer des arrangements institutionnels locaux ce qui est une condition favorable à la construction de communs (Fontaine, 2016), cette « hiérarchisation » des parties-prenantes peut, dans les faits, limiter la diversité des arrangements institutionnels mis en œuvre au sein des PTCE.
- La finalité de développement local durable est également minimisée puisqu'on passe de l'idée de « stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets socio-économiques innovants de développement local durable » à « stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable ». On peut enfin remarquer la disparition de la référence à des entreprises socialement responsables. Cette évolution minimise le rôle de l'aspiration sociale universaliste et de la responsabilité ex-ante dans la construction des PTCE, les éloignant de nouveau des communs sociaux.

Le deuxième appel à projet interministériel de 2015 se base logiquement sur la définition de la loi et concrétise un glissement vers une logique gestionnaire qui éloigne les PTCE de leur potentiel de transformation social et de délibération (MATRAY M et POISAT J, 2015), mais

également de leur finalité de développement local durable. Les critères de sélection des projets donnés dans le cahier des charges de cet appel à projet en sont assez révélateurs :
« - des projets qui permettent le développement d'activités socio-économiques au sein des structures existantes et/ou par la création de nouvelles structures. Seront privilégiés des projets démontrant leur impact direct sur le développement économique de leurs membres ;
- des projets dans lesquels la coopération inter-entreprises tend vers une offre de services mutualisés ou intégrés dans une chaîne de valeur ;
- des projets dont le modèle économique assure un fort autofinancement au cours de la 3e année ;
- des projets ayant un impact positif sur leurs territoires, en particulier lorsqu'il s'agit de territoires fragiles ;
-des projets innovants, socialement ou technologiquement, et tout particulièrement dans les domaines soutenus par les politiques publiques des membres du comité de pilotage national »

Qu'ils soient issus de coopérations anciennes ou pas, la majorité des PTCE se sont constitués en tant que PTCE à l'occasion du premier ou du deuxième appel à projet interministériel. Les critères de ces appels à projets ont donc fortement influencé la construction des PTCE tant au niveau de leurs finalités que de leur structuration (arrangements institutionnels). Ce 2ième appel à projet qui exigeait une structuration légale du PTCE (association, SCIC) et un fort autofinancement à trois ans a donc limité l'autonomie des acteurs c'est-à-dire leur capacité à définir librement leurs règles.

On peut également souligner avec P Gianfaldoni (2014) que les PTCE sont une des réponses possibles des structures de l'ESS à la pression institutionnelle à la mutualisation et à la coopération qu'elles subissent depuis quelques années au travers de l'évolution des financements publiques. Ces PTCE sont alors essentiellement tournés vers la recherche d'un intérêt mutuel et ont des conditions d'émergence qui les rend moins susceptibles d'être des communs sociaux. C'est notamment le cas de nombreux PTCE autour de la culture comme le souligne Philippe Henry (2015).

Le cadre légal définit par l'Etat ne s'oppose donc pas à la construction de PTCE en tant que commun mais le contexte actuel des financements publics tout comme le deuxième appel à projet interministériel induisent et légitiment des arrangements institutionnels normés autour d'une logique gestionnaire moins propice à l'émergence de communs et surtout de communs sociaux.

Les collectivités locales ont également un rôle à jouer au niveau méta-institutionnel en renforçant ou diminuant les prédispositions individuelles et collectives à la coopération. Selon S Cornu (2016), les collectivités locales interviennent dans l'émergence des PTCE par le repérage et la mise en lien des acteurs ainsi que par l'identification des problématiques du territoire. Ce rôle peut s'appuyer sur l'animation par la collectivité d'espaces de concertation formalisés permettant de partager les informations sur les ressources, sur les acteurs, de construire un projet de coopération et éventuellement une aspiration commune. La

Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse, par sa démarche de co-construction de sa politique de soutien à l'ESS, a ainsi servi de creuset au PTCE TETRIS. La technicienne de la collectivité se définissant comme « une tricoteuse » de relations entre les acteurs.

Mais ce sont également les attentes des collectivités locales vis-à-vis des PTCE qui interviennent comme variable extérieure pouvant influencer la capacité d'autonomie des acteurs dans la construction des règles. On peut relever deux grands types d'attentes de la part des collectivités locales (Cornu S, 2014) :
- le PTCE peut être vu comme devant répondre aux besoins des acteurs. Il s'agira dans ce cas de s'appuyer sur la recherche d'un intérêt mutuel et les bénéfices collectifs connexes attendus pour le territoire relèvent alors essentiellement de la pérennisation ou création d'emplois.
- Le PTCE peut aussi être approché comme devant répondre aux besoins du territoire ce qui ouvre la voie vers la recherche d'un intérêt collectif et donne à la collectivité un rôle de garant de l'intérêt général. Potentiellement plus favorable à la construction de PTCE en tant que communs sociaux, ce type d'attente regroupe tout de même des motivations diverses. Certains élus et techniciens des collectivités locales expriment une attente de contribution au développement économique et de lisibilité de l'ESS qui assigne pour priorité aux PTCE de développer la ressource en emploi de leur territoire. D'autres donnent une visée plus transformative aux PTCE comme devant faire la preuve par l'exemple que d'autres formes de développement sont possibles et ce en abordant des questions plus larges, sociétales, comme l'environnement (Cornu S, 2014). Ils demandent alors aux PTCE de « combattre le sentiment de relégation qui s'exprime dans certains territoires ruraux et péri-urbains comme d'ailleurs dans un certain nombre de quartiers en difficulté de grandes agglomérations » (Sylvia Pinel, 2^{ième} journée des PTCE, Labo de l'ESS, janvier 2015). Cette attente de transformation sociale adressée aux PTCE par certaines collectivités intervient comme une condition favorable à la construction de PTCE en tant que communs sociaux autour de ressources sociales. On la retrouve par exemple dans le contexte d'émergence de PTCE autour de l'alimentation (Ecopôle alimentaire de la Région d'Audruicq) ou d'activités écologiques (Ecopya) ou encore de la culture (Coursive Boutaric).

Les pouvoirs publics jouent donc un rôle au niveau méta-institutionnel. Ils peuvent par leurs décisions, attentes et postures créer (ou non) des conditions favorables à l'émergence de PTCE en tant que communs et particulièrement de communs sociaux. Les acteurs des PTCE sont soumis à l'influence de ces variables externes générées par les pouvoirs publics mais conservent dans la plupart des cas une autonomie suffisante pour créer les arrangements institutionnels en accord avec leur aspiration sociale ou leur finalité. Mais encore faut-il que ces arrangements soient ensuite légitimés par les pouvoirs publics. le discours du Président de la Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse lors de l'inauguration des locaux du PTCE TETRIS révèle que cette capacité à fixer de nouvelles règles a dû être conquise par les acteurs au travers de leurs actions : « Nous ne pouvons que saluer votre obstination et vous féliciter d'avoir eu le courage de nous démontrer que ce qui pouvait sembler être un rêve

était au final réaliste et présentait un projet particulièrement novateur et dynamisant pour notre territoire».

2.2.2 Comment les collectivités locales participent-elles directement à la construction des PTCE en tant que commun (au niveau de la gouvernance et des règles d'accès) ?

La présence des collectivités locales est témoignée par la quasi-totalité des acteurs des PTCE dès les premières étapes du projet mais cette présence prend des formes très variées. Les études menées sur les PTCE et en particulier celles réalisées par le RTES mettent en évidence quatre positionnements non exclusifs des collectivités locales :

- Beaucoup interviennent comme financeurs. Certaines se limitent à ce rôle mais beaucoup de communes et d'EPCI sont à la fois financeur et impliquée activement dans la dynamique collective. C'est le cas des collectivités qui sont sociétaires des SCIC porteuses de PTCE comme pour Idesol ou TETRIS.
- La plupart des collectivités adoptent un positionnement de partenaires, venant en soutien aux acteurs, par l'implication de techniciens, l'apport de compétences, de relations et d'ingénierie lors de la phase d'émergence. C'est moins fréquemment le cas lors des phases de développement du PTCE pour les collectivités ayant une attente d'autonomisation des projets à court ou moyen terme.
- Certaines, au travers de leur(s) élu(s), sont les réels initiateurs des PTCE et y jouent un rôle de leader : « A d'autres endroits, les dynamiques émanent de la sphère publique, avec la présence marquée d'élus dont le militantisme et l'implication sur le terrain aura permis que la rencontre s'opère entre la puissance publique et le collectif d'acteurs » (S Cornu, 2014, p.21). Le volontarisme politique est ici le déclencheur de l'action collective. C'est le cas de l'Ecopôle alimentaire de la Région d'Audruicq : « Le PTCE de la région d'Audruicq est le fruit d'une volonté politique de la collectivité qui a identifié les questions agricoles et alimentaires comme fil rouge du développement économique du territoire » (S Cornu, 2016, p. 23).
- Certaines enfin se considèrent et se comportent comme des acteurs à part entière de la dynamique collective. Le PTCE Lille MétroPôle Solidaire se définit ainsi comme « un PTCE partagé entre une collectivité (Lille Metropole) et un cluster de l'ESS (Initiatives et Cité) » (S Cornu, 2014, p.24).

En fonction de leurs positionnements, les collectivités locales n'auront pas le même poids sur la construction du projet et des règles de gouvernance du PTCE. Cependant qu'elles soient partenaires, acteurs ou leaders des PTCE, ce qui semble déterminant pour les PTCE approchés en tant que commun et plus particulièrement de communs sociaux, c'est plus la posture de la collectivité que son positionnement.

L'implication des collectivités locales dans les PTCE peut bousculer les relations habituelles avec les acteurs et interroger la place de la collectivité dans l'animation du développement économique et par effet miroir celle des acteurs dans l'animation d'une politique ESS. Entre

une posture dominante qui risque l'instrumentalisation des acteurs et celle mineure de simple bailleur de fonds, les collectivités doivent trouver la juste place (S Cornu, 2014).
Les collectivités locales peuvent être tentées d'adopter une posture « dominante » en cherchant à piloter la dynamique collective ou à l'instrumentaliser en utilisant parfois l'outil de la délégation de services publics. Les acteurs témoignent ainsi fréquemment d'une crainte d'ingérence des collectivités locales (S Cornu, 2014). Le PTCE perd alors sa capacité d'autonomie dans la création des règles et son potentiel de commun en devenant un outil de la collectivité locale au service d'une politique publique descendante.

La plupart des collectivités impliquées dans les PTCE adoptent une posture « facilitatrice » et de garant de l'intérêt général. A titre d'illustration, la Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse est actrice à part entière du PTCE TETRIS et, par sa participation à tous les comités de pilotage et aux groupes de travail thématiques, contribue en termes de méthodologie, de mobilisation de compétences et de moyens. Mais elle a aussi un rôle d'objectivation et de médiation inter-structures lors des conflits entre les acteurs en introduisant la référence à l'intérêt général dans les pratiques de gouvernance du PTCE. Cette posture « facilitatrice » est cependant souvent fortement freinée par le cloisonnement des services, des compétences et des territoires. Acteurs, élus et techniciens ressentent le manque de transversalité au sein des collectivités comme un frein objectif au développement des PTCE. La question du territoire est également prégnante : les PTCE qui gèrent, préservent ou développent des ressources choisissent un territoire en adéquation avec cette ressource qui correspond, pour les ressources sociales (emploi, culture, savoir-faire, alimentation...), au bassin de vie et pas forcément aux délimitations administratives. Le PTCE du Pays de Bray définit ainsi son territoire comme « un bassin de solidarité » qui s'étend sur trois EPCI. Pour que les collectivités locales puissent pleinement jouer leur rôle d'acteur des PTCE en tant que communs c'est-à-dire qu'elles puissent participer activement à la co-élaboration des règles de gouvernance et d'accès, la coopération opérationnelle entre les collectivités locales et le développement des transversalités en leur sein sont indispensables. L'enquête menée par S Cornu pour le RTES montre toutefois que cette transversalité tant à se développer au sein des collectivités locales impliquées dans un PTCE par « contamination ».

Les collectivités locales peuvent bousculer encore davantage les relations avec les acteurs en adoptant une posture de coproduction. Dans un article de 1996, E Ostrom définit cette posture en l'illustrant par l'exemple de la coproduction de systèmes d'égouts au Brésil. La coproduction suppose que les pouvoirs publics acceptent pleinement que les citoyens jouent un rôle actif dans la conception et la production des biens et services qui les concernent. La coproduction repose sur la création de synergies entre ce que l'administration fait et ce que les citoyens souhaitent voir se produire qui peut être obtenu grâce à la délibération. Cette approche de la coproduction proposée par Ostrom rejoint l'analyse de Sen sur la justice sociale en démontrant l'efficacité de l'introduction d'une liberté procédurale dans le processus de prise de décision et de mise en œuvre. Ostrom affirme également que la coproduction de biens et services par des administrations et des citoyens organisés dans des

systèmes polycentriques est essentielle pour améliorer le bien-être des populations, ce qui rejoint l'analyse de Sen sur le développement des états de bien-être.

Dans le cas des PTCE en tant que commun, la posture de coproduction implique que les acteurs, dont les collectivités locales, contribuent conjointement à l'ensemble du processus de production des activités du PTCE : de la conception du projet global et des activités à la définition et mise en œuvre de la gouvernance en passant par la réalisation et le management des activités. Cela suppose que les acteurs et les collectivités développent une confiance réciproque tant éthique (renvoie à l'adhésion à des valeurs et à une aspiration partagée) que méthodique (renvoie à l'efficacité des actions menées conjointement) (Dissaux T et Fare M, 2016). Cette posture « d'administration partagée », que l'on retrouve dans le principe de subsidiarité horizontale présent dans le droit italien, ne signifie pas que la société civile se substitue à la collectivité. Elle signifie plutôt que les acteurs et les collectivités partagent, autour de l'intérêt général, la conception et la mise en œuvre des activités du PTCE mais également des politiques publiques autour de ressources. Ces ressources peuvent être foncières comme pour le PTCE Ecopya (Eco domaine du Pays d'Auge) où acteurs et Communauté de Commune travaillent conjointement pour valoriser les terres du domaine de Bouquetot par l'installation d'activités compatibles avec les exigences éthiques, économiques et environnementales du lieu et créer une ferme du 21ième siècle exemplaire. Elles peuvent être le territoire lui-même avec le PTCE de Fil en Réseaux où acteurs et nombreuses collectivités travaillent ensemble pour la résilience du plateau des Millevaches et où le PTCE co-anime la politique de soutien à l'ESS du PNR de Millevaches. Elles peuvent également être l'emploi (PTCE « renouveau productif »), l'alimentation (EcoPôle alimentaire) ou l'énergie (Eoliennes en pays de Vilaine).

Cette posture de coproduction adoptée tant par les acteurs que par les collectivités locales permet d'envisager la construction de PTCE porteurs de communs sociaux mais ne constitue pas une condition suffisante. Le croisement entre l'analyse des communs d'Ostrom et l'analyse de la justice sociale de Sen nous a en effet amené à ajouter plusieurs conditions pour caractériser les communs sociaux et en particulier un objectif d'accessibilité réelle à la ressource à partir d'une finalité d'équité et un mode de gouvernance local et délibératif associant les personnes concernées.

2.3 A quelles conditions les pouvoirs publics peuvent-ils favoriser la construction de PTCE en tant que commun sociaux ?

Nous avons défini cinq conditions additionnelles aux critères de caractérisation des communs pour définir les communs sociaux (voir tableau p 6). Au regard de ces conditions définissant les communs sociaux, nous pouvons projeter quels doivent être la place et le rôle des pouvoirs publics pour favoriser la construction des PTCE en tant que communs sociaux :

Pouvoirs Publics / ***Conditions nécessaires***	***Etat***	***Collectivités locales***
Niveau méta-institutionnel du commun social *(règles extérieures favorables et légitimation des arrangements institutionnels du commun)*	- Revenir à la finalité de développement local durable des PTCE qui dans l'approche du PNUD du développement durable permettrait aux PTCE de légitimement choisir une aspiration sociale au développement équitable d'égales capabilités pour toutes et tous. - Redonner toute sa place à l'autonomie des acteurs pour définir les arrangements institutionnels qui leur semblent adaptés tant à la ressource qu'ils gèrent en commun qu'au territoire où s'ancre leur action collective. - Reconnaitre aux PTCE un droit à l'expérimentation concernant les règles de gouvernance, d'accès à la ressource et de financement. La dynamique citoyenne des Eoliennes en Pays de Vilaine a ainsi contribué à l'évolution des règles encadrant les installations énergétiques par la reconnaissance de la légitimité du financement et de la gouvernance citoyenne. - La mise en œuvre d'un référentiel des PTCE comporte un risque d'accentuation de la tendance à la normalisation des PTCE vers une logique gestionnaire (Matray et Poisat, 2015) peu propice à l'innovation sociale et aux communs sociaux. L'analyse d'Ostrom sur l'autonomie des commoneurs rejoint ici la vision de Sen sur le rôle du « Centre » (l'Etat) et du local. Sen considère ainsi que plus les règles et	- Les collectivités locales qui adressent aux PTCE une attente en termes de modèles alternatifs de développement du territoire (dont de développement local durable) favorisent et légitiment l'aspiration sociale transformative des acteurs, propice à l'émergence de communs sociaux. - La création d'espaces d'échange et de rencontre entre les acteurs tend à renforcer les prédispositions individuelles et collectives à la coopération. Cependant pour que le PTCE puisse porter un commun social, les collectivités doivent également initier ou favoriser la création d'espaces de délibération incluant les habitants pour définir les ressources sociales pouvant faire l'objet d'un commun social sur le territoire. - Quel que soit le/les positionnement(s) choisit par les collectivités (financeur, initiateur, partenaire, acteur), elles doivent adopter une préférence pour le futur et ne pas attendre des résultats de court terme de ces dynamiques collectives qui supposent une construction sur un temps long. La temporalité de construction d'un commun et la finalité de développement des capabilités ne peuvent en effet pas coïncider avec le temps court des agendas politiques.

	normes élaborées par le Centre se caractérisent par leur indétermination, plus la capacité des acteurs de terrain peut se déployer (Bonvin J.M., 2005).	
***Gouvernance collective** locale et délibérative associant les personnes concernées*	- Revenir à la finalité de développement local durable des PTCE qui dans l'approche de Sen du développement durable permettrait aux PTCE d'inclure des objectifs en termes de liberté procédurale et donc de pouvoir y consacrer plus de moyen (légitimation du financement de long terme des cellules d'animation des PTCE). - Etablir un lien fort, dans les attentes de l'Etat (au travers des appels à projets par exemple), entre les PTCE et le volet participatif de la politique de la ville (Conseils Citoyens) et réintroduire les initiatives citoyennes dans la définition des PTCE comme le proposait initialement la définition proposée par le Labo de l'ESS pour faciliter et légitimer la participation des habitants à la gouvernance des PTCE.	- Tout effort de décloisonnement entre les services en interne des collectivités sera favorable aux PTCE. Ce décloisonnement est encore plus nécessaire pour les communs sociaux dont la ressource et les exigences procédurales interpellent forcément différentes compétences des collectivités. Les collectivités peuvent s'appuyer sur les projets transversaux de ces PTCE pour accompagner ce décloisonnement. - De même, les collectivités doivent « abandonner » leur approche administrative du territoire pour accepter de travailler en coopération opérationnelle avec les collectivités concernées par le « bassin de solidarité » du commun social. La définition du SCOT et du PCET à l'échelle du bassin de vie englobant 3 EPCI facilite ainsi le développement des activités du PTCE TETRIS autour de la transition écologique. - L'adoption d'une posture de coproduction facilitera la construction de PTCE en tant que commun. Cependant la construction de communs sociaux supposera également que les collectivités impliquées dans le PTCE incitent ou agissent pour l'inclusion des habitants à tous les niveaux de gouvernance (création d'un collège citoyen par exemple).
***Accessibilité à la ressource dans un commun social** :*	A. Sen, dans le cadre de son approche comparative de la justice sociale basée sur le développement équitable	- les collectivités locales peuvent ici jouer un rôle d'incitation des PTCE à intégrer la réflexion sur l'accessibilité dans leur

à partir d'une finalité d'équité et une attention portée aux plus démunis et vulnérables. L'accessibilité se traduit notamment dans les droits distribués qui régulent l'accès à la ressource.	des capabilités, considère que l'Etat joue un rôle essentiel dans le développement des capabilités en luttant contre les inégalités à s'exprimer et à être entendu. Ce sont ces capacités à participer qui permettent aux individus de développer leur agencéité : capacité à réaliser effectivement les fonctionnements auxquels ils accordent de la valeur (Ballet J. *et al*., 2015). Ces considérations nous amènent à formuler deux conditions favorables aux PTCE en tant que communs sociaux au niveau de l'Etat : - L'objet de l'éducation populaire étant justement de développer le sentiment de légitimité des personnes à participer pour accroitre leur pouvoir d'agir individuel et collectif, la valorisation des démarches d'éducation populaire au sein des PTCE leur permettrait de renforcer leur potentialité de communs sociaux. - La reconnaissance d'un droit à l'expérimentation sur les règles d'accès aux ressources générées et gérées en commun par les acteurs des PTCE pourrait faciliter leur intervention sur les facteurs de conversion et donc sur les capabilités des habitants. Pour dépasser l'objectif de création d'emplois et travailler sur l'accessibilité réelle des publics vulnérables à ces emplois, les PTCE ont besoin que les services de l'Etat acceptent et facilitent les expérimentations remettant éventuellement en cause les règles actuelles de l'IAE ou de l'indemnisation des chômeurs.	projet et leurs activités. Cette préoccupation de développement des réelles opportunités d'accès aux ressources passe par un développement des ressources disponibles sur le territoire, ce qui est fréquemment l'attente des collectivités vis-à-vis des PTCE en ce qui concerne la ressource en emplois. Mais les collectivités doivent également pousser les PTCE à intégrer la préoccupation de levée des freins à l'accès réel aux ressources, d'action sur les facteurs de conversion, pour que les PTCE ne se limitent pas à développer les ressources disponibles mais cherchent à développer les libertés d'opportunités pour les habitants du territoire. Au sein du PTCE TETRIS, la Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse pousse ainsi les acteurs de l'ESS à réfléchir au « juste prix ». - Cette prise en compte de l'accessibilité par les collectivités impliquées dans un PTCE doit également les conduire à reconnaitre l'utilité sociale des PTCE portant des communs sociaux et donc à légitimer leur financement redistributif sur un temps long de ces PTCE.

Defalvard H. et Fontaine G., 2016

Conclusion

Notre étude a proposé une première identification de la place et du rôle des pouvoirs publics dans les PTCE abordés sous l'angle des communs sociaux. Reprenant le constat de la grande diversité des PTCE, nous l'avons ici mesurée à l'échelle des communs sociaux après avoir spécifiés les critères qui définissent ces derniers au croisement des analyses de Ostrom et Sen. En les abordant comme des processus en cours de construction, la plupart des PTCE approchent plus ou moins des conditions qui les définissent comme des communs au sens d'Ostrom. Par contre, rares sont ceux qui réunissent les critères plus restrictifs des communs sociaux qui supposent la mise en place de mécanismes rendant l'accès aux ressources équitables, notamment pour les personnes les plus vulnérables, et satisfaisant à une gouvernance délibérative entre les commoneurs. Lorsque c'est le cas, la ressource concernée est l'emploi à travers l'insertion par l'activité économique alors que la délibération démocratique s'appuie sur l'éducation populaire.

A travers notre analyse des PTCE sous l'angle des communs sociaux, nous avons distingué trois plans sur lesquels le rôle des pouvoirs publics intervient de manière différente. Le plan du niveau méta-institutionnel où le rôle des pouvoirs publics est la reconnaissance des PTCE. Celle-ci est notamment intervenue en lien avec la loi ESS de juillet 2014 et les appels à projet auxquels elle a donnés lieu afin de soutenir financièrement leur développement. Cette reconnaissance a connu une évolution qui a imposé une orientation économique plus traditionnelle éloignant pour les PTCE qui s'y conforment leurs processus en construction de l'horizon des communs sociaux. Le deuxième plan est celui du rôle des pouvoirs publics dans la construction locale des PTCE et concerne davantage les collectivités locales que l'Etat. Au de-là de leur présence toujours affirmée, qu'elles y interviennent en tant que partenaire, acteur ou leader, c'est ici la posture des collectivités locales qui joue un rôle important quant aux effets de structuration qu'elle exerce sur les PTCE. I la posture « dominatrice » éloigne les PTCE de la construction d'un commun, les postures « facilitatrice » et de « coproduction » que nous avons rencontrées constituent un adjuvant du processus de construction sinon d'un commun social du moins d'un commun associant les PTCE aux intérêts partagés du territoire. Enfin, le troisième plan évoqué est celui normatif du rôle que devrait jouer l'Etat et les collectivités locales pour orienter les PTCE vers des communs sociaux. Pour l'Etat, il convient de revenir à une reconnaissance des PTCE en tant que construit social dont la coopération territoriale est au service d'un développement durable et inclusif tout en redéployant une politique de solidarité à l'échelle nationale. Pour les collectivités, outre leur rôle dans l'animation d'une démocratie participative locale, le décloisonnement de leurs services devrait contribuer à faciliter l'inter-coopération sur le territoire entre les différents acteurs susceptibles de contribuer parce que réunis à un développement local durable et solidaire.

BIBLIOGRAPHIE

BALLET J. et al. (2015), "Justice environnementale et approche par les capabilités", Revue de philosophie économique 2015/1 (Vol. 16), p. 13-39.

BARSANI M. 2011, *Come abbiamo vinto il referendum. Dalla battaglia per l'acqua pubblica alla democrazia dei beni comuni* – preface de S. Rodotà, Rome, Edizioni Alegre.

BONVIN J.M. (2005), "La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen", L'Economie politique 2005/3 (n°27), p.24-37.

BONVIN J.M. et FARVAQUE N. (2007), "L'accès à l'emploi au prisme des capabilités, enjeux théoriques et méthodologiques", Formation emploi, 98 avril-juin 2007.

CORIAT B. (2013), « Des communs fonciers aux communs informationnels, traits communs et différences », communication pour le séminaire international Propriété et communs, Paris, 25-26 avril 2013.

CORIAT B. (dir.) (2015), « Communs fonciers et communs intellectuels. Comment définir un commun ?» in Le retour des communs - La crise de l'idéologie propriétaire, Les liens qui libèrent, p23-50.

COORACE et Labo de l'ESS (2014), « Que pouvons-nous apprendre des PTCE Renouveau Productif ? », Note d'étape sur les travaux de la communauté apprenante « PTCE Renouveau Productif », novembre 2014.

CORNU S. (2014), « Les rôles des collectivités locales dans les dynamique de PTCE », Repères du RTES, Avril 2014.

CORNU S. (2016), « Les rôles des collectivités locales dans les dynamique de PTCE », Repères du RTES, Juin 2016.

DEFALVARD H. (2016), « Contribution à une économie politique des communs ESS », Communication lors du XVIe colloque du RIUESS, Montpellier, mai 2016.

DISSAUX T. et FARE M. (2016), "La monnaie comme commun : une illustration à partir du cas des monnaies locales associatives", Communication lors du XVIe colloque du RIUESS, Montpellier, mai 2016.

FONTAINE G. (2016), « Analyser les conditions favorables à l'émergence des communs, le cas d'un PTCE d'économie solidaire », communication pour le colloque du RIUESS 2016/Montpellier 25-27 mai 2016.

FRAISSE L (2015), « Caractériser les Pôles Territoriaux de Coopération Economique, premiers résultats », disponible sur le site du Labo de l'ESS, octobre 2015.

GIANFALDONI P. et LEROUVILLOIS P. (2014), « Concentration et partenariat en économie sociale et solidaire : la figure émergente de pôle territorial de coopération économique », Communication RIUESS 2014, Lille.

HELLER M. et EISENBERG R (1998), « Can Patents Deter Innovation ? The Anticommons in Biomedical Research », Science May 1998, vol.280, Issue 5364, p.698-701.

HENRY P. (2015), « Pôles Territoriaux de Coopération Economique culture : des regroupements pragmatiques dans des secteurs d'activité de grande incertitude », disponible sur le site du Labo de l'ESS, août 2015.

LABO de l'ESS (2014), 2ème journée nationale des Pôles Territoriaux de Coopération Economique, Les publications du Labo de l'ESS, 19 septembre 2014.

MATRAY M et POISAT J. (2015), « Pôles Territoriaux de Coopération Economique : l'entrepreneuriat territorial au risque de la transformation sociale et de l'alternative économique ? », Communication RIUESS 2015, Reims.

NYSSENS M. et PETRELLA F. (2015), « ESS et ressources communes : vers la reconnaissance d'une diversité institutionnelle. Interpellations croisées », Revue Française de Socio-Économie, n° 15, p. 117-134.

OSTROM E. (1996), "Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development", World Development, Vol. 24, n°6, p. 1073-1087, 1996

OSTROM E & HESS C. (2003), « Ideas, artefacts and facilities : information as common-poll-ressource », in Boyd J.(éd), the Public Domain, Law and Contemporary Problems, vol.66, N°1 et 2, 2003.

OSTROM E. (2010), Gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles, editions De Boeck, Bruxelles, 2010.

RICOEUR P. (2004), Parcours de la reconnaissance, Editions Stock, collection « Les Essais », Paris, 2004.

SEN A (2000), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 2000.

SEN A (2009), trad CHEMLA P (2010), l'idée de justice, Flammarion. 499p.

SEN A. (2013), "The ends and means of sustainability", Journal of Human development anc Capabilities, 2013.