



HAL
open science

L'économie sociale et solidaire et l'inscription territoriale des problèmes publics : émergence et enjeux d'un pôle territorial de coopération économique

Xabier Itçaina

► To cite this version:

Xabier Itçaina. L'économie sociale et solidaire et l'inscription territoriale des problèmes publics : émergence et enjeux d'un pôle territorial de coopération économique. *Revue Gouvernance*, 2021, Cadre spatial et cadrage de la cause: l'inscription territoriale des problèmes publics, 18 (1), pp.62-83. 10.7202/1077287ar . halshs-03256793

HAL Id: halshs-03256793

<https://shs.hal.science/halshs-03256793>

Submitted on 21 Dec 2021

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 - ShareAlike 4.0 International License

L'économie sociale et solidaire et l'inscription territoriale des problèmes publics : émergence et enjeux d'un pôle territorial de coopération économique

Xabier Itçaina

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

Space and framing: the territorial embedding of public problems

Volume 18, numéro 1, 2021

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1077287ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1077287ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Itçaina, X. (2021). L'économie sociale et solidaire et l'inscription territoriale des problèmes publics : émergence et enjeux d'un pôle territorial de coopération économique. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 18(1), 62–83.
<https://doi.org/10.7202/1077287ar>

Résumé de l'article

L'économie sociale et solidaire (ESS) joue un rôle central dans l'inscription territoriale des problèmes publics, comme en témoigne en France le cas des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Loin de se limiter à une addition de statuts entrepreneuriaux, l'ESS ambitionne ici de nourrir les modèles de développement territorial. À ce titre, le PTCE Sud Aquitaine, basé à Tarnos (Landes), associe une vingtaine de structures de l'ESS, collectivités et acteurs privés marchands dans une démarche de coopération territoriale. La constitution du PTCE témoigne d'un registre de construction et de traitement discret et confiné des problèmes publics territoriaux. Les problèmes publics y font l'objet d'un travail politique permanent de la part des acteurs. Ce travail politique vise d'abord à construire comme convergents des problèmes publics initialement distincts et sectoriels (emploi des jeunes, 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) pour les fusionner dans un même projet territorial. Il entend ensuite harmoniser des constructions de problèmes publics distinctes selon les territoires engagés dans la coopération. Ces portages de problèmes publics peuvent s'agrèger de façon vertueuse, ils peuvent aussi donner lieu à d'éventuelles tensions au moment de les hiérarchiser.

© Xabier Itçaina, 2021



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

éru
dit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

L'économie sociale et solidaire et l'inscription territoriale des problèmes publics : émergence et enjeux d'un pôle territorial de coopération économique

Par Xabier Itçaina¹

RÉSUMÉ

L'économie sociale et solidaire (ESS) joue un rôle central dans l'inscription territoriale des problèmes publics, comme en témoigne en France le cas des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Loin de se limiter à une addition de statuts entrepreneuriaux, l'ESS ambitionne ici de nourrir les modèles de développement territorial. À ce titre, le PTCE Sud Aquitaine, basé à Tarnos (Landes), associe une vingtaine de structures de l'ESS, collectivités et acteurs privés marchands dans une démarche de coopération territoriale. La constitution du PTCE témoigne d'un registre de construction et de traitement discret et confiné des problèmes publics territoriaux. Les problèmes publics y font l'objet d'un travail politique permanent de la part des acteurs. Ce travail politique vise d'abord à construire comme convergents des problèmes publics initialement distincts et sectoriels (emploi des jeunes, 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) pour les fusionner dans un même projet territorial. Il entend ensuite harmoniser des constructions de problèmes publics distinctes selon les territoires engagés dans la coopération. Ces portages de problèmes publics peuvent s'agréger de façon vertueuse, ils peuvent aussi donner lieu à d'éventuelles tensions au moment de les hiérarchiser.

Mots-clés : *économie sociale et solidaire, territoire, coopération, problèmes publics*

ABSTRACT

The social and solidarity-based economy (SSE) plays a pivotal role in the territorial processing of public problems, as evidenced by the French Territorial Groupings of Economic Cooperation (TGEC). Far from limiting itself to an addition of corporate legal statuses, the SSE aims here at nurturing the very models of territorial developments. Significantly, the South Aquitaine TGEC, based in Tarnos (Landes) aggregates around twenty SSE bodies, public authorities and for-profit companies within one project of territorial cooperation. Constituting a TGEC

1. Xabier Itçaina est directeur de recherche au CNRS, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim (UMR 5116 CNRS, Sciences Po Bordeaux, Université de Bordeaux), et chercheur associé à l'Université du Pays basque.

consists in a discrete and contained construction and processing of territorial public problems. Nevertheless, public problems are subject to constant political work on the part of stakeholders. This political work aims first at bringing together initially distinct sector-based public problems (youth employment, social and economic development, equilibrium between productive and residential economy, gender equality, creation of economic activity, territorial short circuits, small farming, food) in order to merge them into a shared territorial project. The political work then aims at harmonizing distinct social constructions of public problems, varying according to the territories engaged in the cooperation. These public problems can aggregate on a virtuous manner, but they can also be subject to potential tensions when prioritization is needed.

Keywords: *social and solidarity-based economy, territory, cooperation, public problems*

Introduction

Dans quelle mesure des expériences entrepreneuriales peuvent-elles contribuer à l'inscription territoriale des problèmes publics²? En quoi les expériences labellisées comme relevant de l'économie sociale et solidaire (ESS) participent-elles à la construction et au traitement des problèmes publics? Le présent article discute de l'articulation entre mobilisations économiques et inscription territoriale des problèmes publics à partir de l'émergence, en France, de dynamiques d'intercoopération entre structures d'ESS partageant une même assise territoriale. Au vu de la multiplication, sous diverses formes institutionnelles, de *clusters* ou pôles territoriaux d'ESS, il s'agit de penser le rapport au politique d'expériences économiques considérées comme autant d'expressions d'actions collectives dépassant largement, par leur intention territoriale, le seuil d'initiatives entrepreneuriales isolées. Les expériences d'ESS sont directement politiques, au sens où elles reposent sur une activation de lectures en valeur des institutions qui structurent l'économie (Smith, 2016). L'ancrage local lui-même est ainsi présenté par le *think tank* du Labo de l'ESS comme l'une des valeurs structurantes de l'ESS, aux côtés de l'utilité sociale et de la coopération³.

L'ancrage territorial de l'ESS, pour structurant qu'il soit, est lui-même une construction sociale et politique que les acteurs doivent entretenir en permanence. Si par «territoire» l'on renvoie à un espace géographique institutionnalisé, au sens d'un ensemble stabilisé de règles, normes et attentes (Smith, 2016), il s'agit d'être attentif au travail politique effectué par les acteurs de l'ESS afin d'être partie intégrante d'un système d'action local.

2. L'auteur remercie les coordonnateurs de la ST 77 *Cadre spatial et cadrage de la cause: l'inscription territoriale des problèmes publics* (Congrès AFSP 2019), les évaluateurs et le correcteur linguistique du présent article.

3. Le Labo de l'ESS, «ESS», <http://www.lelabo-ess.org/+ess+.html>, consulté le 1^{er} septembre 2020.

Construire l'intercoopération et les pôles d'ESS comme réponses aux problèmes publics territoriaux est un moyen pour les acteurs de renforcer leur légitimité et de peser sur la conduite des politiques locales *de* et *par* l'ESS.

L'hypothèse qui guide le présent texte est que la constitution de pôles territoriaux d'ESS traduit un processus d'inscription territoriale d'un assemblage de problèmes publics originellement distincts. Construits comme congruents, ces problèmes se voient proposés comme antidote une dynamique de coopération territoriale. L'ESS n'est pas alors conçue comme une agrégation d'entreprises à statuts spécifiques, mais comme un modèle visant à infléchir la conception même du développement territorial dans un sens plus solidaire. 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. Par un travail politique, les acteurs de l'ESS participent à la fabrique des compromis qui fondent le modèle de développement territorial, dans des espaces de médiation institutionnels où l'apparente technicisation des enjeux permet d'éviter la confrontation de valeurs incommensurables. Ce traitement « confiné » (Gilbert et Henry, 2012) des problèmes publics par l'expertise et la médiation peut connaître des registres plus prononcés de publicisation dans certaines configurations territoriales. Plusieurs facteurs conditionnent un impact effectif de ces pôles d'ESS sur la politique territoriale : un socle d'intercoopération suffisamment solide pour construire un écosystème ESS ; des relations partenariales entre l'ESS et les autres opérateurs publics et privés marchands du territoire permettant de peser sur les marchés locaux du travail ; un milieu politique local soutenant la lecture ESS du développement territorial ; un ancrage de l'action collective sur un territoire reconnu et partagé comme espace d'appartenance et comme espace de projet par l'ensemble des acteurs.

L'article discute de cette proposition générale à partir des dynamiques de polarisation de l'ESS au sud de la région française de Nouvelle-Aquitaine. C'est en particulier le cas du pôle territorial de coopération économique (PTCE) Sud Aquitaine, qui associe structures de l'ESS, collectivités et acteurs privés marchands dans une démarche de coopération couvrant plusieurs territoires sud-aquitains à partir d'un épicode situé à Tarnos (Landes)⁴. L'étude du PTCE Sud Aquitaine, de par sa position emblématique dans le paysage des PTCE, autorise des enseignements à portée générale concernant les conditions précitées d'un impact sur les problèmes publics territoriaux des dynamiques de polarisation d'ESS.

4. Le PTCE est, en mai 2017, constitué de 23 structures membres, qui emploient 210 permanents, forment 180 personnes en contrats de qualification et 1 100 stagiaires par an, principalement concentrés sur le parc technologique Jean Bertin à Tarnos.

Sur le plan empirique, l'article se fonde sur la recherche-action menée entre 2015 et 2017 par un politiste (l'auteur) et une économiste (Danièle Demoustier, Sciences Po Grenoble) dans le cadre du projet de recherche ESSAQUI⁵ et de la démarche R&D du PTCE. Six séminaires organisés sur deux ans (2015-2016), chaque fois sur deux journées, ont suscité la réflexion partagée des chercheurs et des équipes dirigeantes des structures membres du PTCE. Chaque séminaire a été structuré autour d'un exposé introductif des chercheurs sur une question générale relative à la coopération territoriale, aux polarisations territoriales de l'ESS et à la gouvernance territoriale. Des travaux en groupe suivis de restitutions collectives ont permis d'approfondir la discussion conceptuelle et de l'appliquer au PTCE. Les séminaires ont été complétés par une douzaine d'entretiens avec les équipes dirigeantes des structures membres et avec des partenaires du PTCE. Les entretiens ont porté sur l'histoire de la structure, son fonctionnement et ses enjeux ; l'articulation avec la dynamique collective du PTCE ; les enjeux prospectifs sur la coopération territoriale. Les analyses ont fait l'objet d'une publication (Demoustier et Itçaina, 2018) et de quatre séminaires de restitution et « lectures apprenantes ».

L'argumentation de l'article sera construite en trois temps. Un premier volet s'attachera à contextualiser l'étude de cas dans une approche de la politique de constitution des pôles territoriaux d'ESS et, plus spécifiquement, des PTCE en France et à préciser le cadre théorique retenu. La deuxième section, centrée sur le cas du PTCE Sud Aquitaine, soulignera la façon dont les acteurs de l'ESS ont contribué sur leur territoire à une construction discrète des problèmes publics et de leurs antidotes, par des stratégies alternant technicisation et politisation à bas bruit des problèmes. La troisième section montrera la façon dont l'élargissement territorial du PTCE, en particulier vers le Pays basque, a, à son tour, nécessité des ajustements entre les ESS « propriétaires » (Gusfield, 2009) des problèmes publics sur chaque territoire, induisant une rehiérarchisation de ces problèmes publics en contexte de recomposition des gouvernances territoriales.

1. Polarisation territoriale d'ESS et inscription territoriale des problèmes publics

Le PTCE Sud Aquitaine fait partie, au moment de notre enquête, de la centaine de PTCE en activité en France, dont certains (23 en 2013, 14 en 2015) lauréats de deux appels à projets (AAP) interministériels dédiés. Le mouvement ayant abouti à cette institutionnalisation est venu répondre à un double besoin (Demoustier, 2018). Il répond d'une part au double mouvement contradictoire qui anime l'ESS. L'atomisation des structures a d'abord généré de la concurrence et des microexpériences à portée

5. Centre Émile Durkheim, IFAID Aquitaine, Région Nouvelle-Aquitaine.

limitée. Le mouvement de concentration des structures, ensuite, après avoir touché la banque et l'agriculture, concerne désormais la mutualité et les établissements sanitaires et sociaux. La concentration, si elle a généré des économies d'échelle, a également eu pour effet de renforcer la distanciation des usagers-sociétaires, rendant de ce fait l'avantage démocratique inopérant et affaiblissant, par effet de taille, la souplesse d'intervention. D'autre part, le modèle du développement territorial par ruissellement, qui suppose que la richesse créée par les entreprises lucratives se déverse auprès de la population sous forme de bien-être social soit par le marché soit par la redistribution, a été fortement interrogé. Le développement de l'ESS a proposé une approche alternative en internalisant les objectifs sociaux (formation, insertion, redistribution...) au sein de l'activité économique du fait des règles d'affectation des excédents et du contrôle démocratique et en repensant le rapport au territoire sur la base de liens plus solidaires.

Ce double mouvement (repenser l'ESS par le territoire, repenser le territoire par l'ESS) conduit depuis 2009 une coalition d'acteurs à entamer, à l'échelle nationale, une réflexion animée par le Labo de l'ESS avec le Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, la Coordination d'aide aux chômeurs par l'emploi, le Mouvement pour l'économie solidaire, le Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire et des chercheurs. Les travaux du groupe aboutissent à la conceptualisation des PTCE et à leur reconnaissance dans l'article 9 de la loi relative à l'ESS du 31 juillet 2014:

Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1^{er} de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute 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.⁶

Se dessine ainsi une forme de polarisation territoriale qui emprunte aux modèles de pôles territoriaux de l'économie conventionnelle (*clusters*, districts, pôles de compétitivité...), mais qui s'en distingue par la centralité des entreprises de l'ESS et par la vision du développement local durable (Demoustier, 2018; Gianfaldoni, 2017).

6. Article 9, loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS.

En 2017, le Labo de l'ESS restitue une enquête menée auprès de 50 PTCE, soit 750 structures réparties sur toute la France (Le Labo de l'ESS, 2017). Si l'on relit cette évaluation à la lumière de la notion de problèmes publics, il apparaît que les besoins à l'origine des PTCE sont divers : coopération, organisation d'un projet territorial, développement d'un maillage d'acteurs, meilleure gestion des déchets, etc. Les secteurs d'activité des PTCE sont multiples, mais la plupart concernent l'écoactivité, les activités liées à l'emploi et à la sécurisation des parcours professionnels, l'alimentation et l'agriculture durable, la culture et les industries créatives. Les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) représentent 23% des structures répondantes. Les structures étudiées comportent une majorité d'associations (57%), suivies des SCIC⁷ (9%) et des SARL⁸ (8%). Au sein des structures d'animation des PTCE prédominent les associations et les SCIC. Si 46% des PTCE structurent leur activité économique autour d'une filière pivot, les autres peuvent la développer autour de filières connexes, à partir d'un ensemble multiactivité ou de plusieurs filières. Les activités liées à l'emploi et à la sécurisation des parcours socioprofessionnels et les services à la personne ont le plus grand nombre de salariés en moyenne. Les valeurs de coopération (91%), de mutualisation (82%), de lien social et de solidarité (67%) sont mises en avant par les PTCE.

La labellisation partagée de PTCE ne doit pas dissimuler une variation conséquente des processus d'institutionnalisation territoriale de ces nouvelles polarisations. Fraisse signalait dès 2015 le risque de décalage entre «la morphologie réelle des PTCE historiques et la définition restrictive du législateur» (Fraisse, 2015, p. 30). Bourbousson (2018) a souligné le glissement vers un référentiel plus entrepreneurial et gestionnaire entre les deux AAP nationaux (2013 et 2015). Fraisse et Gianfaldoni (2017) mettent également l'accent sur cette diversité : si trente-quatre PTCE sont lauréats des deux AAP gouvernementaux, plus de cinquante sont signataires de la Charte initiée par le Labo de l'ESS, sans compter les PTCE soutenus localement par les collectivités territoriales ou encore partenaires de dispositifs de recherche-action.

Ces formes plurielles d'institutionnalisation territoriale des PTCE ont suscité l'intérêt des chercheurs soit en tant que nouveaux modes d'action publique (Fraisse, 2017a, 2017b), soit sous l'angle des «communs sociaux» (Defalvard et Fontaine, 2018)⁹, de l'innovation sociale (Matray et Poisat, 2014; Perret et Gagnon, 2018), du travail institutionnel (Bourbousson et Richez-Battesti, 2017) ou de la spécificité des PTCE au regard

7. Sociétés coopératives d'intérêt collectif.

8. Sociétés anonymes à responsabilité limitée.

9. Voir Nyssens et Petrella (2015) pour une discussion des articulations potentielles entre ESS et théorie des communs d'Elinor Ostrom. Nous rejoignons ces auteures lorsqu'elles insistent sur la nécessité de reconnaître la dimension institutionnelle de l'ESS au sens de participation au déploiement de normes et de régulations tant au niveau de l'organisation qu'au-delà et d'ainsi affirmer sa dimension politique, qui reste un angle mort dans les travaux d'Ostrom (Nyssens et Petrella, 2015, p. 132).

des systèmes localisés de production (Gianfaldoni, 2017). Nous proposons de compléter ces approches par un regard focalisé sur le travail politique (Smith, 2016, 2019) effectué par les acteurs de l'ESS autour de l'inscription territoriale des problèmes publics (Gilbert et Henry, 2012; Gusfield, 2009; Neveu, 2015). Ce cadre d'analyse enrichit d'une part les approches socioéconomiques par un regard sur le rôle du politique. Il entend d'autre part, à partir de mobilisations économiques à bas bruit, contribuer aux approches de science politique de l'inscription territoriale des problèmes publics plutôt focalisées sur des controverses environnementales, sociales et culturelles fortement publicisées. Au-delà des écarts d'institutionnalisation, le développement des PTCE illustre un mouvement contribuant à l'inscription territoriale des problèmes publics et à une réponse par des formes hybrides d'action publique, où les acteurs de l'ESS jouent un rôle nodal. En tant que mobilisations territoriales, les PTCE sont, comme l'a montré Blanc (2015) pour les monnaies locales, une façon pour les acteurs de l'ESS de « contester par projet » en travaillant politiquement à l'ajustement de leurs valeurs et des marges de manœuvre autorisées par les systèmes d'acteurs locaux.

La contestation par projet, cependant, peut s'opérer selon des logiques de publicisation ou, au contraire, de confinement des problèmes publics. Nous suivons en cela Gilbert et Henry (2012), qui distinguent ces deux logiques. La logique de confinement se réfère à l'univers des pratiques et non des discours. Les acteurs font des compromis, décident, échangent, sans nécessairement accompagner cet engagement d'une prise de position publique. Le fait que les acteurs n'aient pas à justifier publiquement leurs choix et les compromis conduit à l'établissement d'accords qui ne pourraient pas s'effectuer selon les mêmes modalités dans des espaces davantage publics (Gilbert et Henry, 2012). Les acteurs se situent par rapport à plusieurs échelles de valeurs, mais n'ont pas à les hiérarchiser publiquement, à la différence d'une logique de politisation ouverte. Les PTCE illustrent ainsi une démarche pragmatique où l'expérience pratique vaut mise à l'épreuve des valeurs de l'ESS. Nous verrons que si le travail politique de l'ESS dans le PTCE soumis à examen ici témoigne largement d'un engagement par l'expertise et le traitement « confiné » des problèmes publics dans les arènes institutionnelles territoriales, ce choix sera confronté aux registres plus politisés que prend l'engagement de l'ESS dans des configurations territoriales adjacentes.

Le cas du PTCE Sud Aquitaine traduit à la fois ce mouvement global et s'y singularise. Le rapport 2017 du Labo de l'ESS signale que le PTCE Sud Aquitaine fait partie des PTCE qui portent davantage l'accent sur l'ancrage territorial, la complémentarité des activités et l'intensité des coopérations. Sa dimension entrepreneuriale ressort également : les statuts SCIC et SCOP¹⁰ sont cités à 83 % comme de nature stratégique, alors que le

10. Société coopérative et participative.

statut associatif domine pour les autres PTCE (Le Labo de l'ESS, 2017, p. 22). Ce PTCE témoigne ainsi d'un degré d'institutionnalisation territoriale relativement avancé, avec un accent mis sur la coopération comme mode d'action dépassant la simple coopération interentreprises prévue par le législateur de 2014. Il se singularise également par l'assemblage de problèmes publics qu'il traite : déphasage entre développement social et économique du territoire, chômage des jeunes, inadéquation entre attentes du tissu des PME et offre de formation et de main-d'œuvre, déséquilibre entre économie productive et résidentielle, inégalités femmes-hommes en matière de création d'activités, déconnexion entre lieux de production et de consommation, environnement. L'ESS, en l'espèce, contribue de façon décisive et « discrète » à l'inscription territoriale conjointe de ces problèmes publics et à une réponse institutionnelle par la coopération territoriale. Il s'agit dès lors de revenir sur les conditions ayant autorisé cette émergence.

2. Émergence d'un pôle territorial de coopération économique : ESS et inscription territoriale des problèmes publics

La coopération territoriale n'émerge pas *ex nihilo*. La dynamique de constitution de pôles territoriaux d'ESS repose d'abord sur la réactivation de la mémoire longue des dispositions à coopérer du territoire, soit ici l'héritage de la zone portuaire et industrielle 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 deux enclaves du communisme municipal. Se dégage ainsi et sur plusieurs générations un profil d'élus-syndicalistes pensant le développement local sur le mode de la concertation territoriale. Pendant longtemps, le développement territorial est pensé sous le registre 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 interroger le modèle de développement territorial. Progressivement émergera un cadrage du développement territorial de et par l'ESS d'abord porté historiquement par le Foyer des jeunes travailleurs (FJT) de Tarnos, rejoint par le Comité de bassin d'emploi (CBE) du Seignanx à partir de 1993. À partir de 1999-2000, les structures ESS vont se multiplier. Ce développement connaîtra une phase sociopolitique, une phase plus entrepreneuriale et une phase socio-écoenvironnementale (Demoustier et Itçaina, 2018). Les deux premières phases peuvent être réunies autour de la centralité de l'emploi comme problème public. La dernière séquence voit le développement de circuits de proximité. La superposition de ces phases génère un changement incrémental par sédimentation plutôt que par conversion (Thelen, 2003). Sans rupture,

le changement s'insinue par la diffusion discrète de nouvelles pratiques et nouveaux instruments de coopération. Chacune des couches fait circuler les problèmes publics de façon ascendante (du local vers le régional et le national), descendante (du national vers le local) et/ou horizontale (entre territoires adjacents).

2.1 Du problème public de l'emploi vers l'ESS comme antidote

L'un des premiers outils territoriaux créés sur un mode partenarial est le Comité local pour l'emploi (CLE), fondé en 1982 par André Maye, maire PCF¹¹ de Tarnos. Il s'agit alors de mobiliser l'ensemble des acteurs : salariés, représentants des salariés, chefs d'entreprises, organisations patronales et consulaires, service public de l'emploi, FJT, collectivités publiques. Le CLE, sorte de « miniconseil économique et social » (entretien FJT), porte son effort sur l'insertion, le développement économique, la création d'activités. Son lancement témoigne de la reconversion participative d'une matrice territoriale ouvrière, dans laquelle acteurs associatifs et élus sont à la manœuvre. En 1993, l'institutionnalisation du CBE, un an avant la constitution de la Communauté de communes du Seignanx, renforce la constitution d'un espace institutionnel nodal de construction et de traitement des problèmes publics par l'expertise territoriale. Au sein de la collectivité se met en place un dispositif reposant sur le couple élus-techniciens entre le CBE, la commune de Tarnos et la communauté de communes (Montuzet, 2006), qui opérationnalise le binôme ESS-collectivités. Le portage politique est alors fondamental, avec un enrôlement des municipalités de gauche du canton. La « 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 du territoire. En 2000, les Assises pour le développement durable du territoire du Seignanx travaillent à une montée en généralité autour de ces enjeux. L'animateur du CBE présente les dossiers « 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 (Neveu, 2015, p. 196-197) du territoire, afin de mieux penser l'action collective. La démarche aboutit à un « référentiel, un 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). Le diagnostic débouche sur un plan d'action sur le tourisme, l'action sociale, le maintien à domicile et la création d'activités.

11. Parti communiste français.

Si de 1982 à 2002 les CBE sont tripartites (employeurs, élus, syndicats de salariés), le CBE du Seignanx comprend dès son lancement un quatrième collègue «acteurs locaux». Le territoire anticipe l'institutionnalisation en 2002 du collègue «acteurs de l'ESS» des CBE à l'échelle nationale. D'emblée, le CBE entend promouvoir une forme d'organisation de l'ESS comme support de développement territorial :

«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 sociétale¹².»

L'ambition de se constituer en espace d'expérimentation et d'ingénierie territoriale connaît une accélération notable à la fin des années 1990. La création par le FJT de l'entreprise d'insertion ITEMS¹³ en 1998 résulte ainsi d'un diagnostic de l'emploi en milieu rural. 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 pour de nombreux RMistes¹⁴ contraints au travail souterrain. D'autre part, la pression des acteurs de la filière à l'encontre de chantiers-écoles désignés comme de la concurrence déloyale incite à une réponse formalisée. Un double travail de légitimation auprès des réseaux professionnels et des collectivités publiques est entrepris. Les acteurs nodaux de cette mobilisation (FJT de Tarnos et CBE du Seignanx) travaillent à «semer l'inquiétude» (entretiens FJT et CBE) auprès d'élus qu'il faut convaincre de reprendre la main sur le développement économique et social, afin d'éviter que Tarnos ne devienne banlieue-dortoir de l'agglomération bayonnaise ou ne soit instrumentalisé par un Conseil général des Landes ayant des intérêts sur la zone portuaire.

Cette dynamique locale s'entremêle à un travail politique national consistant à construire de nouveaux instruments pour l'ESS. Le mouvement national des FJT réfléchit à la fin des années 1990 à des espaces de test pour la création d'activités d'utilité sociale pour les jeunes. L'impulsion fait écho à l'idée des acteurs du Seignanx consistant à créer des Coopératives d'activités et d'emploi (CAE) sous forme de SCOP. Le mouvement coopératif, quant à lui, travaille à la fondation d'un statut coopératif multipartenarial, inspiré des coopératives sociales italiennes. La réflexion aboutit en 2001 aux Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), permettant d'associer l'intérêt collectif interne (des salariés et des usagers) et l'intérêt collectif externe (du territoire) [Draperi et Margado, 2016].

12. Entretien, directeur du CBE du Seignanx, décembre 2015.

13. Initiative tarnosienne d'entreprise à modèle solidaire.

14. Bénéficiaires du RMI (revenu minimum d'insertion).

Tarnos devient alors un espace-test avec une école de projet portée par le CBE pour la création d'entreprises par des jeunes. La SCIC permet d'associer l'État, les travailleurs sociaux, les services d'insertion, le Conseil général. La SCIC L.A.N.D.E.S.¹⁵ – qui deviendra plus tard la SCIC Interstices Sud Aquitaine – est créée en 2002 afin de porter les projets des jeunes créateurs d'activités. Ainsi voit-on les acteurs du Seignanx développer un travail politique multiscalair non seulement auprès des élus et des milieux économiques, mais également des instances régionales et nationales des mouvements d'ESS. Ne se contentant pas de mettre en œuvre les instruments des réseaux nationaux, les acteurs locaux contribuent à leur formulation et à la circulation ascendante et descendante du problème public de l'emploi des jeunes et de la création d'activités.

À cette première séquence sociopolitique s'agrège une phase plus entrepreneuriale. Le rôle des entreprises dans la dynamique collective s'affirme et est facilité par la mise en place du pôle de services Bertin à Tarnos. Dès 1998, les acteurs du CBE constatent une pénurie de main-d'œuvre dans le bâtiment et un taux de chômage des jeunes en augmentation. Un premier Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) est créé en 2000 : le GEIQ Bâtiment et Travaux Publics Landes-Côte basque. En 2011, un GEIQ interprofessionnel, à cheval sur les Landes et le Pays basque, voit le jour. En 2014, à la lumière du fait que les deux tiers des salariés recrutés proviennent de la métallurgie, il est décidé de créer avec l'UIMM¹⁶ Adour Atlantique une antenne à Pau spécialisée dans ce secteur. Suivront le GEIQ des industries technologiques d'Aquitaine en 2016 et un centre de formation partagé avec l'UIMM. Outre les GEIQ, plusieurs groupements d'employeurs sur le temps partagé présents sur le site mutualisent personnels et fonctions. S'opère ainsi un travail silencieux de pénétration des milieux entrepreneuriaux, travail qui permet aux acteurs territoriaux de l'ESS d'asseoir leur légitimité économique sans renoncer à la dimension sociale et « hors emploi » de leur action (Demoustier et Itçaina, soumis).

2.2 La construction de circuits courts territoriaux

Les enjeux d'environnement et de proximité débouchent, à compter du milieu des années 2000, sur des dispositifs dans quatre domaines.

Sur le plan des circuits courts alimentaires, l'une des initiatives emblématiques du pôle est le restaurant d'insertion Éole, à statut SCIC. L'initiative part d'une étude du CBE sur les besoins de restauration des entreprises, des établissements scolaires, des collectivités et des personnes âgées. En lieu et place d'une structure marchande classique, le choix se porte sur la coopérative d'intérêt collectif. L'Éole sert ses premiers repas en 2006

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

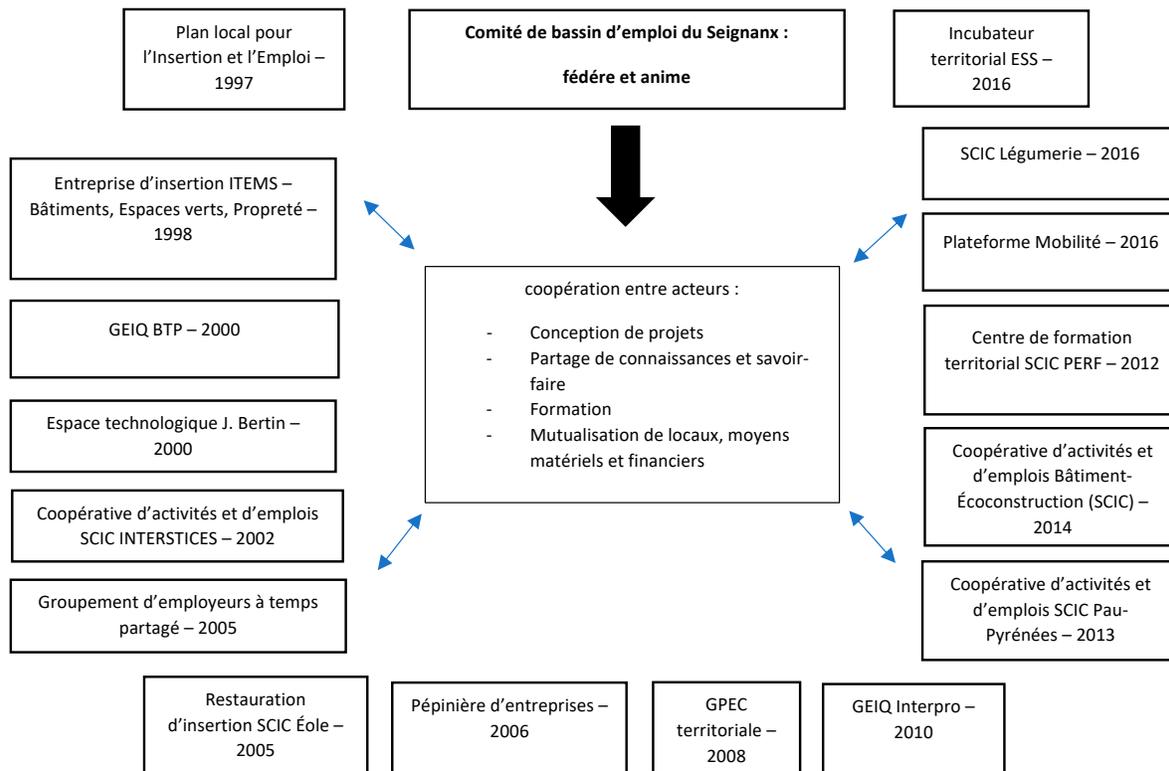
16. Union des industries et métiers de la métallurgie.

avec 14 salariés dont 6 en insertion. La structure atteint 59 salariés en 2015 et développe une politique en matière de fournisseurs locaux. Elle contribue également à structurer la filière en étant associée à la création d'une SCIC de maraîchage en 2016 et d'un espace-test agricole, avec les acteurs basques et landais de l'agriculture paysanne. L'expérience illustre de même l'articulation avec le secteur privé marchand, puisqu'une partie du personnel d'une grande firme d'aéronautique sise à proximité vient se restaurer à l'Éole. L'entreprise entre au sociétariat d'Éole et au conseil d'administration du CBE, ce qui concrétise une forme d'enrôlement.

La séquence socio-écoenvironnementale se manifeste ensuite dans le domaine de l'écohabitat et des énergies renouvelables. La SCIC-CAE Habitat Éco-Action découle ainsi en 2014 d'un double constat sur le secteur de l'écoconstruction : la faible pérennité entrepreneuriale d'un côté, la dimension de circuit fermé de l'autre, les entrepreneurs étant « des militants de l'écoconstruction qui travaillent pour les militants¹⁷ ». Penser un écosystème territorial de l'ESS implique pour les acteurs du futur PTCE de développer, troisième circuit court, des instruments financiers de proximité. L'association France Active ouvre une antenne à Tarnos en 2008, puis un fonds de finance locale se met en place en 2015. Enfin, le PTCE développe une action autour de la mobilité des publics en insertion, avec la création en 2016 de la plateforme Mobilité et Insertions Sud Landes avec les cinq intercommunalités du Sud des Landes.

17. Entretien, gérant d'Éco-Habitat, décembre 2015

Figure 1. Le PTCE Sud Aquitaine, structures et dispositifs créés (élaboration propre, adaptée de : PTCE Sud Aquitaine, communication à la Biennale des villes en transition, mars 2019)



Ces séquences témoignent d'un travail politique des acteurs de l'ESS et des agents du développement local conduisant à agréger un certain nombre de problèmes publics territoriaux, à proposer l'ESS comme antidote et à porter le traitement de ces problèmes publics par des médiations institutionnelles, avec la position pivot du CBE. Plutôt que de les publiciser, les «propriétaires» des problèmes publics s'emploient à situer leur traitement dans l'univers des pratiques et non des discours (Gilbert et Henry, 2012). Se construisent ainsi des compromis entre acteurs de l'ESS, élus, techniciens et firmes marchandes. Présentes au détour du montage d'un dispositif ou d'un changement de règle de coopération, les luttes définitionnelles s'expriment cependant à bas bruit et ne basculent pas dans la publicisation et la confrontation de valeurs incommensurables.

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

La référence au territoire est à la fois un outil de ce traitement discret des problèmes publics et un facteur de risque de publicisation potentielle de certains enjeux. Elle est un outil permettant aux acteurs d'échapper aux deux écueils classiquement repérés dans l'ESS : l'isomorphisme institutionnel (Errasti et al., 2016) ou, à l'inverse, les micro-expériences alternatives à portée limitée visant à «la politisation du moindre geste» (Pruvost, 2015). Pour les acteurs du PTCE, l'ancrage territorial est un levier politique, et le local devient l'échelle d'action collective adaptée pour réaliser les valeurs de l'ESS comme la justice sociale, l'équité, la gouvernance démocratique de l'entreprise et la structuration du développement territorial. 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 de ceux-ci (Smith, 2019). Nous reviendrons ici dans un premier temps sur les effets de l'extension territoriale de la dynamique du PTCE avant de nous interroger sur les conjonctions *et* les dissonances potentielles entre problèmes publics territoriaux qui en résultent.

3.1. Les recompositions territoriales du PTCE : entre essaimage d'un modèle et désenclavement politique

L'hybridation des ressources et des acteurs permet à l'expérience PTCE de s'extraire d'une vision réparatrice de l'ESS. Elle induit aussi un point de fragilisation. La présence des élus au CBE, «firme pivot» (Bourbousson et Richez-Battesti, 2017) du PTCE, en fait aussi un écho des luttes politiques et en particulier des débats entre la municipalité de Tarnos (alliance Parti communiste-Parti socialiste) et les autres communes du Seignanx, à dominante socialiste. Les représentations de l'ESS par les élus se calquent alors sur des luttes partisans locales et nationales. Soutenu par la municipalité de Tarnos, le PTCE doit faire face à certains élus du canton qui peinent à voir dans l'ESS ce qui relève de la «véritable économie». Du fait de la structuration institutionnelle du PTCE, ces luttes partisans se déplacent au sein du CBE, 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 provient de la diffusion territoriale du PTCE. La reconnaissance par les territoires adjacents vient compenser partiellement le risque de fragilisation du portage politique par le territoire-socle.

Cette diffusion se traduit par la connexion à deux dynamiques territoriales situées dans le département voisin des Pyrénées-Atlantiques. La première concerne 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'activités. 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 pionnière en Béarn en matière de création de FJT, de maisons des jeunes et de la culture, d'entreprises intermédiaires, de mutuelles pour le logement des jeunes, etc. L'association entreprend à la fin des années 2000 une réflexion sur l'élargissement de ses interventions à la création d'activités. La réorientation est liée à un changement de conjoncture politique. En 2008, Martine Lignièrès-Cassou (Parti socialiste) devient maire de Pau et présidente de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées. Elle inaugure un service ESS, délégué à une conseillère municipale écologiste. Constatant l'absence de couveuses d'activités hors agriculture, HJPP se rapproche des acteurs de Tarnos. En 2012, la SCIC Interstices s'implante à Pau pendant un an. En 2013, une CAE sous forme SCIC est créée en propre. La SCIC Pau-Pyrénées accompagne 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 est renforcée par un nouveau changement de conjoncture politique. En 2014, le centriste François Bayrou (Mouvement démocrate) accède à la municipalité 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 et notamment pour les FJT, d'abord repérés comme acteurs du social et du logement. L'outil coopératif devient pour HJPP un instrument pour le travail politique de légitimation de l'ESS en tant qu'acteur économique. S'opère ainsi en interne une division du travail politique entre HJPP, qui entend peser localement sur trois problèmes publics – l'éducation, le logement et la jeunesse –, et la SCIC-CAE, qui investit la création d'activités. Le changement politique constitue ici une injonction pour l'ESS à apparaître comme un acteur économique à part entière ne limitant pas son appropriation des problèmes publics au social et au logement des jeunes.

Les acteurs tarnosiens de l'ESS effectuent un second rapprochement, cette fois avec les acteurs basques de l'ESS. L'ESS basque témoigne d'un mouvement social économique aux racines distinctes de ses voisins landais et béarnais, et reposant sur une matrice territoriale historique à quatre dimensions: mouvement coopératif (transfrontalier), catholicisme social, nationalisme basque, institutions coutumières de coopération du milieu paysan (Itçaina, 2010). Le mouvement s'est d'abord incarné à compter des années 1970 par des créations de SCOP, d'associations culturelles, d'instruments d'aide à la création d'entreprises (association Hemen, société de capital-risque Herrikoa) et d'initiatives liées à l'agriculture paysanne. Il s'est accompagné plus récemment de l'émergence de nouveaux mouvements sociaux économiques (Gendron, 2001) qui,

à la différence des initiatives précédentes recentrées sur des processus productifs, proposent une politisation conjointe de l'acte de production et de l'acte de consommation : Chambre d'agriculture alternative EHLG¹⁸ en 2005, instruments de microfinance, circuits alimentaires de proximité, alternatives énergétiques, monnaie locale Euskal Moneta en 2013. Ces initiatives entendent se constituer en écosystème territorial et représentent une forme de polarisation territoriale de l'ESS qui ne dirait pas son nom, mais qui, à la différence de la dynamique tarnosienne, publicise et politise fortement son cadre territorial (le Pays basque en quête d'institutionnalisation) et s'articule ouvertement à des mobilisations citoyennes (en particulier les mobilisations environnementales et de justice sociale Bizi! et Alternatiba) (Poveda, 2020).

Dans ce contexte, la connexion entre acteurs basques et sud-landais de l'ESS doit autant à une proximité de valeurs qu'à des opportunités institutionnelles qui incitent au dépassement des frontières des territoires d'appartenance. Le premier acteur de l'ESS à entrer en lien avec la dynamique du Seignanx est la SCOP Atelier Lan Berri (ALB). ALB participe de la mouvance Hemen-Herrikoa. Originellement centrée sur la formation, ALB investit la création d'entreprises, avant de s'ouvrir au développement territorial, et le soutien aux démarches collectives, notamment en milieu agricole. Enfin, une partie de son action s'oriente vers la sécurisation des parcours professionnels de publics spécifiques. L'association Andere Nahia (volonté de femme) émane ainsi en 2001 d'ALB avec une action destinée à l'accompagnement coopératif des femmes créant leur activité indépendante. ALB fonde son modèle économique sur des contrats conclus avec des opérateurs privés ou publics sur ses trois domaines d'activité (formation, création d'activités, insertion). Face à l'instabilité du modèle économique, notamment due à la fin, en 2011, du soutien de la Région aux stages d'appui à la création d'entreprises, ALB réfléchit à de nouvelles alliances territoriales. Celles-ci prennent deux formes. La première est transfrontalière, avec les partenaires de la Communauté autonome basque, de la Navarre et de l'Aragon. La deuxième stratégie s'oriente vers les partenaires landais, à la faveur d'un changement en 2008 de la procédure des marchés par Pôle emploi qui pousse ALB à se rapprocher du CBE du Seignanx afin de compter sur un relais landais pour accéder au marché. Ce premier partenariat induit par les redéfinitions des règles des marchés coïncide avec la maturation du projet d'un pôle d'ESS d'échelle sud-aquitaine.

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/people), qui est à la recherche d'outils lui permettant d'intervenir auprès des entreprises individuelles,

18. Euskal Herriko Laborantza Ganbara : Chambre de développement rural et agricole du Pays basque.

associations et agriculteurs, ce que son statut en l'état n'autorise pas. Se dessine alors une collaboration avec la Caisse Solidaire Nord-Pas-de-Calais afin que Herrikoa devienne le mandataire de celle-ci. Herrikoa propose alors au CBE du Seignanx de mutualiser la collecte de l'épargne au Pays basque et dans le Seignanx. Le Fonds de finance locale se met en place en 2015 pour les TPE/PME et associations du territoire, avec Herrikoa et la monnaie locale Euskal Moneta. Au-delà de l'instrument financier, ce qui se joue dans ce rapprochement des acteurs basques et sud-landais de l'ESS concerne l'inclusion de thématiques dans le PTCE ainsi qu'un travail politique de légitimation mutuelle. Andere Nahia porte au programme du PTCE la question de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Par l'association d'acteurs basques de l'ESS, ALB vient légitimer la fonction sud-aquitaine du PTCE, impulsée par les acteurs du Seignanx et encouragée par le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture aux acteurs basques concerne également le monde agricole. ALB facilite le lien aux acteurs basques comme l'association des producteurs bio BLE (Biharko lurraren elkarte). En matière de circuits de proximité, une légumerie sous forme SCIC est créée, à l'initiative de 29 producteurs landais et basques. Un espace-test agricole est lancé en partenariat avec la Fédération pour un nouveau développement rural Arrapitz, lequel a vocation à être transformée en SCIC. Ce faisant, les acteurs du Seignanx bénéficient d'un rapprochement avec un mouvement de l'agriculture paysanne basque porté par la branche basque de la Confédération paysanne (syndicat ELB [Euskal Herriko laborarien batasuna], association des paysans du Pays basque) et, depuis 2005, par la Chambre d'agriculture alternative et associative EHLG. Cette alliance transitant par l'ESS permet ainsi de mettre en relation deux types d'agricultures, de syndicalismes et de mobilisations agricoles.

Outre les acteurs de l'ESS, ce sont également des collectivités du Pays basque qui sollicitent l'ingénierie tarnosienne. Sollicitée par l'agglomération Sud Pays Basque, la SCIC Interstices ouvre une antenne à Ascaïn. La municipalité d'Hendaye sollicite le CBE du Seignanx avec des projets de centre d'appui économique et social et d'école de coopération transfrontalière de l'ESS (ETESS). Les réseaux régionaux aquitains de l'ESS, dont l'URSCOP¹⁹, 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 ANEL²⁰ – 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 participent à l'animation du dispositif. L'initiative entend surmonter les quatre

19. Union régionale des SCOP.

20. Empresas de economía social de Navarra – Nafarroako gizarte ekonomien enpresak.

asymétries qui grèvent les relations transfrontalières: asymétries *institutionnelles* entre niveaux de décentralisation, asymétries *politiques* entre perceptions fonctionnelles et politisées de la coopération transfrontalière, asymétries *organisationnelles* entre ESS de part et d'autre de la frontière, asymétries *marchandes* et sectorielles (Itçaina et Errotabehere, 2018).

3.2. Les convergences et les dissonances des inscriptions territoriales des problèmes publics par l'ESS

L'ouverture territoriale du PTCE ouvre un débat sur la façon dont le PTCE s'ajuste au cadrage territorial des acteurs de l'ESS basque, et vice-versa. Tout en se fondant sur des valeurs de justice sociale et économique semblables à celles des acteurs du Seignaux, les acteurs de l'ESS basque n'en restent pas moins mobilisés sur un cadrage territorial qui leur est propre et qui repose sur des frontières culturelles, linguistiques et historiques. L'échelle «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, lancée en 2013 et devenue en 2018 la première monnaie locale européenne (Pinos, 2020), se fonde sur un double engagement des entités adhérentes: socioenvironnemental, mais également usage de la langue basque. L'ESS basque se pense en écosystème, avec une division du travail pensant sur un mode intégré la consommation politique, la captation de l'épargne locale pour la création d'entreprises en Pays basque, les circuits courts alimentaires, l'agriculture paysanne, la coopération de production, les coopératives d'énergie et la promotion de l'*usage* de la langue basque. Ce 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 et au pragmatisme économique, les acteurs basques et sud-landais de l'ESS travaillent à un référentiel commun aspirant à surmonter l'étanchéité des frontières héritées. Les modalités d'adhésion au PTCE, fondées sur une formalisation institutionnellement faible, facilitent cet ordre d'extension territoriale. Ce rapprochement pragmatique n'induit pas nécessairement une coïncidence exacte entre le territoire comme *cause* tel qu'il est porté par les mouvements sociaux économiques du Pays basque et une conception du territoire fondée sur la *solidarité du proche* telle qu'elle est mise en œuvre par les acteurs landais et palois. Surtout, le PTCE met en résonance deux ESS territoriales porteuses de formes distinctes de politisations territoriales. L'ESS basque, par son articulation aux enjeux de l'institutionnalisation du territoire basque, a connu des séquences de forte publicisation et déssectorisation de ses enjeux devenus controverses territoriales. Entre 2005 et 2011, le lancement d'EHLG ouvre ainsi un contentieux fortement publicisé avec l'État au motif de la confusion possible entre les objectifs et missions de cette association, dont le cadrage territorial épouse celui du Pays basque, et ceux de la Chambre d'agriculture départementale, établissement public couvrant par définition l'ensemble des

Pyrénées-Atlantiques (Itçaina, 2011). En 2018, c'est le paiement en monnaie locale des dépenses de la mairie de Bayonne qui ouvre un contentieux administratif. Dans les deux cas, les enjeux débouchent sur des mobilisations territoriales d'ampleur qui convertissent le devenir des expériences d'ESS en problèmes publics transversaux. Héritiers d'une histoire riche de mobilisations ouvrières, les terroirs sud-landais mobilisés par le PTCE témoignent d'un registre distinct de politisation de l'ESS. L'histoire longue de la dynamique aboutissant *in fine* au PTCE dans le Seignanx relèverait plutôt d'une politisation à bas bruit consistant pour les acteurs locaux à se saisir d'instruments d'action publique pour en faire des éléments de transformation sociale, quitte à les «tordre» (entretiens CBE et FJT) en ce sens.

Le contraste entre ces deux régimes de politisation et de publicisation de l'ESS est renforcé par l'évolution institutionnelle des territoires. Le 1^{er} janvier 2017 voit, en application de la loi NOTRe, la mise en place 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 unique. Le changement vient, par ricochet, renforcer l'effet-frontière avec les Landes. Cette évolution change 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 Tarnos à l'agglomération bayonnaise. La commune se retrouve ainsi au confluent du contexte clivé du Seignanx et de l'institutionnalisation accélérée du territoire basque. Ce contexte territorial n'est pas sans effet sur les cadrages territoriaux du ou des pôles d'ESS, qui doivent en permanence ajuster leurs territoires d'appartenance et d'action aux frontières politico-administratives. Ainsi, si l'émergence de l'EPCI Pays basque peut constituer une opportunité de consolidation pour un mouvement de l'ESS basque partageant le même cadrage territorial, l'effet-frontière qui en résulte pourrait obérer l'extension territoriale d'un pôle tarnosien se pensant plus globalement sud-aquitain.

Les territoires sud-aquitains voient ainsi se développer des formes plurielles d'intercoopération entre acteurs de l'ESS, qui prennent des formes institutionnelles distinctes et non hégémoniques à Tarnos, à Pau et au Pays basque. Ces mobilisations constituent autant d'inscriptions territoriales par l'ESS des problèmes publics. Elles convergent dans le projet d'un pôle d'ESS d'échelle sud-aquitaine, tout en reposant sur des cadrages territoriaux et des stratégies de publicisation ou de confinement des problèmes publics potentiellement dissonants. Si l'on reprend la typologie des usages du territoire proposée par Chaussier (1996), il apparaît que le Sud Aquitaine en tant que *territoire projet* (d'un développement par l'ESS) doit composer avec les *territoires sujets* ou territoires

d'identification des acteurs; le *territoire-acteur* porté par le tissu entrepreneurial du territoire; et enfin le *territoire-agent* du politique, en tant que circonscription d'élus et objet de luttes.

Conclusion

À rebours des controverses territoriales fortement publicisées autour de la politisation du proche (Dechezelles et Olive, 2019), la constitution d'un pôle territorial d'ESS témoigne d'un registre de traitement discret et confiné des problèmes publics, par l'expertise plutôt que par la publicisation, par la coopération territoriale plutôt que par l'affrontement idéologique. Ces problèmes publics font néanmoins l'objet d'un travail politique discret de la part des acteurs afin de parvenir à une convergence sur les normes, règles et conventions qui encadrent le développement territorial. Ce travail politique vise d'abord à construire comme convergents une série de problèmes initialement distincts pour les faire fusionner dans un même projet territorial. Il entend ensuite harmoniser des appropriations de problèmes publics qui diffèrent selon les territoires engagés dans la coopération. Dès lors et au-delà du cas restitué ici, il s'agirait pour les recherches à venir d'approfondir les comparaisons entre les rapports au politique que révèlent les différentes dynamiques de constitution des pôles territoriaux d'ESS.

Bibliographie

- Blanc, J. (2015). Contester par projet. Le cas des monnaies locales associatives. *Revue de la régulation*, (18). <http://journals.openedition.org/regulation/11535>
- Bourbousson C. (2018), *La 'mise en dispositif' de Réseaux Territorialisés d'Organisations: quel travail institutionnel à l'œuvre?*, thèse pour le doctorat en sciences de gestion, LEST, Aix-Marseille Université.
- Bourbousson, C. et Richez-Battesti, N. (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*. L'Harmattan.
- Dechezelles, S. et Olive, O. (dir.). (2019). *Politisations du proche. Les lieux familiers comme espaces de mobilisation*. Presses universitaires de Rennes.
- Defalvard, H. et Fontaine, G. (2018). Construire les PTCE comme des communs sociaux: quel rôle pour les pouvoirs publics? *Recma, revue internationale de l'économie sociale*, (349), 56-70.

- Demoustier, D. (2018). Territorial clusters of economic cooperation. New levers for local and regional regulation? Dans X. Itçaina et N. Richez-Battesti (dir.), *Social and solidarity-based economy and territory. From embeddedness to co-construction* (p. 297-325). Peter Lang.
- Demoustier, D. et Itçaina, X. (2018). *Faire territoire par la coopération. L'expérience du PTCE Sud Aquitaine*. La Librairie des Territoires.
- Demoustier, D. et Itçaina, X. (soumis). Approches du développement territorial par l'économie sociale et solidaire et intermédiation sur le marché du travail : le cas du PTCE Sud Aquitaine. *Formation Emploi*.
- Drapéri, J.-F. et Margado, A. (2016). Les SCIC, des entreprises au service des hommes et des territoires. *Recma, revue internationale de l'économie sociale*, (240), 23-35.
- Errasti, A., Bretos, I. et Etxezarreta, E. (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), 433-456.
- Fraisse, L. (2015). *Caractériser les Pôles territoriaux de coopération économique. Premiers résultats*. Le Labo de l'ESS.
- Fraisse, L. (2017a). Co-construire l'action publique : apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France. *Politique et Management Public*, 34 (1-2), 105-120.
- Fraisse, L. (2017b). Mieux caractériser les PTCE face à un processus rapide d'institutionnalisation. *Recma, revue internationale de l'économie sociale*, (343), 21-39.
- Fraisse, L. et Gianfaldoni, P. (2017). Le pôle territorial de coopération économique (PTCE), une forme innovante de coopération territoriale de l'ESS? *Recma, revue internationale de l'économie sociale*, (343), 19-20.
- Gendron, C. (2001). Émergence de nouveaux mouvements sociaux économiques. *Pour*, (172), 175-181.
- 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 Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, 53(1), 39-55.
- Gusfield, J. (2009). *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*. Economica.
- 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. Bérourd, N. Dompnier et D. Garibay (dir.), *L'Année sociale 2011* (p. 175-189). Syllepses.
- Itçaina, X. et Errotabehere, M. (2018). The social economy in borderscapes: The changing cross-border dynamics of social economy in the Basque Country. Dans X. Itçaina et N. Richez-Battesti (dir.), *Social and solidarity-based economy and territory: Between interaction and co-construction* (p. 73-100). Peter Lang.

- Itçaina, X., Palard, J. et Ségas, S. (dir.). (2007). *Régimes territoriaux et développement économique*. Presses universitaires de Rennes.
- Matray, M. et Poisat, J. (2014). Les PTCE, une dynamique citoyenne et institutionnelle d'innovations sociales. *Cahiers du Cirtes Hors-Série 4*, Presses universitaires de Louvain.
- Montuzet, S. (2006). Dynamique et concurrences 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* (p. 169-176). Confluences.
- Neveu, É. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Armand Colin.
- Nyssens, M. et Petrella, F. (2015). ESS et ressources communes: vers la reconnaissance d'une diversité institutionnelle. *Revue française de sociologie économique*, (15), 117-134.
- Perret, C. et Gagnon, C. (2018). Innovation sociale et territoire. Le cas du Pôle territorial de coopération économique de Romans-sur-Isère (France). *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, 41(1/3), 73-80.
- Pinos, F. (2020). La monnaie locale eusko, une démarche stratégique dédiée à créer de la valeur publique territoriale. *Recma. Revue internationale de l'économie sociale*, (355), 28-46.
- Poveda, T. (2020). *There is an alternative: la réinvention du vivre ensemble par les initiatives locales* [thèse de doctorat inédite]. Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Pruvost, G. (2015). Chantiers participatifs, autogérés, collectifs: la politisation du moindre geste. *Sociologie du travail*, 57(1), 81-103.
- Smith, A. (2016). *The politics of economic activity*. Oxford University Press.
- Smith, A. (2019). Travail politique et changement institutionnel: une grille d'analyse. *Sociologie du travail*, 61(1). <https://doi.org/10.4000/sdt.14661>
- Thelen, K. (2003). Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique. Dans Association recherche et régulation (dir.), *L'Année de la régulation n° 7 (2003-2004): économie, institutions, pouvoirs* (p. 13-43), Presses de Sciences Po.