

Économie sociale et solidaire et construction des problèmes publics : une approche en termes de régimes territoriaux

Xabier Itçaina

▶ **To cite this version:**

Xabier Itçaina. Économie sociale et solidaire et construction des problèmes publics : une approche en termes de régimes territoriaux. 15e Congrès de l'AFSP, Session thématique 77 : Cadre spatial et cadrage de la cause : l'inscription territoriale des problèmes publics, Association française de science politique, Jul 2019, Pessac, France. halshs-02185543

HAL Id: halshs-02185543
https://shs.hal.science/halshs-02185543

Submitted on 16 Jul 2019

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 - NoDerivatives 4.0 International License

Congrès AFSP Bordeaux 2019

ST 77 Cadre spatial et cadrage de la cause : l'inscription territoriale des problèmes publics

communication

Économie sociale et solidaire et construction des problèmes publics : une approche en termes de régimes territoriaux

Xabier Itçaina

CNRS, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

x.itcaina@sciencespobordeaux.fr

Résumé : L'approche en termes de régime territorial, appliquée à l'ESS, propose de porter un triple regard sur les mobilisations économiques : (a) la construction socio-historique des dispositions territoriales à coopérer ; (b) l'articulation de l'ESS aux régulations économiques et politiques du territoire ; (c) le rôle de l'ESS dans la construction des problèmes publics territoriaux. La communication revient sur cette troisième dimension à l'aide d'une étude de cas consacrée au Pôle territorial de coopération économique (PTCE) Sud Aquitaine. Les PTCE, consacrés par la loi ESS de 2014, constituent une forme innovante de polarisation territoriale de l'ESS. Loin de se limiter à une addition de statuts entrepreneuriaux, l'ESS ambitionne ici de nourrir les modèles de développement territorial. A ce titre, le PTCE Sud Aquitaine, basé à Tarnos (Landes) constitue une expérience associant une vingtaine de structures de l'ESS, collectivités et acteurs privés marchands dans une démarche de coopération territoriale. La communication se penchera sur le travail politique effectué par les acteurs du PTCE autour de la construction des problèmes publics territoriaux : transition écologique, articulation du développement social et économique, équilibre entre économie productive et économie résidentielle, égalité entre les femmes et les hommes, création d'activités, circuits courts territoriaux, agriculture paysanne et alimentation. L'on s'interrogera de même sur les concurrences possibles dans la hiérarchisation des problèmes publics dans un contexte de recomposition des gouvernances territoriales.

Le repérage de la dimension politique des expériences économiques territoriales reste un chantier encore largement en friche. Les expériences labellisées comme relevant de l'économie sociale et solidaire (ESS) constituent un bon terrain pour ce repérage du politique en action, au sens d'une activation des relectures en valeur de l'économie (Smith 2016) et de l'inscription territoriale des problèmes publics. Il y a là matière à établir un pont entre deux littératures restées jusque-là relativement étanches. D'une part, les approches socio-économiques des dynamiques territoriales de l'ESS, et en particulier des formes d'ancrage, de polarisation et de clusterisation de l'ESS ont recadré les expériences territoriales observées à la lumière des formes de territorialisation de l'économie, notamment via les approches de l'économie de la proximité, de l'économie des conventions ou des approches régulationnistes. À ce titre, le cas des Pôles Territoriaux de Coopération Économique (PTCE), sur lequel se fondera l'étude de cas, a généré une série de travaux discutant tour à tour de la spécificité des PTCE eu égard aux autres formes de polarisation économique (Gianfaldoni 2017 ; Demoustier 2018) ou analysant

de façon comparative les enjeux de gouvernance et de caractérisation des PTCE (Fraisse 2015) ainsi que les trajectoires processuelles des PTCE (Bourbousson et Richez-Battesti 2017). Le politique reste néanmoins le point aveugle de ces travaux, et ce même si certains des cadres théoriques mobilisés, comme le travail institutionnel (Bourbousson et Richez-Battesti 2017) ou l'institutionnalisation des politiques locales d'ESS (Fraisse 2017) ouvrent d'emblée un dialogue interdisciplinaire. Du côté des politistes, il y aurait fort à gagner à déplacer vers l'étude des polarisations territoriales de l'ESS les approches en termes de sociologie politique des problèmes publics (Neveu 2015 ; Gilbert et Henry 2012) ou de travail politique dans l'économie (Smith 2016).

Notre interrogation rejoint ainsi une approche plus large du développement économique en termes de régime territorial (Itçaina, Ségas et Palard 2007), qui porte un triple regard sur ces mobilisations: (a) la construction socio-historique des matrices territoriales, au sens de dispositions territoriales à coopérer (ou à ne pas coopérer) ; (b) l'articulation de l'ESS aux régulations économiques et politiques du territoire ; (c) le rôle de l'ESS dans la construction et le traitement des problèmes publics territoriaux. La communication se penchera sur cette troisième dimension à l'aide d'une étude de cas consacrée à un PTCE. Les PTCE, consacrés par la loi ESS de 2014, constituent une forme innovante de polarisation territoriale de l'ESS. Le PTCE Sud Aquitaine, dont l'épicentre se situe à Tarnos (Landes) constitue une expérience originale associant une vingtaine de structures de l'ESS, collectivités et acteurs privés marchands dans une démarche de coopération couvrant plusieurs territoires sud aquitains.

L'hypothèse qui guide ce texte est que le PTCE, en tant que processus, constitue une forme d'inscription territoriale discrète ou confinée (Gilbert et Henry 2012) d'une conjonction de problèmes publics originellement distincts : déphasage entre le développement social et le développement économique du territoire, chômage des jeunes, inadéquation entre attentes du tissu des PME et offre de formation et de main d'oeuvre, déséquilibre entre économie productive et économie résidentielle, inégalités entre les femmes et les hommes en matière de création d'activités, déconnexion entre lieux de production et lieux de consommation (Pecqueur, 2006), changement climatique et dégradation environnementale. Construits comme congruents, ces problèmes publics se voient proposer comme antidote une dynamique de constitution d'un pôle d'ESS. L'ESS, de ce fait, n'est pas conçue comme une simple addition d'entreprises à statut spécifique mais comme modèle visant à infléchir la conception même du développement territorial. L'espace local devient espace public, le territoire est construit comme un (bien) commun, et le développement territorial est recadré sous l'angle de l'ESS. La force du dispositif PTCE consiste dès lors à proposer une réponse institutionnelle qui soit à la fois générique (l'ESS comme antidote) et sectorielle aux problèmes publics du territoire.

L'entrée par la territorialisation des problèmes publics ambitionne d'affiner ce constat général. Cette problématisation s'est effectuée selon des séquences dont il faut d'abord retracer les contours. Ces étapes témoignent d'une construction discrète des problèmes publics et de leurs antidotes, par des stratégies alternant technicisation et publicisation des problèmes (section 1). Le développement territorial de l'expérience a néanmoins conduit le PTCE à se diffuser au-delà de son territoire-socle (le Seignanx, au sud des Landes) pour prendre une dimension Sud Aquitaine. Cet élargissement a, à son tour, nécessité des ajustements entre les « propriétaires »

des problèmes publics sur chaque territoire, nécessitant une re-hiérarchisation de ces problèmes publics dans un contexte de recomposition des gouvernances territoriales (section 2).

La présentation se fonde sur l'un des volets de la recherche-action menée entre 2015 et 2017 par un politiste (l'auteur) avec une économiste (Danièle Demoustier, Sciences Po Grenoble) dans le cadre de la démarche R&D du PTCE Sud Aquitaine et du projet de recherche ESSAQUI[1] (Demoustier et Itçaina, 2018). L'enquête se penchait sur les conditions de la coopération territoriale conduisant à la genèse, à la consolidation et aux perspectives de développement du PTCE. Six séminaires ont nourri, sur deux ans (2015-2016) et à chaque fois sur deux journées, la réflexion partagée des chercheurs et des acteurs du pôle. Ces séminaires ont été complétés par une série d'entretiens avec les équipes dirigeantes des structures membres et avec des partenaires du PTCE. Nous avons enfin bénéficié des travaux existants sur le PTCE Sud Aquitaine (Mahé, 2014), ainsi que des bilans et publications propres du Pôle[2].

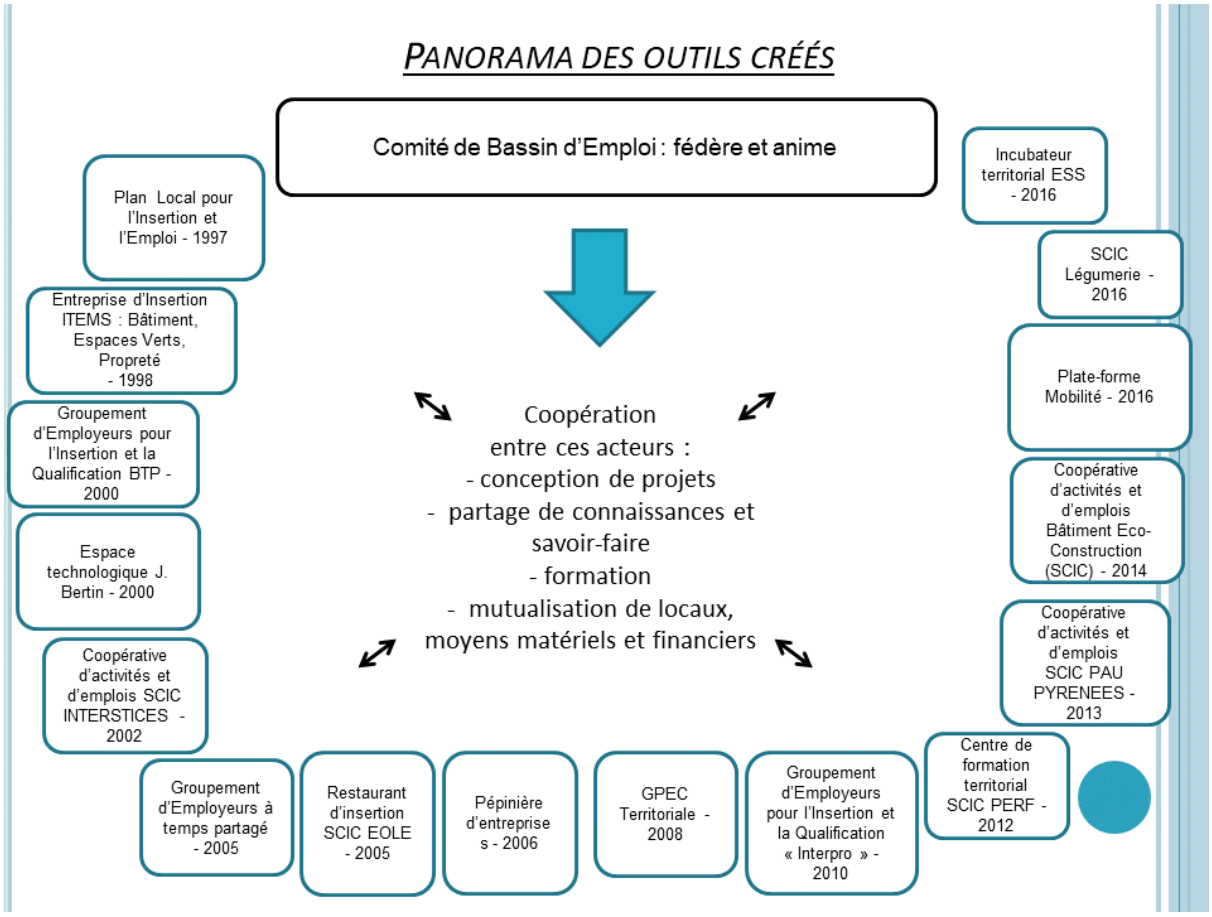
1. Séquences : sédimentation et réponse aux problèmes publics territoriaux

La dynamique de constitution du PTCE Sud Aquitaine, à appréhender comme un processus, repose d'abord sur la réactivation de la mémoire longue des dispositions à coopérer du territoire, première caractéristique du régime territorial de l'ESS. Nous ne traiterons pas ici de cette dimension, (Demoustier et Itçaina 2018, partie 1). Signalons simplement que la dynamique territoriale observée repose sur l'héritage d'un territoire industriel, la zone portuaire de Boucau-Tarnos, à la limite des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, en reconversion depuis la fermeture des Forges de l'Adour en 1965 puis de plusieurs industries dans les années 1980. Le territoire est porteur d'une histoire politique et syndicale spécifique, Boucau et Tarnos ayant longtemps constitué une enclave du communisme municipal. Se dégage ainsi et sur plusieurs générations un profil d'élus-syndicalistes conduisant à penser le développement local sur le mode de la concertation associant élus, syndicats, entreprises. Pendant longtemps, le développement territorial est pensé sous la forme de l'économie classique, avec une volonté de maintenir la vocation industrielle du site et un travail politique consistant avant tout à attirer les grandes entreprises. Le problème public, pour les élus, est d'abord celui de l'emploi, sans nécessairement interroger le modèle de développement territorial qui en résulte. Progressivement cependant émergera un cadrage du développement territorial selon les termes de l'ESS porté d'abord historiquement par le Foyer des Jeunes Travailleurs (FJT) de Tarnos, puis par le Comité de bassin d'emploi (CBE) à partir de 1993. Mais c'est surtout à partir de 1999-2000 que la multiplication des structures va connaître une accélération notable.

[1] Centre Emile Durkheim, IFAID Aquitaine, Conseil Régional de Nouvelle Aquitaine.

[2] Les analyses ont été soumises aux acteurs lors d'un dernier séminaire en mars 2017 et ont fait l'objet de deux restitutions publiques à Tarnos le 24 mai 2017 et le 22 novembre 2018. Le livre issu de l'étude a fait l'objet de deux « lectures apprenantes » au Conseil départemental de la Gironde le 13 septembre 2018 et au sein du PTCE à Tarnos le 22 novembre 2018. Claudia Colombarolli (Master ESSIS à Sciences Po Bordeaux) a contribué à l'enquête sur le volet GEIQ.

Figure 1 : le PTCE Sud-Aquitaine. Panorama des outils créés (source : PTCE Sud-Aquitaine, Communication à la Biennale des villes en transition, mars 2019)



Sans pour autant qu'un séquençage chronologique soit clairement identifiable, nous repérons trois phases dans ce développement : une phase sociopolitique, une phase socioéconomique et entrepreneuriale, et une phase socio-éco-environnementale. Ces phases ne se succèdent pas. Il s'agirait d'apparitions successives de nouvelles couches qui par leur superposition, génèrent un changement incrémental par sédimentation plutôt que par conversion (Thelen 2003). Sans rupture, le changement s'insinue cependant par la diffusion discrète de nouvelles pratiques, nouveaux services et nouveaux instruments de coopération.

1.1. La phase sociopolitique : les semeurs d'inquiétude

L'un des premiers outils territoriaux créé sur un mode partenarial et collectif est le Comité Local pour l'Emploi (CLE), initié par André Maye, alors maire PCF de Tarnos, en 1982. Il s'agit alors de mobiliser l'ensemble des acteurs : salariés, représentants des salariés, chefs d'entreprises, MEDEF, consulaires, direction de l'emploi, ANPE, représentants de l'ESS (dont FJT), collectivités publiques. Le CLE, sorte de « mini conseil économique et social » (entretien FJT) se crée d'abord à l'échelle de Tarnos, avant de s'étendre au Seignanx.

Sous le mandat de Pierrette Fontenas (PCF) à la mairie de Tarnos, le CLE se professionnalise et porte son effort sur plusieurs chantiers : l'insertion professionnelle, le développement

économique avec pour but d'attirer les entreprises, la création d'activités, le service aux entreprises. Le lancement du CLE témoigne ainsi de la reconversion participative d'une matrice territoriale ouvrière, contribuant de la sorte à un régime territorial dans lequel acteurs associatifs et élus sont à la manœuvre. Le lancement du PLIE en 1997 constitue une étape importante dans ce processus. Le FJT travaille à la mise en place de ce dispositif, tout en réfléchissant, sous l'impulsion de son président Robert Lasplacettes et de Jean-Louis Rouet, alors maire MRG[3] (de 1977 à 2001) de Saint-Martin- de-Seignanx, au développement de la communauté de communes.

Au sein de la collectivité se met en place un dispositif reposant sur le couple élus-techniciens entre le CBE, la Commune de Tarnos mais également la communauté de communes (Montuzet 2006), qui opérationnalise un second couple, le binôme ESS-collectivités. De l'avis du maire actuel de Tarnos :

> « à cet égard, c'est bien l'idée de se dire parmi les élus : nous les élus on a un rôle à jouer en matière de développement économique, mais nous n'avons pas la science infuse. On est plutôt des animateurs permettant à tous les acteurs de se fédérer en faveur du développement économique, de l'ESS. »[4]

Le portage politique est alors fondamental dans la phase de lancement du projet. Ce travail de « mise en conviction » (entretien CBE) des élus s'articule à un travail politique cherchant à construire les institutions de l'ESS comme autant de réponses aux problèmes publics du territoire. Les Assises pour le développement durable du territoire, organisées en 2000 sur le territoire du Seignanx aspirent ainsi à une montée en généralité autour de ces enjeux. Ces Assises, en réunissant 120 acteurs sont aussi un temps de synchronisation d'articulation du travail des techniciens avec les représentants du territoire. L'animateur du CBE travaille alors « à présenter les choses de façon neutre, dans le but de favoriser la réflexion et la discussion » (Montuzet 2006, p. 172). Cette apparente technicisation a pour but de dépolitiser la mise en saillance des problèmes publics (Gusfield 2009 ; Gilbert et Henry 2012 ; Neveu 2015 : 196-7) du territoire, afin de mieux penser l'action collective. La démarche aboutit à « une sorte de référentiel, de cadre d'action qui, d'une part, répondait à des besoins et, d'autre part, recueillait l'assentiment des différents acteurs locaux de manière à embrayer sur des réflexions plus poussées au travers d'un conseil de développement local et d'un observatoire territorial. » (Montuzet 2006, p. 172)

A ce titre, l'institutionnalisation du Comité de bassin d'emploi (CBE) survient en 1993, soit un an avant la constitution de la Communauté de communes du Seignanx en 1994 (Montuzet 2006 : 169). Si de 1982 à 2002, les CBE sont tripartites (employeurs, élus, syndicats de salariés), le CBE du Seignanx quant à lui comprend dès son lancement un quatrième collège, intitulé « acteurs locaux ». Le Seignanx anticipe l'institutionnalisation par un décret de 2002[5]

[3] Mouvement des Radicaux de Gauche.

4 Entretien Jean-Marc Lespade, maire de Tarnos, 8 décembre 2016, Tarnos.

5 Décret n°2002-790 du 3 mai 2002 relatif aux Comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de liaison des bassins d'emploi.

du 4e collège « acteurs de l'ESS » des CBE à l'échelle nationale[6]. D'emblée, l'institutionnalisation du CBE est entendue par les acteurs comme allant au-delà d'une simple médiation territoriale, notamment vis-à-vis de la communauté de communes où plusieurs conceptions du développement économique ont pu s'affronter. Le CBE entend davantage promouvoir une nouvelle forme d'organisation de l'ESS comme support de développement territorial et non pas uniquement formule entrepreneuriale. De l'avis du directeur du CBE :

> « Nous étions loin des PTCE encore, personne n'en parlait à l'époque, en 2005-6. Mais nous étions déjà en train de démontrer que l'ESS n'est pas qu'une question d'entreprise, mais que c'est aussi une question d'espace de développement, d'application de méthodes de développement particulières. Nous étions en train d'inventer une nouvelle forme d'économie sociale, non pas sur le plan juridique, mais sur le plan de la contribution sociétale. Nous parlons de territoire, mais qu'est-ce que fait l'économie sociale sur le plan du développement territorial, à défaut de dire : j'ai des activités qui sont dedans. Nous avons là une économie sociale qui structure le territoire. »[7]

L'ambition de faire modèle et de se constituer en espace d'expérimentation et d'ingénierie territoriale connait une accélération notable à la fin des années 1990. La création de l'entreprise d'insertion ITEMS en 1998 par le FJT résulte ainsi d'un diagnostic territorial plus large et de trois éléments de contexte. D'une part, prenant note de l'activisme du FJT de Tarnos en matière de chantiers-écoles, le Conseil général des Landes y voit une voie à poursuivre pour prendre en compte la situation de nombreux RMI-stes en milieu rural, contraints au travail souterrain. Deuxièmement, le Conseil général des Landes sollicite le FJT pour faire intervenir des travailleurs en insertion dans la réhabilitation d'une Maison pour le placement d'enfants et l'aide sociale à l'enfance. La direction du FJT entend répondre à la demande, mais par le biais d'une entreprise avec un statut consolidé pour les salariés. Enfin, la pression des acteurs de la filière (FFB[8]) qui mènent un travail politique au sein d'arènes comme le CESR[9] à l'encontre de chantiers-écoles désignés comme de la concurrence déloyale eu égard à leur fiscalité, incite à une réponse formalisée. La création d'ITEMS en mai 1998 constitue l'une des réponses à ces injonctions émanant des milieux professionnels. L'entreprise d'insertion (EI) est alors créée sous forme d'EURL, l'idée étant de « faire des choses un peu subversives » (entretien) à partir d'un statut de société commerciale.

Sur le plan économique, l'EI doit, à bien des égards, s'affirmer dans un champ entrepreneurial ayant ses propres formes de régulation. D'emblée, ITEMS affirme sa dimension entrepreneuriale. Celle-ci se concrétise par l'institution de règles, qu'elles soient relatives à un contrat de travail de droit commun, une adhésion au système de prévoyance et de couverture

6 En 2015, le 4e collège du CBE est de composition hybride, entre institutions et acteurs de l'ESS. S'y retrouvent notamment l'URSCOP, le FJT, la boutique de gestion Tecgecoop, la mission locale, l'Office de tourisme du Seignanx.

7 Entretien, directeur du CBE du Seignanx, 18 décembre 2015.

8 Fédération française du bâtiment.

9 Conseil économique et social régional.

santé de droit commun de la filière. L'entreprise entend s'inscrire à la CAPEB, syndicat patronal représentant l'artisanat du bâtiment. C'est alors la dimension sociale qui pose problème aux interlocuteurs du FJT, un obstacle qui sera soulevé par la menace de publicisation de la question. Le travail de mise en conviction se déplace alors vers les milieux entrepreneuriaux du BTP. Perçu comme un travailleur social, le directeur du FJT doit convaincre ses interlocuteurs de son identité de chef d'entreprise. Recrutant des jeunes certes en difficulté sur le marché de l'emploi, ITEMS se positionne néanmoins comme l'une des solutions apportées aux difficultés de recrutement de main d'œuvre auxquelles sont confrontées les entreprises artisanales du bâtiment. ITEMS parvient ainsi à surmonter certaines réticences du milieu, à l'image de la CAPEB qui finira par accepter son inscription[10]. L'adhésion facilite l'inscription de la dynamique territoriale d'ESS autour du bâtiment, l'autre grand secteur visé étant le secteur industriel. Le second défi des promoteurs d'ITEMS consiste, à l'égard cette fois des collectivités publiques, à affirmer une position entrepreneuriale entendant s'extraire d'une vision réparatrice du social.

Les acteurs nodaux de cette mobilisation (FJT de Tarnos et CBE du Seignanx) travaillent à « semer l'inquiétude » (entretiens FJT et CBE) auprès des élus et à leur fournir du « prêt à mâcher idéologique » (entretien FJT). Il s'agit alors de convaincre les élus de reprendre la main sur les questions de développement économique et social, d'éviter à la fois de devenir banlieue-dortoir de l'agglomération bayonnaise ou à l'inverse d'être instrumentalisé par un Conseil général des Landes ayant des intérêts spécifiques sur le territoire et sur la zone portuaire.

En 1999-2000 la construction du développement territorial comme problème public se renforce avec la tenue des Assises du développement durable du Seignanx. Le diagnostic territorial qui s'y établit aboutit à une concertation élargie, qui porte le CBE et les acteurs locaux à établir un plan d'action sur le tourisme, sur l'action sociale et le maintien à domicile, la création d'activités, etc. De façon parallèle, la mairie de Tarnos initie une réflexion sur le devenir de l'espace Bertin, espace nodal du futur PTCE.

Cette dynamique locale s'entremêle à des initiatives nationales en matière d'ESS. Le mouvement national des foyers de jeunes travailleurs (Union nationale des FJT - UFJT) réfléchit à la fin des années 1990 à des espaces de test pour la création d'activités d'utilité sociale pour les jeunes. Localement, le FJT aborde la question de la création d'activité. L'impulsion fait écho à l'idée des acteurs du Seignanx, et du CBE en particulier, consistant à initier des Coopératives d'activité et d'emploi (CAE) sous forme de SCOP Le mouvement coopératif, quant à lui, travaille alors à la refondation d'un nouveau statut coopératif multipartenarial, inspiré des coopératives sociales italiennes. La réflexion aboutira au statut des SCIC. Un collectif piloté par la CGSCOP travaille alors sur les SCIC et recherche des territoires de tests pour la création d'activité par les jeunes. L'UFJT les oriente alors vers Tarnos, où une réflexion du même ordre est alors à l'œuvre. Statut permettant d'associer l'intérêt collectif interne (des salariés et des usagers) et l'intérêt collectif externe (du territoire) (Draperi et

10 Entretien, directeur FJT Tarnos, 16 juin 2016, Tarnos.

Margado 2016), la SCIC apparaît comme une formule adéquate pour l'expérimentation. Le statut SCIC devient dès lors emblématique de la démarche du futur PTCE de par sa dimension multipartenariale.

Ainsi voit-on les acteurs du Seignanx, à partir du binôme CBE-FJT, développer un travail politique à échelles multiples agissant à la fois auprès des élus et des milieux économiques locaux, mais également, par logique de filière et de réseau, auprès des instances nationales des divers mouvements d'ESS (UFJT-UNHAJ et mouvement coopératif en particulier). Ne se contentant pas, dans une logique descendante, de mettre en œuvre les instruments d'action publique et d'action collective portés par les réseaux nationaux de l'ESS, les acteurs locaux contribuent à leur formulation. Significativement, les acteurs du Seignanx s'investissent fortement dans la structuration d'un statut SCIC qui entend précisément « déborder » sur le territoire.

Est alors relancée localement l'idée d'une école de projet – le programme Interstices - qui serait portée par le CBE pour l'accompagnement à la création d'entreprises par des jeunes. Dans le cadre du Conseil de développement local, les jeunes du canton sont mobilisés pour effectuer des diagnostics territoriaux. Au terme de ce processus, cinq jeunes sont embauchés sur des projets en matière de culture, environnement, taxi social, service de distribution de repas. La capacité à investir simultanément les espaces de délibération et de négociation locaux, nationaux et méso (régionaux) caractérise les acteurs du futur PTCE. Le national, par les réseaux et la légitimité qu'il génère, peut ainsi servir à « sauter l'obstacle à l'échelle locale »[11], ou à anticiper sur les évolutions à venir. La démarche SCIC permet d'associer l'Etat, les travailleurs sociaux, les services d'insertion, le Conseil général. La SCIC'L.A.N.D.E.S.[12] – elle reviendra ensuite au nom Interstices - est créée en 2002, avec pour objectif de porter les projets des jeunes créateurs d'activités (Ristic 2004).

1.2. La phase entrepreneuriale : la coopération territoriale par l'articulation au tissu entrepreneurial

A cette première phase sociopolitique, marquée par l'alliance FJT-CBE et le travail de conviction auprès des élus, s'agrège une phase plus entrepreneuriale. Le rôle des entreprises dans la dynamique collective s'affirme, la mise en place du pôle de services Bertin à Tarnos est orientée vers les entreprises et dédiée au monde économique.

Dès 1998, les acteurs du CBE observent un contexte de pénurie de main d'œuvre dans le bâtiment d'un côté, et un taux de chômage des jeunes en augmentation de l'autre. Afin d'y remédier, un premier Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) est créé en 2000 : le GEIQ BTP Landes-Côte basque. En 2011, un GEIQ interprofessionnel voit le

11 Notes séminaire R&D, 4 juin 2015.

12 Lancement d'activités nouvelles pour le développement d'une économie sociale.

jour[13]. En 2014, réalisant que les deux tiers des salariés potentiels recrutés proviennent de la métallurgie, il est décidé de créer, en collaboration avec l'UIMM[14] Adour Atlantique, une antenne à Pau dédiée spécifiquement à ce secteur ; parallèlement, à Bordeaux une étude de faisabilité conduite avec l'UIMM Gironde-Landes conduit à construire un projet collectif. Ce sera le GEIQ des industries technologiques d'Aquitaine, centré sur les métiers de la métallurgie, inauguré en 2016 en partenariat avec l'UIMM. Ce rapprochement avec l'industrie métallurgique, qui se traduit également par un Centre de formation partagé avec l'UIMM, illustre la stratégie économique des GEIQ. Même si, inévitablement, cet ordre d'alliances a fait débat, notamment dans les milieux syndicaux, la démarche est significative d'une partie de l'ESS pensant d'abord en termes d'intégration territoriale avec les acteurs entrepreneuriaux.

Les GEIQ démarchent les entreprises du territoire pour les accompagner dans la formulation de leurs besoins puis répondre aux demandes en termes de main d'œuvre et de formation. Si l'entreprise et le salarié parviennent à un accord, le demandeur d'emploi est embauché par le GEIQ, qui devient son employeur en contrat d'alternance. Sur le volet formation, un partenariat est mis en place avec le Centre de formation PERF à partir de 2012, dont le passage en SCIC permet l'ouverture du sociétariat aux entreprises. Ce partenariat permet aux GEIQ de concentrer leurs propositions de formation sur la base de la proximité géographique, évitant ainsi certaines ruptures de parcours. Le GEIQ sous-traite au Centre une formation à la carte correspondant aux desiderata du salarié et de l'entreprise. Les GEIQ constituent ainsi, avec PERF et la GPEC territoriale portée par le CBE, des instruments essentiels de ce rapprochement avec les entreprises.

Outre les GEIQ, des Groupements d'employeurs (Genèse d'abord en 2006, puis GE Plus et GE Prim dix ans plus tard) présents sur le site mutualisent personnels et fonctions. L'objectif est alors, de l'avis de la directrice des GEIQ - GE de « créer une gouvernance mutualisée sur l'ensemble du champ économique » (entretien). Le premier de ces Groupements d'employeurs, Genèse, émane en 2006 d'un souhait du CBE, qui, suite à une étude de faisabilité, cherche alors un outil de mutualisation des salariés. L'objectif du GE est de trouver des solutions pour de la mise à disposition du personnel en temps partagé qui soit pérenne pour les salariés et pour les entreprises. L'avantage est réciproque : pour l'entreprise, le dispositif est un instrument de flexibilité ; pour le salarié, il constitue une étape vers un CDI potentiel. Par les instruments qu'il propose, Genèse reste un outil d'insertion ancré dans l'ESS territoriale. La référence aux valeurs y est centrale. Service d'appui aux entreprises en termes de flexibilité, le GE est d'abord un outil pour des solutions d'emploi. Le défi, dès lors, consiste à faire partager cette philosophie aux entreprises qui adhèrent, afin qu'elles dépassent la perception utilitariste d'un dispositif moins coûteux qu'une agence d'interim[15]. A ce titre, la communauté de valeurs avec les autres organisations du Pôle se traduit par le fait que Genèse bénéficie de la mutualisation des outils

13 Le GEIQ interprofessionnel intervient sur l'ensemble des deux départements, le GEIQ BTP intervient sur l'ensemble du département 40 et au Pays basque, le Béarn étant couvert par un autre GEIQ.

14 Union des industries et métiers de la métallurgie.

15 Entretien avec le directeur et l'assistante commerciale de Genèse, Tarnos 19 février 2016.

sur certaines fonctions, comme la gestion de la paye, des participations croisées, et l'utilisation du CBE comme un pont vers les politiques publiques.

Inévitablement, l'expérience réactive en creux le débat récurrent sur le rapport entre ESS, milieux entrepreneuriaux et syndicats, auprès desquels un travail de pédagogie s'avère nécessaire. Créer un groupement d'employeurs pour faire du temps partagé pourrait être perçu comme venant faciliter l'externalisation, la flexibilité et la précarité. Les promoteurs du modèle recourent alors à des contre-arguments porteurs. D'une part, loin de ne travailler qu'avec les grands groupes industriels, le GE collabore essentiellement avec les 90% d'entreprises de moins de dix salariés qui constituent le tissu économique local et qui éprouvent des difficultés à recruter. De l'avis du directeur du CBE, ce diagnostic ouvre au contraire des opportunités pour une réponse *ad hoc* et ancrée dans les valeurs ESS aux besoins des milieux entrepreneuriaux :

> « La question était de savoir ce qu'il fallait faire de cela ? Est-ce que l'on décide de ne pas travailler dessus parce que c'est du temps partagé, du temps partiel, de la précarité potentielle ? Acter ainsi de rater des opportunités pour les personnes que l'on accompagne ? Et avec un autre risque, que ce soient d'autres qui le fassent. Ne vaut-il pas mieux que ce soit nous qui le fassions, en mettant de vraies exigences de lutte contre la précarité, de travailler sur des CDI à temps plein, de formation, de gestion des compétences, et pour ce faire d'investir ces lieux-là ; d'être présent dans son conseil d'administration notamment – le CBE en a ainsi était membre – de façon à ce que nous puissions faire débat avec les entreprises, à ce que nous ayons des lieux de débat, de partage et d'évolution des pratiques de façon permanente.(…) Et on a réussi à convaincre. »[16]

Au-delà de ces débats de principe, ce sont surtout les difficultés économiques et structurelles qui conditionnent la réussite ou l'échec de ces expériences. Genèse bénéficie à ses débuts de clients de taille considérable, en particulier des enseignes de la grande distribution, et propose une mise à disposition de postes administratifs et de manutentionnaires. En 10 ans, Genèse parvient à mobiliser environ 200 adhérents. Ce maillage, cependant, peine à s'établir sur le territoire socle et peu de mises à dispositions débouchent sur des CDI. Quatre facteurs jouent sur ces difficultés. D'une part, le vivier de demandes d'emplois potentiellement concernés par le dispositif reste contingenté. D'autre part, le GE étant interprofessionnel, les entreprises adhérentes ont des activités qui se rejoignent peu, ce qui grève la mutualisation. L'ajustement entre les compétences, les besoins de l'entreprise et le lieu d'activité peut soulever des difficultés. Si au départ de Genèse, les profils des bénéficiaires étaient sur des niveaux de qualification faible, en 2016 ces niveaux sont beaucoup plus élevés mais sans pour autant qu'il y ait d'ajustement à la demande des entreprises. Enfin, l'idée même de temps partagé reste encore faiblement répandue.

Au-delà du cas de Genèse, l'approche des GEIQ-GE du territoire entend s'inscrire dans un retour à « l'épanouissement au travail », à rebours des approches purement quantitatives de l'insertion, qui ne raisonnent qu'en termes de manques et n'évaluent le succès d'une démarche

16 Entretien directeur du CBE, 18 décembre 2016, Tarnos.

qu'à l'aune du nombre de bénéficiaires d'un dispositif type CIVIS[17] ou RSA[18]. La démarche, qualitative, induit un travail d'orientation auprès des demandeurs d'emploi de la part du GEIQ :

> « La clé d'entrée c'est le projet professionnel : est-ce que j'ai un projet, pourquoi je veux faire ça ? est-ce que je vais m'y épanouir ? Parce que les candidats que l'on reçoit s'empêchent de rêver. Leur expression se limite alors à la recherche d'un salaire. (…). Et vous vous en rendez compte en discutant avec le salarié. Il vient pour être maçon, parce qu'on lui a dit de dire cela. Puis en discutant un peu il vous dit : j'aurais rêvé d'être animateur socio-culturel, ou j'aurais rêvé de travailler en banque. Et bien c'est possible ; cette approche permet de dialoguer tout le temps. Et du coup, on se rend compte que nous on ne va pas l'embaucher sur ça mais sur autre chose. »[19]

S'opère ainsi un travail silencieux de pénétration des milieux entrepreneuriaux du Sud des Landes et de la Côte basque, travail qui permet aux acteurs territoriaux de l'ESS d'asseoir leur légitimité économique sans renoncer, bien au contraire, à la dimension « hors emploi »[20] de leur action. Les GE-GEIQ traduisent ainsi cette complémentarité entre besoins des entreprises et besoins territoriaux. L'articulation aux milieux entrepreneuriaux permet de la sorte de remettre en question une opposition trop tranchée entre deux ESS, l'une plutôt productive et entrepreneuriale, l'autre à vocation sociale au sens restreint et réparatrice. C'est bien plutôt l'articulation des deux dimensions qui est ici la règle dans une ESS ayant vocation à faire modèle.

1.3. La phase socio-éco-environnementale : construire des circuits territoriaux de proximité

Sans qu'il soit possible de proposer une périodicité arrêtée, nous faisons l'hypothèse d'une troisième séquence. Si les questions d'environnement étaient présentes dès le départ du projet collectif, ces enjeux débouchent sur des dispositifs opérationnels à compter du milieu des années 2000. Sur ce plan, la reconnaissance comme PTCE en 2014 ne vient que consacrer une dynamique endogène. Les innovations organisationnelles et institutionnelles en la matière se font ressentir dans les circuits courts alimentaires, l'éco-construction, les circuits financiers de proximité et une plateforme mobilité.

---

[17] Contrat d'insertion dans la vie sociale.

[18] Revenu de solidarité active.

19 Entretien avec la directrice des GEIQ, Tarnos, 12 juillet 2016.

[20] Les GEIQ-GE se réfèrent au travail d'accompagnement « hors emploi » plutôt qu'à un « volet social », une expression à l'égard de laquelle entreprises et salariés sont réticents. Le volet social n'entre pas dans la stratégie de persuasion initiale d'entreprises d'abord attirées par les GEIQ comme dispositifs de simplification d'embauche. Ces services hors emploi sont néanmoins fondamentaux pour saisir le succès des GEIQ en termes de sorties positives et d'efficience du dispositif. La spécificité des GE-GEIQ Sud Aquitaine à l'échelle française provient de la mutualisation de trois GEIQ et deux GE et de ce travail d'accompagnement hors emploi (entretiens avec le chargé de mission d'accompagnement GEIQ Pays basque et avec le premier président entre 2000 et 2013 du GEIQ BTP, Tarnos, 20 juin 2017).

Sur le premier plan, l'une des initiatives emblématiques du Pôle reste sans doute la restauration d'insertion L'Eole, à statut SCIC. Ici également, l'initiative part d'une étude du CBE sur les besoins de restauration des entreprises mais aussi sur les besoins du territoire, es établissements scolaires, des collectivités et des personnes âgées. La SCIC Interstices avait déjà initié un service de portage de repas à domicile. L'étude débouche sur l'idée d'un restaurant inter-entreprises. En lieu et place d'une structure marchande classique, le choix se porte sur la formule SCIC.

L'Eole sert ses premiers repas en 2006, avec alors 14 salariés dont 6 en insertion. La structure atteint 59 salariés en 2015 et développe une politique en matière de relations avec les fournisseurs locaux landais et basques, qui lui permettraient à terme de peser, toutes proportions gardées, sur la structuration locale de la filière. En travaillant à articuler les critères de proximité et de qualité dans son approvisionnement, L'Eole entend ainsi éviter une difficulté récurrente dans l'usage des circuits courts et/ou de proximité, à savoir la tension possible entre l'origine locale et la qualité du produit comme critères d'évaluation (Naves, 2016). En construisant une démarche partenariale directement articulée aux démarches territoriales de qualité existantes au Pays basque et au Sud Landes, la SCIC entend se prémunir contre ce biais possible des circuits courts alimentaires.

Sur le plan de la gouvernance, Eole associe d'emblée les acteurs territoriaux dans sa propre structuration. Organisée en SCIC, Eole fonctionne avec quatre collèges : salariés, usagers (clients), structures sociales (CCAS[21], FJT,..), structures d'appui (CBE, maire de Tarnos, gérant bénévole). Un conseil de direction, sans pouvoir décisionnel mais comprenant un représentant de chaque collège produit des avis sur les orientations. Les règles coopératives, ici, sont interprétées de façon extensive. La totalité des résultats est ainsi mises en réserves impartageables. Seuls les salariés disposent d'un accord d'intéressement sur les résultats de l'entreprise, mais les parts sociales ne sont pas rémunérées. Eole est sociétaire de plusieurs autres structures du PTCE, dont PERF et ITEMS. L'expérience illustre bien, par ailleurs, l'articulation avec le secteur privé marchand, puisqu'une partie du personnel de Turboméca vient se restaurer à L'Eole. Loin d'être anecdotique, cette forme de partenariat traduit un changement de posture. En contrepartie, l'entreprise entre au sociétariat d'Eole. La firme entre également au conseil d'administration du CBE. S'établit ainsi progressivement un équilibre subtil entre rapport de force et confiance, au terme duquel les acteurs du CBE parviennent à enrôler la direction de la grande entreprise :

> « Hier nous avions le Conseil d'administration du CBE, le plus participatif et actif était le PDG de Turbomeca. Y compris sur : CBE, PTCE, c'est compliqué est-ce qu'il ne faudrait pas qu'on trouve un nom pour tout cela. Il s'implique. Il dit « on ». On a tellement de demandes, il faudrait qu'on change de nom, de statut. Il y a également l'installation de l'UIMM sur laquelle nous sommes en train de travailler. Le CBE est membre du consortium de ce projet avec l'UIMM et Turboméca. Les choses ont complétement changé. Ils savent que nous faisons de l'économie sociale, même s'ils ne vont pas forcément savoir en parler. Nous avons eu ce débat et avons pu leur dire qu'indirectement ils contribuaient à l'économie sociale. Vous êtes sociétaires d'Eole, vous êtes administrateurs du CBE... Nous pensons ensemble à des modes d'organisation. Ça les

[21] Centre communal d'action sociale.

> faisait gamberger. Maintenant, cela reste Turboméca. Une grosse boîte. Il y a 15 niveaux hiérarchiques de société avant d'arriver à la véritable société, parce que Turbomeca appartient à Safran, Safran appartient à … Mais localement, les rapports ont changé. Nous parlons à niveau égal avec le CBE. »[22]

Qualité, proximité et dimension sociale (pour accéder aux appels d'offre à clauses d'insertion) constituent autant d'atouts sur le marché de la restauration collective. La logique du circuit court, ici, s'ajuste bien à un début d'institutionnalisation de cette approche dans les politiques publiques, les appels d'offre de la ville de Bayonne - soit 50% de l'activité d'Eole pour les écoles et le CCAS – incluant une notion de distance maximale entre producteur et consommateur. L'extension territoriale vers le Pays basque, en l'espèce, répond d'abord à une contrainte marchande, face à l'impossibilité de faire vivre la structure avec une clientèle exclusivement locale du Seignanx.

Outre les circuits cours alimentaires, la séquence socio-éco-environnementale se manifeste dans le domaine de l'éco-habitat et des énergies renouvelables. Au sein du PTCE, la SCIC-CAE Habitat Eco-Action incarne cette approche. L'initiative découle d'un double constat sur le secteur de l'éco-construction : la faible pérennité entrepreneuriale d'un côté, la dimension de circuit fermé de l'autre, les entrepreneurs étant « des militants de l'éco-construction qui travaillent pour les militants » (entretien). D'emblée, l'éco-construction est vue comme devant intégrer les milieux traditionnels de la construction et éviter la constitution de réseaux parallèles. Originaire de la côte basque, l'initiateur du projet, ancien directeur d'un centre de formation des industries, se dirige d'abord vers les réseaux basques de l'ESS (Hemen-Herrikoa), qui l'orientent à leur tour vers l'URSCOP et le CBE du Seignanx. Se crée alors un groupe de travail au CBE associant plusieurs acteurs dont Interstices, l'URSCOP et les GEIQ, puis un comité de pilotage regroupant les prescripteurs sur la création d'entreprises et les acteurs de la chaîne du bâtiment. La coopération territoriale se reflète dans la gouvernance de la coopérative. La CAE-SCIC comporte, en décembre 2015, cinq collèges : salariés de la structure, porteurs de projet (CAPE[23] et entrepreneurs salariés), acteurs territoriaux (associations, coopératives, collectivités publiques), acteurs locaux du bâtiment, sympathisants. Reposant sur un modèle économique hybride, la CAE démarre de façon effective en septembre 2014 puis se développe rapidement.

Le troisième type de circuits de proximité renvoie aux circuits financiers. Penser un écosystème territorial de l'ESS implique pour les acteurs du futur PTCE de développer des instruments financiers qui soient cohérents avec le socle de valeurs du projet. Ainsi voit-on l'association France active, créée à l'échelle nationale en 1988 ouvrir une antenne à Tarnos en 2008. La création de la branche aquitaine de France active se fait en 2003-2004 à l'initiative de la Région, de l'Etat et de partenaires de l'ESS (CRESS[24], GARIE[25], Caisse des dépôts, Macif, Crédit

22 Entretien directeur du CBE, 18 décembre 2015, Tarnos.

23 Contrat d'appui au projet d'entreprise.

[24] Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire.

[25] Groupement aquitain des réseaux de l'insertion par l'activité économique.

coopératif). Elle fait suite à un constat d'un manque d'outils financiers dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), renforcé par une sensibilité des élus pour l'IAE, lié au fait que le Conseil régional dispose alors d'un service IAE et non pas encore d'un service ESS. Bien qu'étant intervenu financièrement dans la plupart des structures du PTCE, Aquitaine active se voit cependant comme porteuse d'une approche des dynamiques territoriales en ne se percevant pas nécessairement comme faisant « du » développement économique du territoire. Aquitaine active confirme la vision du PTCE comme composé de « deux cercles ». Si le premier cercle est composé des initiateurs (CBE, FJT, GEIQ), Aquitaine active se voit davantage comme faisant partie d'un deuxième cercle, aux côtés d'acteurs comme l'URSCOP et Uniformation[26]. Aquitaine active comme URSCOP sont des fédérations régionales, ce qui implique un travail de traduction pour ajuster leurs échelles d'action à un territoire « Sud Aquitain ».

Enfin, le PTCE développe une action autour de la mobilité, avec la création et l'appui au développement d'une plateforme Mobilité et Insertion Sud Landes avec les cinq intercommunalités du Sud des Landes. Cette nouvelle association, destinée aux publics en insertion, est instituée en avril 2016. Elle vise à « renforcer les conditions de mobilité des personnes, pour favoriser leur émancipation tant professionnelle que sociale. (…) »[27]. L'approche par les circuits courts de la mobilité vient ainsi compléter l'entrée par les circuits courts alimentaires et financiers. Elle consolide également l'ancrage proprement landais du PTCE, à l'instar d'autres formes de coopération, partenariat et mises en réseaux entreprises par les membres du PTCE : PLIE, ouverture d'une antenne des GEIQ à Mont de Marsan, initiatives en matière de circuits cours alimentaires, etc.

Sur l'ensemble de ces projets, le travail politique des acteurs du PTCE s'est déployé simultanément aux échelles locale, nationale que régionale. A l'échelle régionale, ce travail politique se déploie tant auprès des institutions publiques que des réseaux régionaux de l'ESS. Les acteurs du PTCE tarnosien investissent fortement ces espaces : le directeur du CBE du Seignanx rejoint le conseil d'administration de l'URSCOP en 2007, en devient trésorier puis président en 2016. Il investit, avec le directeur du FJT de Tarnos, les instances de la CRESS Aquitaine, à laquelle adhèrent la plupart des membres du PTCE. Ces participations permettent aux porteurs du PTCE de porter à l'échelle régionale leur aspiration à faire modèle. En 2013, le pôle Sud Aquitaine est lauréat du premier appel à projet PTCE lancé par l'Etat. Cette forme de reconnaissance et de soutien vient consolider une dynamique locale déjà ancienne.

2. Territoires : essaimage, partage et redéfinitions de la propriété des problèmes publics

26 Entretien directeur Aquitaine active, Bordeaux, 5 juillet 2016.

27 RTES, « PTCE Pôle Sud Aquitaine : la nouvelle association Mobilité et insertions Sud Landes recherche son coordinateur », *RTES*, 28 juin 2016.

La référence au territoire est centrale dans les dispositifs d'action et de justification mobilisés ici. Elle est un outil permettant aux acteurs d'échapper aux deux écueils classiquement repérés dans l'évolution des structures de l'ESS : soit celui de l'isomorphisme institutionnel et de la banalisation (Errasti et al. 2016), soit celui des postures cherchant à échapper à la contrainte économique par des micro-expériences alternatives à portée limitée. Pour les acteurs du PTCE, l'ancrage territorial est présenté par ses promoteurs comme un levier politique, et le local devient l'échelle d'action collective la plus adaptée pour réaliser les valeurs fondatrices de l'ESS comme la justice sociale, l'équité, la gouvernance démocratique de la firme et la participation pleine et entière de l'ESS au développement territorial. Les représentations du territoire sont alors mobilisées pour justifier des changements et des continuités dans les institutions qui sont pertinentes pour les activités économiques (Smith 2016 : 160). Les acteurs du PTCE effectuent autour de la notion de coopération territoriale un travail politique de problématisation (en faisant converger les problèmes publics du territoire et la problématisation propre à l'ESS), de mise en instruments et de légitimation (Smith 2016).

Le rapport au territoire du PTCE est volontariste et mouvant. C'est bien d'une tectonique complexe entre rapprochements et écarts entre territoires d'action (des acteurs économiques), territoires de gouvernement (politico-administratif), territoires vécus (du bassin de vie) et territoires d'identification (des appartenances culturelles) que procède la référence au territoire du PTCE. L'on reviendra ici dans un premier temps sur les recompositions territoriales du PTCE avant de s'interroger sur l'approche de la coopération territoriale et des problèmes publics qui s'élabore de la sorte.

2.1. Les recompositions territoriales du PTCE : entre diffusion d'un modèle et désenclavement politique

L'hybridation des ressources et des acteurs (ESS, publics, privés marchands) est la force principale de l'expérience PTCE, qui lui permet en particulier de s'extraire d'une vision réparatrice de l'ESS. Les partenariats établis avec Turboméca et avec l'UIMM en témoignent. Elle induit aussi un point de fragilisation. La présence des élus dans la « firme pivot » du PTCE, le CBE, en fait aussi un écho des luttes politiques territoriales et en particulier des luttes entre la municipalité de Tarnos (alliance PC-PS) et les autres communes du Seignanx, à dominante socialiste. Les représentations de l'ESS par les élus se calquent alors sur des luttes partisanes locales et nationales. Fortement soutenus par la municipalité de Tarnos, le PTCE doit faire face à des attitudes plus sceptiques de certains élus du canton, qui peinent à voir dans l'ESS ce qui relève de la « véritable économie ». Or du fait de la structuration institutionnelle du PTCE, ces luttes partisanes se déplacent au sein du CBE (lui-même comprenant un collège élus) et fragilisent potentiellement la démarche, et ce même si des garde-fous institutionnels sont activés. L'un des moyens de s'extraire de la dépendance à l'égard du système politique local peut venir de la diffusion territoriale du PTCE. En s'ouvrant aux acteurs basques et béarnais, mais aussi avec des alliances avec des partenaires landais hors du Seignanx, la dynamique du PTCE peut prendre quelque distance à l'égard de la configuration politique spécifique de son territoire d'origine. La reconnaissance du PTCE par les territoires adjacents vient du même

coup compenser partiellement le risque de fragilisation du portage politique par le territoire-socle.

Alliances béarnaises

Cette diffusion se traduit d'abord par la connexion à deux dynamiques territoriales situées dans les Pyrénées-Atlantiques. La première concerne le Béarn et plus précisément l'agglomération paloise. S'établit ici une connexion structurante avec une dynamique locale autour d'une problématisation des questions de jeunesse et d'habitat, qui s'étend ensuite à la création d'activité. Comme à Tarnos, l'impulsion provient de l'association Habitat Jeunes Pau-Pyrénées (HJPP). Issue d'une matrice historique à plusieurs facettes, dont le mouvement Vie Nouvelle proche de Jacques Delors, l'association a dès les années 1970 été précurseur sur le territoire palois et béarnais en matière de création de FJT, Maisons des Jeunes et de la Culture (MJC), entreprises intermédiaires entre artisans, mutuelles pour le logement des jeunes, etc.. Longtemps centrée sur la gestion des FJT et sur la question du logement, l'association entreprend à la fin des années 2000 une réflexion sur l'élargissement de ses interventions au domaine de la création d'activités. La réorientation est liée à un changement de conjoncture politique, qui a son incidence dans la conduite des politiques publiques. En 2008, Martine Lignières-Cassou (PS) devient maire de Pau et présidente de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées. Elle inaugure un service ESS, délégué à une conseillère municipale écologiste. Un comité mixte réunissant élus et représentants de l'ESS se penche sur les besoins de développement de l'ESS à Pau. Constatant l'absence de couveuse d'activité, hors agriculture, les représentants d'HJPP se rapprochent des acteurs locaux des politiques d'emploi et de la création d'activité (Mission locale, SCOP Tec-ge-coop,…), dont les dynamiques tarnosiennes. En 2012, la SCIC Interstices s'implante à Pau pendant un an. Il ne s'agit pas là d'une extension mais bien plutôt d'un accompagnement, négocié avec l'agglomération paloise. L'initiative coïncide également avec un mouvement du côté des collectivités. En parallèle en effet, l'agglomération de Pau manifeste auprès du CBE du Seignanx son intérêt pour le PTCE. Le CBE les oriente vers les acteurs de leur propre territoire et vers le FJT en tout premier lieu. Au final, en 2013, une CAE sous forme SCIC est créée en propre. Destinée à la création d'activités, la SCIC Pau-Pyrénées accompagne désormais les porteurs de projets en assurant l'articulation aux collectivités publiques et aux entreprises, articulation garantie par le multisociétariat.

La réorientation vers la création d'activités et, plus largement, vers l'entreprise, répond à une stratégie des acteurs de l'ESS paloise. Elle correspond également à un changement de conjoncture politique. Suite aux élections municipales de 2014, le centriste François Bayrou (Modem) accède à la mairie de Pau. L'ESS est réorientée de la politique économique vers la politique de la ville. Il devient dès lors pressant pour les acteurs locaux de l'ESS de renforcer leur légitimité comme acteurs économiques du territoire, et notamment pour les FJT, d'abord repérés comme acteurs du social et du logement. L'outil coopératif devient dès lors pour l'association HJPP un instrument pour le travail politique de légitimation de l'ESS en tant qu'acteur économique territorial à part entière. S'opère ainsi en interne une division du travail politique entre l'association HJPP, qui entend peser localement sur trois problèmes publics : l'éducation, le logement et la politique jeunesse ; et la SCIC-CAE qui investit la création d'activités. Le changement de conjoncture politique, enfin, pousse ces acteurs de l'ESS à

rechercher des alliances extra-territoriales afin de diminuer leur dépendance à un système politique local mouvant et incertain sur les enjeux de l'ESS.

Alliances basques

Les acteurs tarnosiens de l'ESS effectuent un second type de rapprochement avec ce département bicéphale que sont les Pyrénées-Atlantiques. C'est, cette fois, avec les acteurs basques de l'ESS que de nouvelles alliances sont établies par les acteurs du PTCE, avant et après sa labellisation. L'ESS basque témoigne d'un mouvement socio-économique aux racines anciennes et distinctes de ses voisins landais et béarnais. On a pu proposer ailleurs (Itçaina 2010) l'hypothèse d'une matrice territoriale à quatre dimensions qui résumerait les fondements historiques de l'ESS basque : mouvement coopératif français, transnational et modèle coopératif basque du Pays basque Sud, catholicisme social, nationalisme basque, dispositions à coopérer héritées des institutions coutumières du monde paysan. Le mouvement s'est d'abord incarné à compter du milieu des années 1970 par un mouvement de création de SCOP, d'associations dans le secteur culturel, d'instruments d'aide à la création d'entreprises locales (association Hemen, société de capital-risque Herrikoa), d'initiatives liées à l'agriculture paysanne (comme la fédération Arrapitz). Il s'est accompagné plus récemment de l'émergence de nouveaux mouvements sociaux économiques (Gendron 2010) qui, à la différence des initiatives précédentes plutôt recentrées sur des processus productifs, proposent une politisation conjointe de l'acte de production et de l'acte de consommation : Chambre d'agriculture alternative EHLG[28] en 2005, instruments de micro-finance pour la création d'activité par les femmes (CLEFE[29]) et les jeunes (CLEJE en Soule, CLEJE-GALT[30] en Basse-Navarre), circuits alimentaires de proximité, monnaie locale Euskal moneta en 2013. Cette deuxième dynamique, qui se développe dans les années 2000, singularise le territoire basque par sa dimension de mouvement social dans le paysage régional et national des circuits financiers de proximité, de l'agriculture paysanne et des monnaies locales.

Dans ce contexte, la connexion entre acteurs basques et sud-landais de l'ESS prend forme de rapprochement entre deux dynamiques territoriales d'ESS issues de matrices fort différentes. Les conditions de de ce déplacement le doivent autant à une proximité de valeurs qu'à des opportunités institutionnelles qui incitent au dépassement des frontières des territoires d'action, d'appartenance et d'identification.

Le premier acteur de l'ESS à entrer en lien avec la dynamique du Seignanx est la SCOP Atelier Lan Berri (ALB dans la suite du texte). Fondée en 1996 sous forme associative puis transformée en coopérative en 2010, ALB participe de la mouvance Hemen-Herrikoa, porteuse depuis la fin des années 1970 d'une approche spécifique de l'économie sociale et de la création d'entreprise

28 Euskal Herriko Laborantxa Ganbara : traduction littérale : Chambre d'agriculture du Pays basque. La traduction officielle, cependant, est celle de « Chambre de développement agricole et rural du Pays basque », afin d'éviter toute confusion avec la Chambre d'agriculture départementale. La nuance n'empêchera pas le contentieux avec l'Etat (Itçaina 2011).

29 Clubs locaux pour les femmes qui entreprennent. Pour un bilan des CLEFE basques http://www.hemen-herrikoa.org/financements-de-proximite/clefe-1

30 Comité local d'épargne pour les jeunes/Gazteendako aurrezkirako lekuko taldea.

en Pays basque. Le rapprochement avec la dynamique landaise est à comprendre dans l'évolution structurelle d'ALB, qui construit peu à peu son action autour de quatre volets. Originellement centrée sur la formation, ALB s'investit de plus en plus dans la création d'entreprise, avant de s'ouvrir à des initiatives s'inscrivant plus largement dans une logique de développement territorial. ALB soutient en particulier des démarches collectives, notamment en milieu agricole, en aidant le regroupement de producteurs autour de démarches commerciales collectives et innovantes. A la fin des années 1990, le GIE (groupement d'intérêt économique) Basaburu, qui regroupe plusieurs exploitants d'un quartier du village d'Itxassou dans un projet collectif de vente à domicile de produits fermiers, est l'un des premiers projets soutenus par ALB. Vers 1998-9, ALB intervient également auprès de la Coopérative laitière du Pays basque (CLPB), alors confrontée à des contentieux avec leurs concurrents. ALB mène ensuite plusieurs actions d'accompagnement de groupes d'agriculteurs pour l'obtention de labels en partenariat avec les collectivités locales. Enfin et plus récemment, ALB oriente une partie de son action vers des publics la sécurisation des parcours professionnels pour qualifier ce volet destiné à des publics spécifiques, qu'il s'agisse de jeunes en difficulté, comme le public des Missions locales, ou, hors « casquette insertion », de femmes créatrices d'entreprises. L'association Andere nahia (volonté de femme) émane ainsi en 2002 d'ALB avec une action spécifiquement destinée à l'accompagnement des femmes souhaitant lancer leur propre activité. Andere Nahia développe un projet fondé sur le principe de l'accompagnement coopératif et collectif de la création d'activité à l'échelle micro. Par le biais d'Interstices, le projet d'Andere Nahia se greffe à la dynamique collective du Seignanx[31].

ALB fonde son modèle économique sur des contrats avec des opérateurs privés ou publics (conventions), contrats qui couvrent ses trois principaux domaines d'activité (formation, création d'activité, insertion). Face à l'instabilité du modèle économique, notamment dû à la fin du soutien de la Région en 2011 aux stages d'appui à la création d'entreprise, ALB mise sur sa diversification pour se maintenir, mais réfléchit également à de nouvelles alliances territoriales. Celles-ci prennent deux formes. La première, naturelle au vu de l'histoire et de la stratégie politique de la coopérative, est la dimension transfrontalière avec les partenaires de la Communauté basque, de la Navarre et de l'Aragon, en prenant soin d'éviter les effets d'aubaine et l'« optique jackpot »[32] parfois inhérente à ces dispositifs. ALB développe en la matière une expertise éprouvée. Sa participation à des actions de coopération transfrontalières remonte à la fin des années 1990, soit directement soit en « co-action » avec des partenaires aquitains auprès desquels ALB joue un rôle de facilitation. La deuxième stratégie est orientée vers le nord. Elle est accélérée par un changement des politiques d'emplois. En 2008, la procédure de passation de marchés par Pôle emploi passe sous la procédure du code des marchés publics, et produit des appels d'offres qui se structurent à l'échelle régionale et non plus, comme cela était le cas jusque-là, selon des négociations locales entre agences et organisations prestataires. L'association ayant jusque-là un quasi-monopole sur ce secteur dans les Landes (BGE Tec-Ge-Coop) ne pouvant se positionner sur cet appel d'offre, ALB se rapproche du CBE et des acteurs tarnosiens afin de pouvoir compter sur un relais landais pour accéder au marché. Ce premier

31 Andere Nahia a créé une antenne en Béarn.

32 Entretien directeur-gérant d'ALB, Espelette, 3 juin 2016.

partenariat induit par la contrainte économique et les redéfinitions des règles d'accès aux marchés, coïncide avec la maturation du projet d'un PTCE d'échelle sud-aquitaine. Andere Nahia suit ALB dans son engagement dans la dynamique PTCE. Sur la dimension création d'activités, la SCIC Interstices, à laquelle ALB et Andere Nahia participent au titre de sociétaires, est au cœur de ce rapprochement.

Le rapprochement des acteurs basques et landais concerne également les circuits courts financiers. Par la médiation d'ALB, les acteurs du PTCE entreprennent une collaboration avec la société de capital-risque basque Herrikoa (de/du pays/peuple), collaboration qui de façon indirecte consacre l'association de Herrikoa à la dynamique du PTCE. La coopération territoriale, en l'occurrence, repose une fois de plus sur la conjonction de deux nécessités socio-économiques. D'une part, les acteurs du PTCE, et le CBE en tout premier lieu, entendent agir sur les circuits financiers de proximité. La présence d'un acteur aquitain majeur de la finance solidaire (Aquitaine active) au sein du PTCE témoigne de cette orientation, sans pour autant monopoliser l'offre en matière d'instruments. De son côté, Herrikoa, société de capital-risque, est en recherche d'outils techniques lui permettant d'intervenir auprès d'autres acteurs économiques que les sociétés commerciales : entreprises individuelles, associations, agriculteurs, ce que son statut en l'état n'autorise pas. Se dessine alors la possibilité d'une collaboration avec la Caisse solidaire Nord Pas de Calais, elle-même une émanation du Crédit coopératif, qui cherchant à se développer est prête à ce que Herrikoa devienne son mandataire. Herrikoa met ainsi à disposition de la Caisse un savoir-faire éprouvé en matière de collecte de l'épargne locale. La Caisse solidaire, de son côté, dispose des moyens de solidariser l'épargne locale pour la destiner à des projets que Herrikoa lui amène. Le dispositif permet ainsi à Herrikoa de faire des prêts aux sociétés commerciales, soit des prêts complémentaires à ce qu'ils effectuent déjà, soit des prêts à des sociétés commerciales dans lesquelles Herrikoa n'entre pas dans le capital ; de faire des prêts aux associations, aux entreprises individuelles et éventuellement dans le monde agricole et dans la coopération agricole. La mise en marche du dispositif implique pour Herrikoa un changement d'échelle en termes de gestion. La société de capital-risque basque se rapproche alors du CBE du Seignanx en leur proposant de mutualiser le dispositif, la collecte de l'épargne locale au Pays basque et dans le Seignanx, et un poste de travail. Bénéfique à tous, le dispositif se met en marche en 2015 pour aboutir au développement « d'un fonds de finance locale (épargne et prêt) pour les TPE/PME et associations du territoire, avec Herrikoa et Euskal Moneta »[33].

Enfin, au-delà de l'instrument financier, ce qui se joue dans ce rapprochement des acteurs basques et sud-landais de l'ESS concerne la mise sur agenda de certaines thématiques à l'échelle du PTCE ainsi qu'un travail politique de légitimation mutuelle aux retombées largement positives pour l'ensemble des acteurs. De façon générale, ALB et Andere Nahia servent de porte d'entrée au PTCE pour un accès à d'autres organisations de l'ESS basque. L'intégration la plus poussée dans le processus, en ce sens, reste celle d'Andere Nahia qui, initialement introduite dans la dynamique PTCE par le biais d'Interstices, parvient à mettre sur l'agenda du PTCE la question de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Par

33 « PTCE Sud Aquitaine », brochure de communication du PTCE, 2016.

l'association d'acteurs basques de l'ESS, ALB vient légitimer la fonction Sud Aquitaine du PTCE, impulsée par les acteurs historiques du Seignanx et encouragée par le Conseil Régional dans le cadre de son soutien financier et institutionnel.

L'ouverture aux acteurs basques concerne les circuits courts financiers, avec Herrikoa, mais également le monde agricole. Porteurs d'une réflexion sur les circuits alimentaires de proximité, les acteurs du PTCE pensent d'abord leur action à l'échelle du Seignanx. Rapidement cependant, des collaborations sont envisagées avec les acteurs basques de l'agriculture paysanne. ALB, bénéficiant de son action dans ce secteur, facilite le lien aux acteurs basques comme l'association des producteurs bio BLE (*biharko lurraren elkartea*). En matière de circuits de proximité, l'initiative réunissant 29 producteurs landais et basques, portée par le CBE et qui mobilise le CPIE et ALB sur des fonctions d'étude, donnera lieu à la légumerie sous forme SCIC. Un espace test-agricole est lancée sous forme associative à Lantabat en Basse-Navarre, avec pour objectif d'aboutir à une SCIC-CAE, projet mené en partenariat avec la fédération pour un nouveau développement rural Arrapitz, et qui a vocation à être transformée en SCIC[34].

Ce faisant, les acteurs du Seignanx bénéficient d'un rapprochement avec, plus globalement, un mouvement de l'agriculture paysanne basque historiquement porté par la branche basque de la Confédération paysanne (syndicat ELB, *Euskal herriko laborarien elkartea*, association des paysans du Pays basque) et, depuis 2005, par la Chambre d'agriculture alternative et associative EHLG. Les alliances portées par l'ESS permettent ainsi de mettre en relation deux types d'agricultures, de structures des exploitations, de syndicalisme et de mobilisations agricoles distinctes au Pays basque et dans les Landes, comme le souligne le maire de Tarnos :

> « Sur la question de l'agriculture par exemple, l'agriculture en Pays basque, pour des raisons historiques, des raisons de foncier et de taille d'exploitation, a une autre histoire que l'agriculture landaise, qui a évolué avec le maïs, avec de grosses exploitations, du rendement, alors qu'il y a une très belle histoire autour du fermage et du métayage dans les Landes, du gemmage, mais je trouve que tout cela s'est un peu perdu. Alors qu'au Pays basque, j'ai le sentiment qu'avec le syndicat ELB etc., il y a quelque chose qui… donc ce n'est pas surprenant qu'ils soient un peu plus attentifs. Et cela s'est un peu perdu dans les Landes. »[35]

Outre les acteurs de l'ESS proprement dits, ce sont également des collectivités du Pays basque qui sollicitent les dispositifs tarnosiens. Suite à une sollicitation de l'agglomération Sud Pays Basque, la SCIC Interstices ouvre une antenne à Ascain. La municipalité d'Hendaye sollicite le CBE du Seignanx avec, initialement, l'idée de fonder un PTCE en Sud Labourd. Très rapidement, l'idée est abandonnée au profit d'un partenariat avec le CBE qui se traduit par un projet de Centre d'appui économique et social et le projet d'Ecole de coopération transfrontalière de l'ESS (ETESS).

---

34 Notes séminaire R&D 7 décembre 2016. En ressort notamment le dispositif Trebatu (du basque *trebatu* : s'entraîner, se former, progresser) comme dispositif de test en maraîchage bio avant installation.

35 Entretien Jean-Marc Lespade, maire de Tarnos, Tarnos, 8 décembre 2016.

ETESS associe les acteurs basques du sud de la frontière qui sont mobilisés en articulation avec la dynamique du PTCE. Les réseaux régionaux aquitains de l'ESS, dont l'URSCOP, servent d'abord d'interlocuteurs à des partenaires du sud de la frontière – la confédération des coopératives d'Euskadi Konfekoop et l'association des entreprises sociales navarraises ANEL[36] - en quête d'équivalents institutionnels. Les acteurs publics (mairie d'Hendaye) et de l'ESS basques français (ALB) se joindront au projet ETESS, retenu en 2016 dans le cadre du programme Interreg V-A POCTEFA. Plusieurs membres du PTCE, dont PERF, Interstices, Andere Nahia et ALB participent à l'animation du dispositif et interviennent sur le volet formation. L'initiative cherche à surmonter les quatre asymétries qui grèvent jusque-là les relations transfrontalières : asymétries *institutionnelles* entre différents niveaux de décentralisation, asymétries *politiques* entre perceptions fonctionnelles et politisées de la coopération transfrontalière, asymétries *organisationnelles* entre ESS de part et d'autres de la frontière, asymétries *marchandes* et sectorielles enfin (Itçaina et Errotabehere 2018).

2.2. Essaimage territorial et constructions des problèmes publics

Cette ouverture territoriale du PTCE ouvre un triple débat.

Le premier renvoie à la façon dont le PTCE s'ajuste au cadrage territorial des acteurs de l'ESS basque, et vice-versa. Tout en étant mobilisés sur des valeurs socio-économiques similaires à celles des acteurs du Seignanx, les acteurs de l'ESS n'en restent pas moins mobilisés sur le cadre territorial qui leur est propre et qui repose sur des frontières culturelles et historiques. A ce titre, la dimension « sud Aquitaine » n'est pas naturellement intégrée par des acteurs construisant leurs problèmes publics d'abord à l'échelle basque. La monnaie complémentaire Euskal moneta, aujourd'hui première monnaie locale à l'échelle française, se fonde sur un double engagement des commerçants adhérant à l'expérience : engagement socio-environnemental d'une part, et engagement sur l'usage de la langue basque d'autre part. L'expérience de l'eusko constitue ainsi, à bien des égards, l'expression d'une nouvelle génération de l'ESS basque, connectée aux expériences historiques de l'ESS, Hemen-Herrikoa en particulier. L'ESS basque se pense en écosystème, avec une division du travail pensant sur un mode intégré la consommation politique (monnaie locale), la captation de l'épargne locale pour la création d'entreprises en Pays basque (Herrikoa, CLEFE, CLEJE-GALT), les circuits courts alimentaires, l'agriculture paysanne (EHLG, Arrapitz), la coopération de production, la promotion de la langue basque à l'école, dans l'économie et dans la société. Si les valeurs sont proches, le cadrage territorial ne va pas nécessairement de soi pour les coopérations avec des acteurs hors Pays basque. En coopérant pour des raisons tenant à la fois à la proximité des valeurs, au pragmatisme économique et à la nécessité d'alliances pour accéder à des dispositifs, les acteurs basques et sud-landais de l'ESS travaillent à construire un référentiel commun aspirant à surmonter stratégiquement l'étanchéité des frontières héritées.

L'effet induit du choix des acteurs de la coopération territoriale conduit également les acteurs basques et sud-landais à renforcer leur propre légitimité sur leurs territoires respectifs dans un champ de l'ESS devenu lui-même concurrentiel. La coopération territoriale, en effet, est

36 Empresas de economia social de Navarra – Nafarroako gizarte ekonomien enpresak.

sélective. Si l'on en retrace la genèse, ces choix semblent s'effectuer à la fois sur une base affinitaire et sur une base d'opportunités. Mais c'est avant tout la volonté de faire modèle, dans une dynamique de projet et d'engagement réciproque, qui motive ces nouvelles formes de coopération. En ce sens, les dispositifs, quels qu'ils soient, sont avant tout perçus comme des éléments de transformation sociale, quitte à les « tordre » (entretiens CBE et FJT) en ce sens. A l'instar d'autres aspects de la gouvernance du PTCE, l'incorporation de nouveaux membres et, par effet ricochet, de nouvelles dynamiques territoriales, ne se fait pas selon une procédure formalisée. Le contact peut être initié sur une base d'opportunité pour l'accès à tel dispositif mais très rapidement l'intégration au PTCE est conditionnée à « l'adhésion au Projet avec un grand P »[37]. Ce modèle, fondé sur une formalisation intentionnellement faible de l'adhésion, soulève des enjeux en termes de gouvernance interne du pôle tout en conférant une souplesse en termes de diffusion territoriale.

La question est d'autant plus délicate que l'environnement politico-administratif territorial du PTCE est en mutation. Le deuxième débat, en effet, est de nature institutionnelle avec la mise en place, en application de la loi NOTRe, au 1er janvier 2017 de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Pays basque. Pour la première fois depuis l'instauration du cadre départemental en 1790, les 158 communes du Pays basque se retrouvent associées dans un cadre institutionnel commun. Le changement institutionnel vient « durcir » l'institutionnalisation du territoire basque et renforcer l'effet-frontière avec les Landes. Cette évolution politique, outre les enjeux de gouvernance qu'elle génère pour les communes basques, soulève en retour la question du rapport aux communes adjacentes. Elle change également la donne pour la ville de Tarnos, qui se retrouve sur une position frontalière sur le plan politico-administratif, tout en demeurant dans le bassin de vie de l'agglomération bayonnaise. La constitution de l'EPCI met un frein aux velléités de rattachement de la commune de Tarnos à l'agglomération bayonnaise. Prenant acte de la réalité sociodémographique d'un bassin de vie partagé, de la centralité de l'agglomération bayonnaise comme centre de services pour les habitants du Seignanx, mais aussi, réciproquement, de l'importance de Tarnos comme pôle industriel pour le Pays basque, la ville de Tarnos avait tenté à plusieurs reprises de rejoindre l'Agglomération Côte Basque Adour (ACBA[38]). En 2011, une consultation est effectuée auprès des habitants, mais elle échoue, notamment en raison de l'opposition de la majorité politique départementale. En 2016, voyant la perspective d'une intercommunalité unique se préciser en Pays basque, le maire de Tarnos s'inquiète de la pérennité de la présence de Tarnos dans le syndicat des transports de la côte basque. L'enjeu va au-delà de la seule question des transports et interroge les formes d'appartenance territoriales au regard de critères socioéconomiques. Face à cette crainte le conseil municipal de Tarnos adopte en juin 2016 une demande d'adhésion à l'ACBA, demande qui constitue également une opportunité pour la ville pour s'extraire du contexte politique clivé du Seignanx. La demande suscite l'opposition du président de l'intercommunalité du Seignanx Eric Guilloteau et des députés Colette Capdevielle et Jean-

37 Notes séminaire R&D, 14-15 mars 2017.

38 L'ACBA associe alors les communes de Bayonne, Biarritz, Bidart et Boucau.

Pierre Dufau[39]. La proposition est discutée à l'ACBA et rejetée suite à l'opposition en octobre 2016 du conseil municipal de Bayonne[40]. Pour le maire de Tarnos, cette démarche s'imposait pourtant et devait être pensée en termes de bassin de vie :

> « On a tenté de regarder vers le sud. Pourquoi on a tenté ? Parce qu'on a rencontré des spécialistes en géographie, en sciences économique, et tous nous ont dit : vous appartenez à quel bassin de vie ? Et vous êtes dans ce bassin de vie. Tous les chiffres, toutes les données, vous superposez toutes les cartes, c'est clair et net. Quand je dis qu'il y a 5800 salariés à Tarnos, il y a plus de salariés du BAB qui viennent travailler à Tarnos que l'inverse. Ou c'est 50/50. On n'est surtout pas une ville dortoir. Au contraire. On a fait le déplacement du plan d'entreprises de Turboméca, et c'est significatif. Il y a 300 salariés sur 1550 qui habitent à Anglet, il y en a 280 qui habitent Tarnos. Ensuite l'EPCI Pays basque a été construit pour des raisons… On peut remettre en question la logique, ça c'est une chose, mais après il a été construit sur de tels affrontements que ça n'a pas créé les conditions pour avoir une vision sereine. (…) Sur le bassin de vie, l'ACBA avait organisé des conférences, notamment avec Daniel Béhar, qu'ils avaient pris comme conseil pour créer l'EPCI, et deux ou trois autres, qui expliquaient : attention à cette agglomération, je parle du bassin de vie, c'est une agglomération qui est un peu un pays de cocagne, attractif, mais qui peut aussi avoir quelques fragilités. (…) Tarnos, c'est l'exception. Et il faut de l'industrie. »[41]

Prise en étau entre le contexte clivé du Seignanx, qui interroge localement l'hypothèse des intercommunalités comme espaces dépolitisés et technicisés (Desage 2011), et l'institutionnalisation accélérée du territoire basque, la commune de Tarnos se retrouve sur une position stratégique, à devoir conduire sa politique de soutien à un pôle d'ESS lui-même en recomposition territoriale.

L'ensemble de ces recompositions territoriales renforcent le positionnement du PTCE dans le paysage de l'ESS sud-aquitain et aquitain tout court. Elles permettent de compenser par une reconnaissance politique étendue la fragilisation du portage politique par le territoire-socle du Seignanx. Elles introduisent aussi de nouvelles variables dans un jeu territorial déjà complexe. S'y ajoute la redéfinition des régions, l'enjeu pour le PTCE étant alors d'éviter l'isolement géographique dans une région dont la polarité risque de se déplacer vers le nord.

Au fond, et c'est le troisième débat, ce que le rapport au(x) territoire(s) du PTCE met en scène revient en grande partie à des phénomènes de convergence et de tensions entre plusieurs problématisations du territoire. À ce titre, sans doute n'est-il pas inutile de revenir à la distinction entre les approches du territoire que proposait Chaussier (1996) dans sa généalogie du projet de création d'un département Pays basque. Au-delà du cas d'étude, Chaussier propose une typologie qui, à bien des égards, vaut pour le travail politique autour du PTCE Sud Aquitaine. Le *territoire-sujet* d'une part, renvoie au territoire d'identification, comme sujet de la culture vécue. Les acteurs basques de l'ESS voient-là un socle fondateur de leur cadrage territorial. Le *territoire-acteur* renvoie à une vision du territoire avant tout en termes de

39 « Pourquoi Tarnos veut-elle rejoindre le Pays basque », *Sud-Ouest*, 1er juillet 2016.

40 « Adhésion de Tarnos : Bayonne siffle la fin de la récréation », *Mediabask*, 21 octobre 2016.

41 Entretien Jean-Marc Lespade, maire de Tarnos, Tarnos, 8 décembre 2016.

développement économique relativement classique. Il pourrait être représenté ici par les entreprises conventionnelles gravitant dans les deuxième et troisième cercles du PTCE. Le *territoire-agent* du politique se réfère aux usages politiciens et partisans du territoire, considéré ici comme des juridictions d'élus locaux et comme objet de luttes politiques. Enfin, le *territoire-projet* correspond aux échelles territoriales construites par les projets de développement portés par l'ensemble des acteurs. Le « sud Aquitaine », tel que le construit le PTCE, illustre un tel territoire de projet, en travail permanent sur lui-même.

****

Ce double processus d'agrégation et de diffusion territoriale débouche sur une structure réticulaire complexe qui associe des structures de l'ESS du Seignanx, du Béarn et du Pays basque ; des réseaux régionaux de l'ESS ; des collectivités publiques ; les entreprises marchandes et leurs fédérations sectorielles. En résulte une configuration d'acteurs de l'ESS et du développement territorial qui forment une configuration organisationnelle relativement stabilisée, mais dont la dimension de configuration institutionnelle – au sens d'une convergence pérenne sur les normes, règles et conventions – doit faire l'objet d'un travail politique permanent de la part des acteurs.

Le récit dominant, porté par les structures pivot du PTCE et par le CBE en particulier, renvoie à l'ESS comme acteur central du modèle de développement territorial. A rebours des approches réparatrices de l'ESS, il s'agit bien de travailler à construire une double légitimité de l'ESS auprès des acteurs publics et privés marchands. Les parties prenantes du PTCE, tout en adhérant à cette perspective transversale, portent néanmoins des approches distinctes, correspondant à autant de problèmes publics spécifiques qu'ils entendent publiciser par l'adhésion à la démarche. Ainsi verra-t-on Andere Nahia porter au sein du PTCE la question de la création d'activités des femmes, une « appropriation » du problème (Gusfield 2009) qui pousse les autres membres du PTCE à considérer la question de l'égalité dans leurs activités. D'autres porteront la question de l'emploi des jeunes ; l'environnement et les mutations de l'habitat ; la médiation entre besoins de main d'œuvre des entreprises et publics jeunes en recherche d'emploi et/ou en insertion ; la question alimentaire ou encore les enjeux de mobilité. Ces portages de problèmes publics peuvent s'harmoniser de façon vertueuse, mais ils peuvent aussi donner lieu à des tensions au moment de les hiérarchiser. A l'échelle du PTCE cependant, l'ambition partagée consiste à dépasser la mise sur agenda des enjeux spécifiques pour parvenir à les articuler dans une problématisation plus générale du mode de développement territorial. Se déploie ainsi un travail politique permanent contribuant, au fond et ici comme ailleurs, à construire du territoire.

Références

Bourbousson, C. et N. Richez-Battesti (2017), « Caractériser les PTCE par l'analyse processuelle : une application en région Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Recma, revue internationale de l'économie sociale*, 343 : 57-72.

Chaussier, J.-D. (1996), *Quel territoire pour l'identité ? Les cartes de l'identité*, Paris : L'Harmattan.

Demoustier D. (2018), « Territorial clusters of economic cooperation. New levers for local and regional regulation?", in X. Itçaina and N. Richez-Battesti (eds.), *Social and solidarity-based economy and territory. From embeddedness to co-construction*, Bruxelles, Peter Lang, p. 297-325

Demoustier, D. et X. Itçaina (2018), *Faire territoire par la coopération. L'expérience du PTCE Sud Aquitaine*, Sarrant, La Librairie des Territoires.

Desage F. (2011), "Intercommunalité", dans R. Pasquier, S. Guigner et A. Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 283-289.

Draperi, J.-F. et A. Margado (2016), « Les SCIC, des entreprises au service des hommes et des territoires », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, 240 : 23-35.

Driollet, P. (2015) *Comment animer et garantir la cohérence entre les pratiques et les valeurs de la CAE Habitat Eco-Action*, Rapport professionnel, Formation DEES Coepti.

Errasti, A., I. Bretos and E. Etxezarreta (2016), « What do Mondragon coopitalist multinationals look like? The rise and fall of Fagor Electrodomésticos and its European subsidiaries", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 87(3), p. 433-456.

Fraisse, L. (2015), *Caractériser les Pôles territoriaux de coopération économique. Premiers résultats*, Paris : Le Labo de l'ESS.

Fraisse L. (2017), « Co-construire l'action publique : apports et limites des politiques locales de l'Economie sociale et solidaire en France », *Politique et Management Public*, 34(1-2) : 105-120.

Gendron C. (2001), "Emergence de nouveaux mouvements sociaux économiques", *Pour*, 172 : 175-181.

Giddens, A. (1987), *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris : PUF.

Gianfaldoni, P. (2017), « Le PTCE comme forme spécifique de polarisation : quels principes novateurs de structuration et de gouvernance ? », *RECMA. Revue internationale de l'économie sociale*, 343 : 40-53.

Gilbert, C et E. Henry (2012) 'La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion', *Revue française de sociologie*, 531 : 39-55.

Gusfield, J. (2009) [1981], *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris : Economica.

Itçaina X., Palard J., Ségas S. (dir.) (2007), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, PU Rennes.

Itçaina, X. (2010), « Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français. », *Géographie, économie et société*, 12(1) : 71-87.

Itçaina, X. (2011), « Mobilisation territoriale autour d'un projet agricole en Pays Basque », dans S. Béroud, N. Dompnier, D. Garibay (coord.), *L'Année sociale 2011*, Paris : Syllepses, p. 175-189.

Itçaina X. et M. Errotabehere (2018), "The social economy in borderscapes: the changing cross-border dynamics of social economy in the Basque Country", in X. Itçaina and N. Richez-Battesti (eds.) (2018),

Social and solidarity-based economy and territory: between interaction and co-construction, Bruxelles, Peter Lang, CIRIEC Series on Social and Public Economy.

Le Labo de l'ESS (2017), *Enquête d'analyse des PTCE. Synthèse des principaux résultats*, Paris : Le Labo de l'ESS.

Mahé, P. (2014), *Les Pôles Territoriaux de Coopération Economique. Quand un processus de coopération génère du développement local. L'exemple du Sud-Aquitaine*, Mémoire DEIS-Master, mention : Développement des organisations de l'économie sociale et solidaire, ITS Pau, Sciences po Bordeaux.

Montuzet, S. (2006) « Dynamique et concurrence territoriales entre ville et périphérie : le Seignanx et l'agglomération bayonnaise » dans J. Palard et B. Gagnon (dir.), *La région et ses territoires. Stratégies et acteurs du développement*, Bordeaux : Confluences, p. 169-176.

Naves, P., *Du court, du local! Une sociologie du gouvernement de la filière fruits et légumes*, Thèse pour le doctorat en sociologie de l'Université de Bordeaux, EDSP2, Centre Emile Durkheim, 2 décembre 2016.

Neveu, É. (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.

Observatoire national de l'ESS-CNCRESS (2017), *Atlas commenté de l'ESS, édition 2017*, Paris : CNCRESS, Dalloz, Juris Editions.

Palard, J., X. Itçaina et S. Ségas (dir.) (2007), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes : Presses de l'Université de Rennes.

Pecqueur B. (2006), « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés*, 1(124-125) : 17-32.

Pecqueur, B. et X. Itçaina (2012), « Economie sociale et solidaire et territoire : un couple allant de soi ? », *Recma. Revue internationale de l'économie sociale*, 325 : 48-64.

Ristic, M. (2004), « La SCIC'LANDES : genèse d'une entreprise d'utilité sociale au service du territoire », dans X. Itçaina, R. Lafore et C. Sorbets (dir.), *Un monde en quête de reconnaissance. Usages de l'économie sociale et solidaire en Aquitaine*, Pessac: Presses Universitaires de Bordeaux, p. 109-125.

Smith, A. (2016), *The politics of economic activity*, Oxford: Oxford University Press.

Thelen, K.(2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*,7, p. : 13-43.