



HAL
open science

Vers un système territorial d'innovation sociale

Jean-Jacques Manterola

► **To cite this version:**

| Jean-Jacques Manterola. Vers un système territorial d'innovation sociale. 2016. halshs-03542562

HAL Id: halshs-03542562

<https://shs.hal.science/halshs-03542562>

Preprint submitted on 25 Jan 2022

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.

Cahiers du Centre Emile Durkheim Working Papers

durkheim.u-bordeaux.fr

Vers un système territorial d'innovation sociale

Jean-Jacques Manterola

ISSN 2116-5513

VERS UN SYSTÈME TERRITORIAL D'INNOVATION SOCIALE

Jean-Jacques Manterola

Doctorant au Centre Émile Durkheim, Sciences Po Bordeaux,
Formateur consultant à Etcharry Formation Développement

Résumé | Ce texte prend appui sur une comparaison interterritoriale de deux secteurs d'activité touchant des populations vulnérables (insertion par l'activité économique et aide à domicile), tiraillés entre la force de l'isomorphisme marchand, et des valeurs de solidarité dans lesquelles ils puisent leur justification. Cette comparaison menée dans le cadre d'une recherche empirique en Communauté autonome basque et Pays basque français cherche in fine à vérifier les compromis pouvant être construits sur le registre des valeurs partagées entre secteurs et territoires. Elle permet de conceptualiser des systèmes territoriaux d'innovation sociale qui produisent une forme de transformation sociale, en marquant leur préférence pour des populations vulnérables en tant qu'objets et sujets des dynamiques territoriales. Nous privilégions ici une acception de l'innovation sociale centrée sur la participation de multiples parties prenantes, soit un processus collectif, dans une dynamique de transformation de la société. Cette approche institutionnaliste de l'innovation sociale accorde une place particulière au territoire et à la notion de gouvernance partenariale. Elle s'éloigne d'une vision entrepreneuriale, inspirée de courants américains et anglo-saxons, qui met l'accent sur la personnalisation d'une dynamique portée par un entrepreneur, plutôt que sur l'organisation.

Abstract | This paper builds on an inter-territorial comparison between two welfare sectors (Social Integration through Economic Activity, and Home Care). The comparison reveals the difficulty of these sectors which are torn between the strength of market isomorphism and solidarity values which justify their existence. This Working Paper relies on an empirical research conducted in a comparative fashion in the Basque Autonomous Community (Spain) and the French Basque Country. It aims at verifying the nature of the compromises built around shared values between sectors and territories. This article proposes a conceptual approach to the Territorial systems of social innovation which generate social transformation by prioritizing vulnerable populations as objects and subjects of the territorial dynamics. In our understanding, social innovation refers to the participation of a variety of stakeholders, as a collective process of social transformation. This institutionalist approach of social innovation acknowledges the role of the territory through the notion of partnership governance. It differs from the entrepreneurial approach based on US and Anglo-Saxon schools of thought, which emphasizes the individual charisma of the operator, rather than a collective organization.

Mots clés | Économie sociale, ordre institutionnel, innovation sociale, valeurs, gouvernance territoriale

Keywords | Social economy, institutional order, social innovation, values, territorial governance

1. INTRODUCTION

Ce texte est extrait d'une thèse de doctorat en cours de réalisation, intitulée « *L'économie sociale : une ressource territoriale ? Approche comparative en Communauté autonome basque et Pays basque français de deux secteurs d'activité : l'insertion par l'activité économique (IAE)¹ et l'aide à domicile (AD)* ».

L'approche comparative entre deux territoires rattachés à deux États-nations distincts essaie de détacher des modèles territoriaux, révélant, pour deux secteurs de l'économie sociale, des formes de gouvernance spécifiques. Elle postule que ces formes de gouvernance résultent d'un combat dynamique de normes et de valeurs. Elle prolonge ce postulat en établissant une proximité entre ces dernières et les principes axiologiques orientant le travail politique des dynamiques territoriales de développement, en Communauté autonome basque en Espagne et Pays basque français. L'économie sociale est comprise ici à travers des secteurs d'activité qui pourvoient les besoins de populations vulnérables. Définie à partir de l'objet social des entités qui la composent, elle ne constitue qu'une partie du vaste champ de l'Économie sociale et solidaire (ESS), dans lequel elle est insérée.

Le travail est guidé par deux hypothèses centrales.

La première considère que les *secteurs* de l'IAE et de l'AD s'insèrent aujourd'hui dans un marché, selon des conditions d'accès et des modalités opératoires définies au sein d'une arène (Cobb et Elder, 1971, Jobert, 1987) composée de multiples intervenants. Parmi ces derniers, figurent des acteurs locaux susceptibles d'en réinterpréter les enjeux, pour leur conférer des objectifs propres ou des conditions d'exécution spécifiques. Pour chacun des modèles territoriaux, l'équilibre dynamique au sein des quatre rapports institués (achat, salarial, financement, commercial) et les interdépendances entre acteurs qui décrivent l'ordre

¹ Index des sigles p. 49.

institutionnel (Jullien et Smith, 2008), relèveraient surtout de la capacité d'entente de ces acteurs, au nom *de normes et de valeurs* partagées, révélées par les types de compromis et les formes de gouvernance territoriale qui en résultent. Les interdépendances observées au sein des rapports institués permettent de décrire des communautés sectorielles (des arènes de négociation quotidienne où se rencontrent les acteurs publics et collectifs de chacun des secteurs), et des réseaux extra-sectoriels (les lieux extérieurs où se règlent certaines controverses).

Ces normes et ces valeurs seraient plus ou moins influencées par des variables exogènes comme le processus d'europanisation, l'évolution des régimes d'État providence, la poursuite de la régionalisation et de la décentralisation. Au cœur de cette hypothèse, s'exprime une mise en tension entre, d'une part une évolution des modèles de protection sociale échappant partiellement ou totalement au pouvoir d'agir localement, et d'autre part la possibilité de convenir tout de même d'accords locaux afin de réorienter les pratiques selon des normes et des valeurs qui ne soient pas principalement marchandes.

À cet effet, nous avons considéré que les acteurs locaux qui se reconnaissent dans le champ de l'ESS sont aujourd'hui rejoints par d'autres acteurs (issus parfois de l'univers marchand) sur le registre des valeurs partagées.

La seconde hypothèse, quant à elle, s'articule à partir des *territoires*. Elle postule que les *territoires* de la Communauté autonome basque (le Guipuzcoa en particulier) et du Pays basque français cherchent à intégrer leurs populations vulnérables, tout en poursuivant des objectifs de performance économique, au nom de *valeurs de solidarité, de réciprocité*, ayant inspiré le principal mouvement coopératif du monde dans le cas du Guipuzcoa, ou ayant fait émerger des initiatives de finance solidaire, dans le cas du Pays basque français. Au cœur de cette hypothèse, nous nous intéressons à des institutions spécifiques (agences de développement, Conseil de développement, *clusters*²), qui placent

2 Michael Porter (1998) définit les *clusters* comme « des groupes géographiquement

l'enjeu de coopération au cœur des stratégies marchandes. Le principe de coopération pourrait ainsi contribuer à recoder les pratiques concurrentielles par l'incorporation d'enjeux sociaux, au nom d'une appartenance territoriale commune. C'est ainsi que les populations vulnérables, préoccupations centrales des deux secteurs comparés, pourraient y trouver leur place, en devenant objets et sujets des dynamiques territoriales de développement.

Ces hypothèses sont explorées à partir d'un matériau de terrain, reposant sur 90 entretiens qualitatifs, réalisés de 2012 à 2015 dans des proportions comparables entre les deux territoires (Pays basque français, et province du Guipuzcoa en Communauté autonome basque), pour les secteurs de l'IAE et de l'AD, et auprès d'acteurs et d'institutions engagés dans les dynamiques de développement de leurs territoires.

La première partie de la thèse présente le cadre d'analyse qui s'appuie sur une approche néo-institutionnaliste (Jullien et Smith, 2008) complétée par une analyse sociologique empruntée à l'École des conventions (Boltanski et Thévenot, 1991).

La seconde partie de la thèse développe les comparaisons pour les deux secteurs d'activité : l'insertion par l'activité économique et l'aide à domicile. Elle conduit à dégager des formes de gouvernance majoritairement tutélo-marchandes pour les deux secteurs, tiraillés entre plusieurs polarités en termes de valeurs : d'une part, celles qui se revendiquent des *cités marchandes et industrielles*, voire *domestiques* (dans le cas de l'AD en Communauté autonome basque) ; d'autre part, celle qui met l'accent sur des valeurs d'équité, de solidarité décrivant la *cité civique*. Elle met en évidence le concept commun d'*empowerment* (en le liant aux *capabilités* individuelles et collectives), corrélé aux objectifs, stratégies et questionnements soulevés par les deux secteurs d'activité. Nous

proches d'entreprises, gouvernements et associations ou entités interconnectées dans un champ particulier d'activités, limité par des complémentarités et des éléments communs ». Il postule que la compétitivité des entreprises n'est pas seulement liée à la valeur des produits et services, à l'efficacité de leur production, mais qu'au-delà de facteurs internes à l'entreprise, la compétitivité s'explique par l'environnement de l'entreprise.

qualifions l'*empowerment* comme un processus de maturation personnelle, d'autonomisation et d'acquisition de la capacité à intégrer des informations de l'environnement, pour permettre à chacun d'autodéterminer sa vie et de réaliser ainsi les buts qu'il s'est fixés, ceci dans une proximité avec une approche selon les *capabilités* (Sen, 1992). Cette capacité à formuler et à réaliser des objectifs s'inscrit non seulement dans la sphère personnelle, mais aussi dans une perspective collective, voire politique (Giddens, 1991, Bacqué et Biewener, 2013).

Cette seconde partie met aussi en évidence la *fabrique d'une nouvelle économie territoriale*, renvoyant à des notions d'intersectorialité (Muller, 2010, Bourgeois, 2015), voire de transsectorialité qui engloberait alors l'action sociale.

La troisième partie de la thèse s'intéresse aux dynamiques territoriales de développement, aux valeurs qui les orientent, à la place qu'y occupe la « question sociale », à travers notamment les problématiques d'insertion socioprofessionnelle et du vieillissement au cœur de l'IAE et de l'AD. Nous essayons de comprendre comment une approche territoriale peut faciliter l'ordre du ré-encastrement entre l'économique et le social, pour autant que les cadres cognitifs mobilisés facilitent de tels rapprochements. C'est à cet effet que nous identifions l'appropriation de concepts tels le développement durable (Brunel, 2012), ou sa déclinaison entrepreneuriale, la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Dans les deux territoires, elle donne à voir des approches du développement plus transversales, en réunissant acteurs publics et privés sous la bannière des intérêts partagés.

L'innovation sociale, sous ses angles à la fois processuel et finalitaire, peut ainsi prendre sa place dans ces cadres cognitifs. Nous avons choisi de ne pas privilégier une vision entrepreneuriale de l'innovation sociale, inspirée par des approches américaines et anglo-saxonnes. Différents auteurs (Defourny et Nyssens, 2010, Dees et Anderson, 2006) ont distingué ce courant de l'innovation sociale qui met l'accent sur la personnalisation d'une dynamique portée par un entrepreneur, plutôt que sur l'organisation.

Nous optons en ce qui nous concerne pour une acception de l'innovation sociale centrée sur la participation de parties prenantes multiples, soit un processus collectif, dans une dynamique de transformation de la société. Il s'agit d'un processus spatialement situé qui accorde une place particulière au territoire et à la notion de gouvernance partenariale. En privilégiant cette approche institutionnaliste de l'innovation sociale portée par des acteurs et chercheurs de l'ESS en France (Richez-Battesti *et al.*, 2012), nous ne réduisons pas la valeur à son expression marchande, la valeur sociale de l'innovation étant difficilement mesurable à travers la seule disposition à payer des agents. Cette dimension est essentielle à nos yeux, car elle renvoie à une expression de la valeur qui ne s'établit pas uniquement en fonction du prix du marché fixé selon des règles de concurrence, et la recherche de l'efficacité du profit individuel. Nous préférons envisager « *le prix comme l'expression de solidarité et d'une justice sociale redistributive* » (Richez-Battesti *et al.*, 2012 : 30), pour des natures de prestations ou des types de qualification qui resteraient faiblement rémunérés si le prix ne faisait intervenir que le critère du marché concurrentiel.

Nous rejoignons ainsi une ligne de l'innovation sociale développée par des économistes québécois³ régulationnistes, en cherchant à montrer que le processus de mise en œuvre est tout aussi important que le résultat des projets (ou les objectifs qui leur sont assignés). Nous nous retrouvons dans une définition de l'innovation sociale qui la considère comme « *toute nouvelle approche, pratique ou intervention, ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou solutionner un problème social et ayant trouvé preneur au niveau des institutions, des organisations, des communautés* » (Bouchard C., 1999, cité par Cloutier, 2003 : 11). Mais notre approche ne vise pas d'abord l'innovation sociale à l'échelle des projets, comme de nombreux travaux s'y sont attelés, cherchant parfois à identifier des marqueurs afin d'orienter l'action des pouvoirs publics chargés

3 Rattachés au Centre de recherches sur les innovations sociales (Crises).

de les soutenir (Besançon et Chochoy, 2015). Nous l'envisageons sous l'angle du développement territorialement intégré (Hillier *et al.*, 2004), plaçant le territoire au centre de l'innovation, s'il s'agit de créer les conditions « *d'un système d'innovation localisé, au sens d'organisation des coopérations entre acteurs sur un territoire donné* » (Richez-Battesti *et al.*, 2012 : 22). Il va de soi dans ce cas que « *si toute entreprise de l'ESS ne produit pas de l'innovation sociale, toute l'innovation sociale n'est pas non plus le seul fait de l'ESS* » (Richez-Battesti *et al.*, 2012 : 24). Nous rejoignons les différents travaux de Cloutier (2003), Klein *et al.* (2010), Richez-Battesti (2007, 2008, 2011), Richez-Battesti *et al.* (2012), ainsi résumés par Besançon et Chochoy (2015 : 83) :

- « *le processus d'innovation sociale est territorialisé, au sens où il renvoie à la constitution d'un espace de coopération entre les acteurs locaux dans une logique de proximité (...)* ;

- *il s'exprime au travers d'une gouvernance élargie et participative qui intègre les différents réseaux territoriaux, sans oublier les usagers ni les salariés (favorisant ainsi l'empowerment individuel, organisationnel et communautaire)* ;

- *cela se traduit par un modèle économique pluriel, autrement dit une hybridation des ressources (marchandes, redistributives, réciprocatives) issue de la coopération d'acteurs diversifiés* ».

Nous rajouterons pour notre compte que ces acteurs diversifiés doivent pouvoir rapprocher l'action publique, l'entreprise, et les contributions des mouvements sociaux et citoyens, dans une perspective de transformation sociale.

En effet, l'action publique bénéficie ainsi de l'aiguillon salvateur des mouvements sociaux qui la questionnent sur ses orientations tutélo-marchandes. L'entrepreneur social n'est plus réifié et trouve sa place dans une organisation collective associant acteurs privés et publics. Les mouvements sociaux doivent se positionner en composant avec des approches institutionnelles et entrepreneuriales, ce qui les éloigne de la tentation de la rupture radicale.

Le projet socialement innovant émerge alors d'un creuset

réunissant des formes institutionnelles et organisationnelles diverses, mais inspirées par un cadre cognitif commun et des valeurs partagées.

En termes de résultat, nous sommes ici dans une double mesure : celle du développement des *capabilités* des personnes selon un principe de justice (Sen, 1992, 2000, Stieglitz *et al.*, 2009) ; celle portée par de nouvelles conventions sur ce qu'il convient de compter (Gadrey et Jany-Catrice, 2012), l'activité productive devenant un support en vue de créer du lien au plan collectif, à l'échelle d'un territoire. Ce second critère peut devenir un étalon de mesure des logiques de coopération, notamment celles portées par les *clusters*.

Ce qui nous importe, à l'éclairage de l'ordre institutionnel dressé pour les deux secteurs d'activités comparés, tous les deux inscrits dans leurs dynamiques territoriales respectives, est d'identifier ce qui peut faire système au niveau d'un territoire, afin de produire une innovation sociale orientée vers les besoins (marchands et non marchands, matériels et non matériels) de populations vulnérables.

À cet effet, notre démonstration est développée en deux étapes.

Dans un premier temps, nous présentons les caractéristiques d'un système territorial d'innovation sociale, touchant des registres à la fois institutionnels et organisationnels. Ceci nous conduit à interroger la pertinence de l'échelle pour poser les fondements d'un système territorial d'innovation sociale.

Dans un second temps, nous qualifions ce système au regard du cadre et des valeurs qui l'inspirent, des objectifs qu'il poursuit, questionnant *in fine* la notion de ressource territoriale « *envisagée comme construit d'acteurs pourvus d'intentionnalité marquée* » (Gumuchian et Pecqueur, 2010 : 230). Le système est ainsi caractérisé par des principes économiques pluriels, et il mobilise des moyens congruents avec cette pluralité.

1. LES CARACTÉRISTIQUES D'UN SYSTÈME TERRITORIAL D'INNOVATION SOCIALE

1.1 Les outils de développement territorial

Les territoires offrent leurs configurations spécifiques de scènes propices aux mises en débat, aux échelles appropriées. Agences de développement et Conseil de développement / Conseil des élus jouent un rôle clé d'animation territoriale, par une mise en réseau des acteurs associés à l'action publique. Le Conseil de développement pour le Pays basque français peut justifier d'une antériorité et de réussites, en matière de mise sur agenda de problématiques territoriales. Les agences de développement en Guipuzcoa présentent une forme de reconnaissance à une échelle pertinente, car plus proche des populations. Pourtant, dans la perspective qui nous intéresse, elles sont confrontées au même écueil : la sectorisation, qui prend le pas sur la transversalité des démarches. Dans le cas du Conseil de développement, une sectorisation des problématiques à partir de groupes de travail configurés selon une organisation en collèges spécifiques développe l'esprit d'expertise au détriment de la vision transversale. Ecueil que la configuration d'appels à projets favorisant la mobilisation de maîtres d'ouvrages publics pourrait conforter. À plus forte raison si la nouvelle organisation territoriale du Pays basque devait renforcer le déplacement du pouvoir local vers une ou plusieurs intercommunalités, en reléguant dans un espace marginal les lieux de débat associant acteurs publics et privés. Dans le cas des agences de développement, la logique programmatique dont elles relèvent pour se financer peut obérer les mises en débat sereines et distancées des orientations pilotées par les échelons supraterritoriaux, au risque de les transformer en instruments d'application de politiques sectorielles conçues ailleurs.

Il est donc important que les systèmes territoriaux d'innovation

sociale consolident leurs outils de développement, en leur garantissant des moyens de fonctionnement non subordonnés aux orientations politiques ou aux équilibres partisans conjoncturels. Nous tenons au sens formel d'outil quasi institutionnel par lequel nous les désignons, dans la mesure où ils n'exercent pas de compétences réglementaires en matière d'action publique, et ce quels que soient la forme et l'ancrage juridique de ces outils⁴.

Ils expriment ainsi une souplesse, une capacité de distanciation, une labilité, une capacité à fédérer de multiples acteurs, issus de l'action publique, du monde économique, du secteur associatif, et plus largement des mouvements sociaux et citoyens.

Ils peuvent de la sorte constituer les principaux garants d'une gouvernance territoriale partenariale, en animant un réseau local de politiques publiques (*policy network*), à travers les temps fondateurs des diagnostics, des travaux de prospective, de l'ouverture de nouveaux chantiers, ou ceux continus de la mise en œuvre et de l'évaluation. Leur fonction d'animation territoriale leur confère un rôle majeur dans les processus de problématisation, sur des questions touchant les domaines économiques et sociaux. Aux côtés des communautés sectorielles représentatives, ils peuvent contribuer au dépassement des enjeux particuliers⁵ pour faire advenir des problèmes d'action collective, puis des problèmes publics, étape décisive de la mise sur agenda politique au nom d'un intérêt commun à construire. La priorité accordée aux méthodes favorisant la transversalité des approches à partir de problèmes, plutôt qu'un traitement cloisonné par secteur, devrait aller jusqu'à favoriser l'émergence de projets conçus transversalement.

1.2 La territorialisation d'une action publique intégrée

Le caractère intégré de l'action publique s'avère une nécessité,

4 On pourrait élargir l'acception des outils quasi institutionnels de développement à d'autres formes, comme le Comité de Bassin d'emploi dans le cas du territoire du Seignanx, jouant un rôle équivalent en matière d'animation territoriale.

5 Ou conditions d'entreprise, au sens défini par Jullien et Smith (2008 : 148).

lorsqu'il s'agit de traiter des questions sociales à travers des secteurs d'activité, dont les cadres juridique, prescriptif et en partie financier sont largement conditionnés par l'intervention publique.

Mais que peut signifier la territorialisation d'une action publique intégrée ? N'est-elle finalement que la conséquence directe des processus de régionalisation et de décentralisation, dont les formats et les contenus se construisent à des échelles supraterritoriales (nationales ou régionales) qui échappent aux acteurs locaux ?

Nous l'envisageons pour notre part sous une forme double, à la fois verticale et horizontale.

Du point de vue vertical, le caractère intégré de l'action publique renvoie à l'ordre multi-scalaire des compétences, de l'échelon national au local, en passant par les niveaux intermédiaires.

L'exemple de l'IAE pour la Communauté autonome basque montre qu'une couverture des principales compétences (soit le développement économique, les politiques actives et passives de l'emploi) par un même échelon favorise cohérence, visibilité et compréhension à la fois pour les SIAE, pour les travailleurs sociaux (qui interviennent ici à partir des municipalités), voire les publics bénéficiaires. À l'inverse, la répartition des compétences publiques touchant l'IAE en Pays basque français révèle un éclatement entre structures et niveaux. L'effet pervers est que les SIAE doivent jongler entre des règles d'intervention privilégiant des catégories de publics, se transformant parfois en instruments d'exécution de prescriptions imposées. Mais dans le même temps, cet éclatement oblige les différents interlocuteurs publics à se concerter, dans des instances idoines comme le Comité départemental de l'IAE, afin de construire une cohérence à l'échelle d'un territoire qui prend ici la taille d'un département.

Du point de vue horizontal, le caractère intégré questionne la transversalité des approches entre secteurs (que le concept de développement durable doit aider à rendre opérationnelle).

Pour l'AD, les tentatives de collaboration entre le secteur de

la santé et celui de l'action sociale, en Guipuzcoa, révèlent la double difficulté d'intégration horizontale et verticale. L'absence de concertation entre services au sein d'une même collectivité (*Osakidetza* en charge de l'appareil de santé, et le département de l'emploi et des questions sociales en charge de la santé publique, tous les deux pilotés par le gouvernement régional), à travers l'échec du projet pilote amené par *Gipuzkoa Berritzen*, par exemple, est une manifestation de la difficulté d'intégration horizontale. Le manque d'intégration verticale en raison d'une coordination difficile entre le gouvernement régional (en charge de la santé), la *diputación* et les municipalités (qui se répartissent l'action sociale), peut être illustré par le pilotage et la difficile appropriation de l'expérience pilote *Etxean Ondo*.

Une difficulté similaire en matière d'intégration verticale et horizontale peut s'observer en Pays basque français, et plus généralement en France, où la régulation de l'aide à domicile relève d'une double entrée : l'une pilotée par l'État consistant à développer des emplois de services dans les territoires, l'autre entre les mains du Conseil départemental cherchant à couvrir des besoins de populations pour ces mêmes territoires. Cette dernière est rejointe par la tutelle de l'État qui exerce sa compétence en matière de santé.

Il est possible de penser qu'une répartition claire des compétences entre échelons territoriaux, en vertu de la suppression du principe de compétence générale entérinée par la loi NOTRe en France, apporterait une réponse aux difficultés d'intégration horizontale et verticale.

Mais étant donné le caractère systémique des problématiques visées, nous constatons qu'il s'agit à chaque fois de construire une intégration horizontale en mobilisant de multiples compétences publiques, sur la base d'une intersectorialité : développement économique, emploi, formation professionnelle, action sociale pour l'IAE ; santé et action sociale pour l'AD. Si tant est que chacune d'entre elles fasse l'objet d'une pleine appropriation par un échelon, la question de la nécessaire collaboration entre échelons

est de toute manière posée. La *fabrique d'une nouvelle économie territoriale* impose *de facto* d'envisager la *fabrique d'une nouvelle action publique* : celle qui incarnera une gouvernance intégrée, à la fois horizontalement et verticalement, permettant à l'action sociale dans toute son étendue de rejoindre (et d'être rejointe par) les politiques publiques relatives à l'économie, à l'emploi, à la formation, à la santé... L'intersectorialité pourrait même être dépassée par une forme de transsectorialité, l'action sociale en tant que secteur étant alors intégrée dans les autres politiques publiques, et « *paraissant se dématérialiser en se dispersant à travers le paysage sectorialisé de l'action publique* » (Bourgeois, 2015 : 60).

C'est la raison pour laquelle l'intégration de l'action publique doit être comprise d'un point de vue vertical (multi-scalaire) et horizontal (en termes de compétences : économie/emploi/formation/action sociale d'une part, et santé/action sociale d'autre part). Ceci renvoie bien entendu à son pilotage, aux possibilités de déclinaison territoriale de politiques sectorielles, mais aussi à la capacité des institutions à engager un dialogue fécond au-delà des clivages partisans, dont le Guipuzcoa et la Communauté autonome basque peuvent offrir des illustrations, soit positives dans leur aboutissement (cas de l'IAE), soit à améliorer (cas de l'AD).

Le principe de conférences territoriales autour de problématiques par nature transversales mobilisant les différents niveaux de compétences publiques, sous le pilotage des outils quasi institutionnels de développement, pourrait aider à construire des temps fondateurs favorisant cette transversalité, naviguant entre intersectorialité et transsectorialité.

Une logique de projets non enfermés dans des programmes, car conçus collectivement en tant que réponses appropriées à ces problématiques transversales, en vertu de principes et de valeurs préalablement partagés (cf. 2), aiderait à traduire au plan opérationnel cette transversalité. Pour la porter jusqu'au bout, les financements publics devraient pouvoir s'affranchir du corset des

programmes, de manière à répondre au besoin de souplesse du projet, en intervenant de manière complémentaire à des outils de finance solidaire (cf. 2.3).

Une évolution de l'action publique à caractère social, dans le sens d'une ouverture à la dimension du projet, à articuler avec la gestion de dispositifs pour des personnes plutôt privilégiés aujourd'hui, aiderait à lier réponse personnalisée à des besoins sociaux et inscription de ces réponses dans un cadre collectif. Ceci n'ira pas sans questionner la culture professionnelle et les modalités d'intervention des travailleurs sociaux. Au-delà de cette approche collective du travail social, une perspective territorialisée de l'action sociale pose l'ambition du développement social, dimension *sui generis* du développement territorial et versant complémentaire du développement économique.

1.3 Les logiques de coopération entre acteurs économiques et sociaux, publics et privés, pour les mises en débat sur les objectifs et les valeurs

Les espaces de coopération montrent leur utilité dans leur capacité à articuler enjeux économiques et sociaux, à concevoir des stratégies, à construire des réponses à travers des projets. Nous les envisageons ici à différents niveaux, croisant une approche résiliente et une approche sectorielle, mais toujours dans le but de mettre en débat des objectifs et des valeurs. Cette orientation renvoie à l'impérieuse nécessité d'élargir les lieux dans lesquels se traitent les questions relatives aux populations vulnérables, de manière à éviter, soit leur traitement cloisonné dans l'entre-soi des spécialistes du « social », soit de ne s'y intéresser qu'en raison de leurs perspectives marchandes. Un rapprochement entre les réseaux de l'ESS et les *clusters* sectoriels territoriaux à cette fin pourrait signifier l'émergence d'une polarisation originale produisant un nouvel « écosystème productif local » (Gianfaldoni, 2015), à travers une nouvelle modalité de Pôle territorial de coopération économique (PTCE).

1.3.1 Les réseaux de l'ESS

Du point de vue des approches résilientes, il est important de susciter et de consolider des réseaux, qui, par vocation ou par orientation, œuvrent au rapprochement d'objectifs économiques et sociaux. Ainsi par exemple, les réseaux qui se définissent de l'ESS, *dans ses différentes composantes*, constituent-ils des lieux facilitant des mises en débat où la question sociale peut côtoyer des enjeux économiques. La Communauté autonome basque et notamment le Guipuzcoa disposent par exemple de Konfekoop, ASLE et de REAS. Avec la difficulté pour ces instances d'appréhender des problématiques territorialisées à l'échelle des *comarcas*⁶, dans lesquelles des entités isolées (coopératives, fondations...) sont davantage repérées, ce qui renvoie ici également à l'appréhension de la bonne échelle à laquelle ces systèmes territoriaux sédifient. Le cas du Pays basque français montre plutôt une diversité d'acteurs peu fédérés collectivement, les appartenances par famille (URSCOP, GARIE ou CACI pour l'IAE) révélant souvent une forte dépendance au sentier, aux côtés d'une nouvelle constellation d'associations mobilisées par les enjeux de l'économie circulaire, des circuits courts, les défis énergétiques et environnementaux.

Consolider ces réseaux de l'ESS, veiller au rapprochement des familles qui les constituent, et à leur présence active auprès des outils de développement territorial pourraient faciliter la mise sur agenda de problématiques sociales, articulées aux dimensions économiques, voire environnementales, mais aussi rapprocher logiques institutionnelles et mouvements sociaux. Ceci dans le but de renforcer leur rôle d'aiguillon, dans une dialectique d'intégration/différenciation avec l'économie marchande, et d'éviter leur relégation dans l'horizon mythique de la rupture

⁶ Il s'agit de bassins de vie correspondant à des regroupements de communes. Bien que le terme de *comarca* ne se trouve pas expressément mentionné dans la constitution espagnole de 1978, cette dernière précise dans son article 152 que « des groupements de communes différents de la province pourront s'établir et qu'ils bénéficieront d'une certaine personnalité juridique ».

radicale.

1.3.2 Les coopérations entre entreprises

Les formes de coopération portées par les *clusters* rapprochent les acteurs économiques, et parfois institutionnels, d'un même secteur. La compréhension de leurs objectifs et de leurs répertoires d'action met en évidence deux figures de *clusters*, l'une surtout tournée vers l'innovation technologique et l'internationalisation, l'autre davantage mobilisée par la consolidation d'une chaîne de valeur territorialisée (inspirée par les districts industriels et les Systèmes de production locaux). Il apparaît qu'ils constituent tous des lieux d'apprentissage de pratiques de coopération, parfois principalement fondées sur des intérêts marchands. Mais dans le même temps ces « écoles de la coopération » permettent d'introduire des principes et des valeurs, comme l'intelligence des intérêts réciproques, la valorisation de la petite entreprise, le décloisonnement des filières et l'ouverture à des enjeux territoriaux.

Sans obérer la diversité des *clusters*, leur participation à l'édification d'un système territorial d'innovation sociale pourrait inspirer les évolutions suivantes.

- La présence d'acteurs publics aux côtés d'entités privées, notamment dans des domaines comme la santé, afin d'inscrire les projets de recherche tournés vers la *silver economy* dans une finalité qui déplace la ligne d'horizon, de l'intérêt marchand vers l'accessibilité des nouvelles technologies au plus grand nombre ; l'élargissement de la finalité devrait conduire à poser la question de l'évolution des métiers d'accompagnement et d'aide à la personne de manière à favoriser l'*empowerment* à double titre : celui des personnes âgées d'une part, et celui des aidants professionnels d'autre part.
- L'intégration des organismes de formation professionnelle dans ces *clusters*, pour éviter que ces derniers ne privilégient

les candidats à fort potentiel, favorisant les stratégies d'internationalisation et d'innovation technologique des entreprises, au détriment des personnes à qualifications moins élevées, dont les profils intéressent cependant les entreprises, et les besoins de qualifications, parfois sur de nouveaux métiers, doivent être accompagnés.

- La mise sur agenda de préoccupations territoriales touchant la « question sociale », comme l'insertion socioprofessionnelle de personnes en risque d'exclusion, en commençant par les *clusters* qui ont choisi de travailler la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences à l'échelle d'un secteur et/ou d'un territoire ; l'idée est ici de construire des réponses aux besoins des entreprises, en y intégrant les publics en difficulté, par l'entremise des organismes de formation professionnelle ou de certaines SIAE.

1.4 Le renforcement des communautés sectorielles pour le dépassement des particularismes, ou la nouvelle *path departure* contre la vieille *path dependence*

L'ordre institutionnel de l'IAE et celui de l'AD soulignent l'importance des communautés sectorielles pour favoriser une mise en synergie de l'action publique et privée, pour porter des questions stratégiques sur des scènes plus larges que celles des entreprises ou des entités qui les constituent.

La communauté sectorielle de l'IAE en Communauté autonome basque offre le visage le plus abouti en termes de capacité d'intégration et finalement de reconnaissance, à travers son réseau associatif (*Gizatea*), la proximité de ce dernier avec *Lanbide* qui regroupe les compétences publiques nécessaires, son intégration dans une organisation régionale (REAS), elle-même ancrée dans un réseau national affilié à une organisation européenne. Elle montre aussi ses limites dans le sens où elle intervient peu à l'échelle des *comarcas*, où elle pourrait, aux côtés des agences de développement, ouvrir des pistes de réflexion pour les publics les

plus éloignés de l'emploi.

À l'inverse, la communauté sectorielle de l'IAE en Pays basque français fait apparaître un secteur fragmenté en mal d'unité et en manque de visibilité. Les communautés sectorielles de l'AD révèlent la même fragmentation dans les deux territoires, pour des raisons différentes. Le service professionnel est fortement concurrencé par des prestations économiques, et le marché déclinant est régi par des appels d'offre municipaux limitant le nombre de prestataires, dans le cas du Guipuzcoa. Le double régime d'agrément et d'autorisation (qui vient conditionner un système de tarification) en Pays basque français soumet les structures prestataires aux règles tutélaires toutes puissantes, malgré la possibilité laissée aux bénéficiaires de choisir leurs prestataires. Les prestataires privés, associatifs et publics se prêtent à une concurrence exacerbée. Ils sont confrontés à des mécanismes de financement distincts, et ont du mal à se reconnaître dans une communauté d'intérêt, y compris du point de vue de la gestion des ressources humaines, pourtant point critique commun venant freiner leur développement.

Alors la question qui se pose est double. Le caractère intégré et les choix de l'action publique sont-ils déterminants dans la capacité à faire advenir des communautés sectorielles fortes ? Les opérateurs pourraient-ils envisager un rapprochement au nom d'une communauté d'intérêts, indépendamment des règles du jeu imposées par l'action publique ? Ou sont-ils conditionnés par un isomorphisme institutionnel les soumettant au cadre organisationnel de l'action publique ?

Dit autrement, l'IAE en Pays basque français doit-elle attendre une hypothétique intégration de l'action publique ou une injonction de l'un de ses représentants pour que ses multiples acteurs (ACI, AI, ETTI, EI, GEIQ) se fédèrent à cette échelle ?

Ou encore l'AD en Communauté autonome basque, et au Guipuzcoa en particulier, est-elle condamnée à des logiques cloisonnées (grands groupes privés, coopératives, sociétés de travailleurs, fondations, petites associations localisées), tant

que les protagonistes publics qui orientent les règles du jeu (gouvernement régional et *diputación*) continueront de privilégier les prestations économiques, contraignant le SSAD à occuper la portion congrue d'un service social à destination des publics à faibles revenus ?

L'AD en Pays basque français ne peut-elle se regrouper autrement que par famille (entreprises privées / associations / CCAS et CIAS) ou alors en fonction du régime d'autorisation, facteur de clivage rendant difficile la perception d'une communauté d'intérêt ?

Il semble que la réponse à ces questions puisse dépendre de plusieurs paramètres.

Le renforcement d'une communauté sectorielle pour l'IAE en Pays basque français peut relever de la capacité de ses acteurs et réseaux à construire leur lien au territoire, celui du Pays basque justement. Le rapprochement existe déjà, à un autre échelon territorial, celui de l'Aquitaine, avec le GARIE. Mais les SIAE naviguent toujours entre appartenances nationales par familles historiques, sollicitation par des réseaux régionaux, et ancrage territorial à des échelles correspondant plutôt à des bassins de vie (couvrant une ou plusieurs intercommunalités). Construire le lien au Pays basque pourrait les amener à renforcer les articulations entre familles, au nom d'un intérêt commun : la cohérence du parcours d'insertion proposé aux publics. Ceci les conduirait à dépasser les situations concurrentielles et à exister pleinement dans des instances telles le Conseil de développement où elles n'apparaissent pas ou peu. Mais ce renforcement passera probablement par la création de nouvelles SIAE, devant être encouragées par l'action publique et les SIAE existantes elles-mêmes.

En ce qui concerne l'AD, la situation semble plutôt bloquée en Guipuzcoa, entre service professionnel régi par des marchés publics ouverts pour des durées courtes, et prestations économiques, et parmi ces dernières entre celle qui fait intervenir des prestataires et celle qui s'appuie sur la cohabitation avec un aidant familial. La clarification des choix publics est nécessaire, autour du principe de

service professionnel à développer, quelles qu'en soient les formes (*Servicios de Asistencia Domiciliaria/SSAD, Prestación Económica de Asistencia Personal/PEAP*). Cette condition étant remplie, les communautés informelles et formelles existantes pourraient en être renforcées. Parmi ces dernières, les opérateurs relevant de l'ESS, comme certaines coopératives, mais aussi des fondations, voire des associations de portée locale, pourraient jouer un rôle dans leur commune préoccupation pour l'*empowerment* des travailleuses à domicile. Ils rejoindraient de la sorte des centres de formation, mais aussi certaines agences de développement, et à travers ces dernières nourrirait des réflexions sur les besoins en compétences pour le développement de la *silver economy*.

Côté français, les communautés informelles de l'AD qui correspondent à des réseaux d'intervention locale demandent à être dépassées (même si les réseaux comme les CLIC se justifient du point de vue du besoin de l'utilisateur), de même que les communautés formelles qui s'apparentent souvent à des organisations de défense d'intérêts corporatistes. Leur commune préoccupation pour la recherche de profils compétents peut les rapprocher, en dépit des limites soulevées à l'occasion de projets innovants, comme la création d'un GEIQ dans les métiers de l'aide à domicile, dont on voit qu'elle bute, en Pays basque, sur les clivages des communautés formelles, pour des raisons de statut, d'affiliation et de modalités de financement de la formation. Au-delà de la raison pratique, ces divergences soulignent aussi une forte dépendance au sentier dont le dépassement s'avère pourtant nécessaire si les opérateurs veulent davantage peser, pour les questions touchant le vieillissement en général, et notamment face au secteur de la santé qui pourrait leur imposer ses modes d'intervention à domicile, en faisant de l'aide à domicile le parent pauvre de l'accompagnement à domicile.

Le renforcement des communautés sectorielles de l'AD et de l'IAE, pour les faire exister sur les scènes territoriales, est donc une caractéristique du système territorial d'innovation sociale, plaçant au centre de ses préoccupations les besoins

des populations vulnérables. Le dialogue s'instaurant dans les territoires avec ces communautés sectorielles serait de nature à questionner le travail social, dans ses modes d'intervention, voire la définition de certains de ses métiers. Des communautés sectorielles solides rejoignent dans l'esprit *clusters* et *pré-clusters*, s'il s'agit avant tout de privilégier des logiques de coopération transcendant concurrences et intérêts corporatistes. Mais dans notre perspective, ces communautés sectorielles ne peuvent constituer les soubassements de futurs *clusters du social* qui renforceraient le désencastrement entre l'économique et le social. Dans l'objectif du renforcement de la chaîne de valeur, les communautés sectorielles de l'AD pourraient contribuer à faire émerger (ou à rejoindre) des *clusters* soit tournés vers le vieillissement (aux côtés d'autres communautés sectorielles comme celles regroupant les établissements pour personnes âgées) ou plus largement la dépendance (intégrant donc aussi le secteur du handicap, à l'image du *pré-cluster* en préfiguration impulsé par l'agence Fomento). Elles pourraient aussi rejoindre les *clusters* de santé, quand ils existent, si tant est que ces derniers s'ouvrent à une diversité d'opérateurs publics et privés. Quant aux communautés sectorielles de l'IAE, elles devraient se rapprocher des *clusters* spécialisés dans les supports de production des SIAE, ce qui suppose des choix individualisés. Le thème de l'environnement en Guipuzcoa rassemble un certain nombre de SIAE autour d'un support commun (avec dans ce cas un *cluster* spécialisé sur ce thème).

Les communautés sectorielles pourraient trouver leur cohésion de manière à traiter des enjeux communs, voire intersectoriels, dont l'échelle de résolution les dépasse (comme l'accès à la main d'œuvre, par exemple), à travers la dimension du projet (2.4). Elles pèseraient alors davantage dans les réseaux extra-sectoriels où se règlent certaines des controverses auxquelles elles sont confrontées.

2. UNE CONDITION : REQUALIFIER LA RESSOURCE TERRITORIALE, SUR DES BASES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES INTÉGRANT LES BESOINS DES POPULATIONS VULNÉRABLES

Les caractéristiques du système territorial d'innovation sociale font apparaître des formes institutionnelles et organisationnelles à renforcer, faire évoluer, voire créer, des ressources spécifiques et une pluralité de principes économiques à mobiliser, au nom d'un objectif. Celui qui consiste à répondre aux besoins, marchands et non marchands, matériel et non matériels, de populations vulnérables.

C'est ici que l'intentionnalité des acteurs doit s'exprimer, en donnant son avantage à une orientation nouvelle en vue de qualifier la ressource territoriale. Ainsi, la capacité à s'engager pour une élévation de l'empowerment, liant les capacités individuelles et collectives, serait désignée dans le champ de la *nouvelle ressource territoriale*, ceci au nom d'une valeur non négociable : la cohésion sociale fondée sur la solidité des interdépendances entre populations au sein d'un territoire partagé. L'intérêt pour les vulnérabilités constituerait alors la garantie de ne pas céder à des processus sélectifs au profit de la seule compétitivité économique, étalonnée selon l'indicateur du PIB. Il aiderait à sortir du modèle qui considère que le cercle vertueux de la croissance touche par ruissellement toutes les catégories de populations, y compris les plus vulnérables.

Ceci nous renvoie à la manière dont un tel objectif peut se construire à l'échelle d'un territoire, aux principes qui l'illustrent, aux moyens qui facilitent sa matérialisation, à ses déclinaisons opérationnelles à travers des projets, aux instruments de mesure qui en rendent compte. Et finalement à un questionnement sur l'échelle territoriale appropriée pour l'édification de tels systèmes.

2.1 Du social au sociétal en vue d'un territoire-entreprise responsable, nouveau paradigme de l'innovation sociale fédérant les acteurs autour des valeurs civiques

Nous avons pu constater, en décrivant l'ordre institutionnel des deux secteurs comparés, que les valeurs se rapportant à la *cité civique* peuvent traduire des formes de compromis permettant aux acteurs de dépasser leurs antagonismes au nom d'un intérêt commun supérieur : l' *empowerment* des bénéficiaires et des opérateurs. Nous avons pu également appréhender comment des formes organisationnelles au service d'une économie marchande, comme les *clusters* , peuvent tout de même révéler des valeurs rejoignant l'intérêt général au nom d'une commune appartenance à un territoire partagé.

C'est finalement au nom de cet intérêt général décrivant la *cité civique* , que les intérêts catégoriels peuvent être dépassés, souvent sous la forme d'une réciprocité bien comprise, afin de réinscrire des enjeux sociaux dans des objectifs économiques. Et de permettre ainsi à des populations vulnérables d'y contribuer en tant que parties prenantes, et non pas uniquement en tant que bénéficiaires de dispositifs.

Deux aspects doivent mobiliser l'attention d'un système territorial d'innovation sociale : la diversité des formes de valeurs associées à la *cité civique* d'une part, et les cadres cognitifs à partir desquels ces valeurs se renouvellent d'autre part.

En ce qui concerne le contenu axiologique de la *cité civique* , les notions d'intérêt général, de bien commun, d'équité, de solidarité, de prééminence du collectif, d' *empowerment* individuel et collectif, méritent d'être approfondies et incarnées. De manière à éviter leur dévoiement ou leur réduction, à l'image de la solidarité, souvent invoquée dans les objectifs assignés aux dynamiques territoriales, mais dont on ne sait plus qui elle lie, ni sous quelle forme elle s'édifie, et pour quels résultats (une certaine forme de solidarité pouvant renforcer des situations de segmentation sociale et/ou

territoriale, à rebours du développement des *capabilités* attendu chez les uns et les autres).

Quant aux cadres cognitifs, on constate que celui du développement durable peut inspirer de nouveaux référentiels touchant largement l'action publique, l'entreprise (à travers la RSE) et les mouvements sociaux et citoyens. C'est à travers lui que la question sociale peut apparaître dans toute son étendue et ses nombreuses déclinaisons. Ceci à condition d'approfondir le concept de développement durable, afin d'éviter son réductionnisme environnemental à l'heure de la transition écologique, en interrogeant comment la « question sociale » y trouve sa place. Une telle exigence renvoie les outils quasi institutionnels de développement à leur capacité à entretenir un dialogue avec le monde de l'entreprise et les mouvements sociaux. L'enjeu est d'introduire de nouvelles préoccupations sociétales, en déplaçant la question sociale vers de nouveaux sujets, de nouvelles populations vulnérables, afin d'éviter la sclérose de référentiels éculés.

À cet effet, le handicap, quelle qu'en soit la nature et à tous les âges, rejoint une autre forme de vulnérabilité non traitée dans le cadre de notre recherche. Pourtant, l'IAE et l'AD nous ont conduit à croiser ce champ à de nombreuses reprises. Pour l'IAE, en Guipuzcoa, à travers la fréquente association (voire l'amalgame) entre les SIAE et les *centros especiales de empleo*, quant à leur capacité à se situer dans le secteur marchand pur. Avec y compris des proximités institutionnelles et géographiques, comme dans ce centre d'entreprises sociales où cohabitent fondation sociale ayant créé une SIAE et *centro especial de empleo* affilié au réseau Gureak. Pour l'IAE toujours, et notamment en Pays basque français, les publics éligibles (RI Achat) ont été élargis à certaines formes de handicap. Pour l'AD, en Guipuzcoa (comme dans l'ensemble de l'Espagne), la prestation économique PEAP a été conçue à l'origine pour assister les personnes en situation de handicap plus que les personnes âgées dépendantes. Côté français, le schéma départemental d'autonomie couvre toutes les

formes de dépendance, qu'elles soient liées au handicap ou au grand âge, même si les prestations économiques correspondantes sont distinctes. Enfin plusieurs opérateurs de l'AD, notamment des associations et des entreprises privées, demandent l'agrément pour intervenir auprès des personnes en situation de handicap à domicile.

Dans le monde de l'entreprise, le handicap peut à certains égards s'avérer une cause plus mobilisatrice que l'éloignement des conditions d'accès à un emploi pour des raisons qui tiennent à une qualification insuffisante et/ou à des problématiques sociales. Avec l'appui de dispositions réglementaires⁷, il constitue pour un certain nombre d'entreprises, engagées ou pas au titre de la RSE, une manière de « faire du social ».

Le handicap pourrait ainsi servir d'aiguillon à une coalition de cause rassemblant les différentes formes de vulnérabilité (handicap, dépendance, éloignement des conditions d'accès à un emploi), de manière à rapprocher leurs différentes communautés sectorielles du monde de l'entreprise et des mouvements sociaux, en vertu d'une acception large de la responsabilité sociale. Un tel rapprochement aiderait à réintégrer cette « nouvelle cause » dans l'orbite mobilisatrice du développement durable, à travers ses expressions renouvelées mettant l'accent sur l'humain, comme l'écologie humaine, ou le bien commun.

Le handicap, à travers l'action publique qui le régit, à travers les établissements qui accueillent et accompagnent les publics, parfois selon des logiques marchandes, relève lui aussi d'un ordre institutionnel spécifique. À ce titre, les communautés sectorielles qui le décrivent demanderaient à être soutenues, au-delà des dépendances au sentier dans lesquelles leurs trajectoires les ont plus ou moins inscrites et qu'il s'agirait de comprendre. Ceci afin

⁷ Et notamment en France la loi « Handicap » du 11/02/2005, qui se traduit par l'obligation d'emploi de 6 % de personnes en situation de handicap dans les entreprises (avec une pénalisation financière au profit de l'AGEFIPH en cas de non-respect), mais aussi la création des entreprises adaptées, venant remplacer les ateliers protégés, et considérées comme des entreprises du milieu ordinaire qui emploient en priorité des personnes handicapées.

de compléter le système territorial d'innovation sociale selon l'approche que nous en avons.

2.2 Le principe de réciprocité, pour rééquilibrer le tabouret bancal de l'économie autour du marché et de la redistribution

Notre approche se situe dans la pensée de Polanyi qui ne réduit pas l'économie humaine à sa dimension marchande. Il s'agit d'abord de constater avec lui le sophisme économiciste (Polanyi, 2007) ayant conduit à privilégier le sens formel de l'économie au détriment de son sens substantif, l'économicisme désignant « *cette capacité à unifier tout un ensemble de motivations et de valorisations pour faire naître dans la pratique ce qu'il avait préconisé comme un idéal : l'identité entre le marché et la société* » (*ibid.* : 9). Le sens formel de l'économie soutenu par la théorie des prix donne au marché toute sa valeur, couronnant la recherche d'une maximisation (du profit). Il n'en demeure pas moins vrai que l'économie réelle, celle qui permet à la société de tenir, relève aussi de son sens substantif, celui qui permet à l'homme de subsister. Mais cet énoncé « *ne doit pas être interprété comme signifiant que les besoins qu'il s'agit de satisfaire sont exclusivement des besoins physiques (bodily), tels que se nourrir ou se loger, aussi essentiels soient-ils pour la survie, car cela restreindrait de façon absurde le champ de l'économie* » (*ibid.* : 9). Réhabiliter le sens substantif de l'économie revient donc à considérer qu'il doit satisfaire les besoins matériels des personnes, mais aussi des besoins immatériels d'accomplissement. Que la notion d'*empowerment* consistant à développer des *capabilités* au plan individuel et collectif, pourrait partiellement décrire. C'est au nom de la réhabilitation d'un équilibre entre ces deux sens de l'économie, que Polanyi considère trois principes économiques : l'échange marchand, la redistribution non marchande, et enfin la réciprocité non monétaire. Comme le souligne Laville (2013), ce sont des actions collectives basées sur la réciprocité qui ont fourni les matrices de l'action publique redistributive.

Introduire le principe de réciprocité comme caractéristique d'un système territorial d'innovation sociale rencontre donc un écueil pouvant se transformer en piège. Dans le contexte actuel où les différents régimes d'État providence qui ont construit leurs politiques redistributives sur les performances de leur économie marchande se voient contraints de réduire leurs dépenses, s'agit-il de pallier une redistribution anémiée par une réciprocité renouvelée ? Signant le retour d'une action caritative assistancielle qui porterait la promesse d'un don sans réciprocité (Ranci, 1990) et donc une hiérarchisation sociale inégalitaire fondée sur des réseaux sociaux de proximité ?

Pour échapper à ce piège, nous assignons au renforcement du principe de réciprocité un objectif qui n'est pas d'abord la réduction du coût (public ou marchand) des prestations et services, mais celui de la contribution au développement des *capabilités* dans une réciprocité de perspective, liant indirectement celui qui donne et celui qui reçoit. Pour cela une condition nous semble nécessaire : celle qui consiste à développer des formes de réciprocité articulées aux principes marchands et redistributifs. Ainsi, ne s'agirait-il pas d'envisager la création ou la mutation d'activités sur un mode uniquement réciprocaire privilégiant le bénévolat par exemple, mais selon des formes combinées ? Plusieurs illustrations nous en ont été données à travers les dynamiques territoriales des deux territoires comparés.

L'une d'entre elles est le fonctionnement associatif, particulièrement répandu en France et en Pays basque français. L'engagement bénévole des administrateurs d'une association (pour des motivations multiples qu'il ne s'agit pas nécessairement de questionner ici) peut relever de ce principe de réciprocité. Il repose sur la mobilisation de temps et de compétences au profit d'une cause, et concrètement de personnes qui en bénéficient directement ou indirectement.

Pour renforcer le principe de réciprocité dans les associations et l'articuler avec les autres principes économiques, il serait

nécessaire :

- d'envisager la participation des bénéficiaires au fonctionnement et à la gouvernance de l'association (ce qui dans le cas de l'aide à domicile pourrait s'étendre à la participation des familles, dont on attendrait un autre rôle que celui d'aidant familial) ;
- de clarifier la répartition des rôles entre bénévoles et permanents professionnels, de manière à éviter des dérives parfois observées dans des associations où la logique d'un bénévolat non balisé s'étend à des pratiques professionnelles questionnées⁸ ;
- de veiller à la bonne articulation des liens entre administrateurs et permanents.

Ces différentes orientations pour consolider et renouveler le tissu associatif pourraient s'envisager dans un cadre collectif à l'échelle d'un territoire, sous la forme d'une École de l'association⁹, à l'image des Écoles de la coopération.

Une autre approche est donnée dans les deux territoires par les initiatives qui consistent, parfois au nom de la RSE, à articuler fonctionnement marchand de l'entreprise et engagement citoyen. Il peut s'agir d'engagement dans des organisations caritatives intervenant sur le territoire ou à partir du territoire. Ou alors d'actions facilitant la rencontre entre un actif disposant d'un carnet d'adresses fourni et un demandeur d'emploi, pour étendre le bénéfice d'un réseau primaire, souvent condition d'accès à un emploi.

Dans la perspective du système territorial d'innovation sociale, il serait possible de regrouper ces initiatives (à travers des actions communes comme la découverte d'un territoire), de chercher à les accompagner et à les étendre pour leur valeur d'exemple

8 Comme la Croix-Rouge, accusée de violer le code du Travail en France en 2015, peut l'illustrer à une échelle nationale (<http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/06/02-nous-esperons-que-cette-affaire-ne-ternira-pas-l'image-de-la-Croix-Rouge>).

9 Prolongement possible des formes de soutien dispensées au titre du DLA en Pays basque français, par exemple.

(comment parrainer un demandeur d'emploi, par exemple). L'enjeu serait d'inciter à construire la réciprocité non pas sur le mode obligé du don qui appelle le contre-don, mais de manière à ce que les bénéficiaires d'une action (individuelle ou collective) puissent à leur tour transmettre et ainsi développer leurs propres *capabilités* (comme dans le cas de l'École de l'expérience en faveur, et par, des personnes âgées). Ceci pourrait s'envisager au titre du renforcement du fonctionnement associatif (cf. supra), coopératif, mais aussi sous d'autres formes à imaginer. Plus largement, le principe de réciprocité pourrait inspirer de nouveaux modèles économiques pour des initiatives et des projets, dont nous avons pu rencontrer quelques exemples, comme le *barter* évoqué par le *cluster* Goazen, ou l'expérience de garde à domicile reposant sur l'habitat partagé.

Il s'agirait d'approfondir la viabilité économique de tels modèles associant le principe de réciprocité à l'échange marchand et/ou la redistribution publique, de les expérimenter, et ensuite de les diffuser.

Deux repères doivent baliser le renforcement du principe de réciprocité dans un système territorial d'innovation sociale : l'articulation des principes (réciprocité/redistribution/marché) et la construction de liens qui ne renforcent pas la dissymétrie des positions sociales.

La notion de *réciprocité sociale* pourrait englober les différentes acceptions de la réciprocité, l'idée étant de construire et de renforcer des relations non réductibles à la circularité obligée donneur/ bénéficiaire, tout bénéficiaire étant susceptible de donner à son tour pour toucher de nouvelles personnes, au nom des interdépendances fondant les relations sociales au sein d'un même territoire. Elle pourrait être amorcée par une réflexion, pilotée par les outils de développement, cherchant à approfondir le principe de réciprocité, par l'articulation de ses différentes formes (réciprocité territoriale, réciprocité générationnelle, réciprocité en tant que principe économique) au nom d'une *réciprocité sociale* à inventer, et à assumer comme utopie fondatrice de nouveaux

rapports sociaux dans les territoires.

2.3 La mobilisation de la finance solidaire, comme marqueur de la nouvelle ressource territoriale

Le financement des structures, qu'il s'agisse des SIAE ou des opérateurs de l'AD, peine à sortir de la dichotomie financement public / financement privé. La question de la structuration financière des entités se pose à différents niveaux : fonds propres, notamment quand il s'agit de répondre aux exigences de garantie financière des marchés publics (cas du SSAD en Guipuzcoa), besoins en fonds de roulement pour faire face à la trésorerie nécessaire, réserves pour envisager des investissements...

L'examen du RI Financement indique une dépendance plus ou moins marquée envers les financements publics. Elle est très forte dans le cas de l'IAE en Pays basque français, notamment pour les ACI. Elle l'est finalement aussi d'une autre manière pour l'AD, en raison du régime de tarification d'un quasi-marché imposé par le Conseil départemental, qui soumet les structures autorisées à une tutelle budgétaire. Ceci a pour effet de contraindre le cadre, et de limiter l'espace pour envisager des expériences innovantes, comme le montre la difficulté pour une association d'organiser un système de garde à domicile sur le principe de l'habitat partagé, par exemple.

En raison des règles actuelles qui prévalent pour le service du SSAD en Guipuzcoa, les structures qui présentent les garanties financières les plus solides et prennent le moins de risques, sont des entreprises privées fortement capitalisées. Ceci écarte de fait des structures moins dotées, et rend difficile la création ou le maintien de coopératives gérées par les travailleuses salariées, par exemple.

L'AD indique pour le Pays basque français, l'inégalité structurelle en matière de sécurisation financière, puisque les CCAS/CIAS peuvent être abondés par les budgets des municipalités en cas de déséquilibre, là où les autres structures ne peuvent compter

que sur leurs performances marchandes, leur rigueur budgétaire, et les concours bancaires selon les conditions ordinaires du marché bancaire. *In fine*, le marché de l'AD est financé par les contributions publiques complétées par le reste à charge, parfois conséquent, demandé aux bénéficiaires.

Pourtant, chacun des territoires dispose de ressources financières s'inscrivant dans un cadre solidaire, de nature à renforcer les ressources nécessaires au fonctionnement d'un système territorial d'innovation sociale.

Dans le cas du Guipuzcoa (et plus largement la Communauté autonome basque), la banque éthique Fiare s'inscrit dans les objectifs, les pratiques et les schémas organiques de l'ESS, en adhérant au réseau REAS par exemple. Il existe aussi des fondations, parfois adossées à des établissements bancaires, qui financent des projets d'utilité sociale, y compris en termes de formation.

Dans le cas du Pays basque français, plusieurs outils et initiatives existent, parfois configurés à l'échelle du Pays basque. Aquitaine Active en relève, même si l'origine de ses fonds et son échelle d'intervention dépassent largement le cadre géographique du Pays basque.

Le Pays basque français est riche de ses mobilisations passées et actuelles autour de la création d'outils de financement, visant un double objectif : collecter la ressource locale, et la valoriser pour des projets créant des emplois localement.

La société de capital-risque *Herrikoa* en est, depuis sa création en 1980, la figure la plus connue, et son rayonnement ainsi que son fonctionnement en font aujourd'hui un outil institutionnel sur une base populaire. Même si son évolution statutaire en 2014 a pu laisser envisager une ouverture possible aux associations ou à des entreprises individuelles, ses administrateurs n'ont pas souhaité étendre le principe d'intervention au-delà des sociétés.

Deux de ses initiatives récentes (2015) rejoignent l'édification d'un système territorial d'innovation sociale :

- d'une part, une collaboration entre *Euskal Moneta*¹⁰ et Herrikoa, dans une intelligence d'intérêts réciproques fédérant les objectifs des deux entités, puisqu'il s'agit de financer des projets autour de la relocalisation de l'économie, de la promotion de l'euskara, du progrès social et/ou de la protection de l'environnement ;

- d'autre part, une collaboration entre *Euskal Moneta*, Herrikoa et le Comité du Bassin d'emploi du Seignanx, ouvrant pour ce territoire la possibilité d'intervenir auprès d'entreprises et d'associations locales : il est intéressant à cet égard de noter que deux savoir-faire territoriaux peuvent s'y conjuguer, celui du bassin de Seignanx en tant que Pôle territorial de coopération économique, et celui du Pays basque, avec un outil de financement fondé sur la collecte de l'épargne locale facilitant l'accès à ses propres réseaux (comme la Caisse solidaire afin de financer des associations et des entreprises individuelles), et une monnaie locale aux objectifs culturels et sociaux.

Cette dernière initiative rejoint la volonté de faire émerger un collectif aquitain de la finance solidaire, réflexion amorcée en 2015 par Aquitaine Active, avec pour objectifs de fédérer les acteurs de la finance solidaire (comprenant aussi des clubs locaux d'épargne, en Pays basque notamment) et leurs partenaires, comme des acteurs bancaires et les collectivités territoriales.

La monnaie locale *eusko* relève également de la finance solidaire, dans le sens où elle subordonne l'échange marchand à des objectifs sociaux et qu'elle peut même contribuer à financer des projets dans ce but.

On peut enfin évoquer l'épargne salariale (préconisée par le Conseil de développement du Pays basque) à mettre en relation avec l'épargne salariale solidaire, devant être réservée aux entreprises de l'ESS dont l'activité présente un impact social significatif (selon la loi française de 2014 sur l'ESS).

Dans la perspective d'un système territorial d'innovation sociale, il importe que ces différentes initiatives de finance solidaire puissent

10 Association gérant une monnaie locale, l'*eusko*, en Pays basque français.

se rencontrer, non pas pour les fédérer dans un instrument unique, mais pour en élargir la base sociale¹¹, et les inscrire clairement et fermement au regard d'objectifs sociaux touchant les populations vulnérables (cf. 2). Mais pour faire advenir de tels objectifs, il est essentiel que les voix de ces populations soient entendues à travers leurs communautés sectorielles représentatives (insertion socioprofessionnelle, dépendance, handicap), et que ces dernières occupent les différentes scènes du débat territorial (cf. 1.4).

2.4 Une logique de projets soutenue par une chaîne de valeur extensive à l'économie des besoins sociaux pour apprécier la richesse territoriale

Emergé d'un cadre cognitif qui questionne le développement durable et la place qu'y occupe le social, de valeurs qui essaient d'incarner la *cité civique* dans ses multiples déclinaisons et auprès de différentes populations, d'une pluralité de principes économiques dans lesquels la réciprocité s'insère au sein d'autres ressources issues du marché, de la redistribution et de la finance solidaire, le projet, individuel ou collectif, vient matérialiser le processus du système territorial d'innovation sociale en termes de résultat.

Il nous apparaît que certains projets, de nature collective, devraient pouvoir être conçus très en amont, au niveau des outils quasi institutionnels de développement. Ceci afin de les inscrire en tant que réponses appropriées à des problématiques repérées et analysées par des acteurs selon une vision transversale. Mais aussi pour ne pas les enfermer dans un cadre programmatique contraint, pour les envisager sous l'angle de la pluralité des

11 Initiatives auxquelles on pourrait associer des campagnes de *crowdfunding* sur Internet, dont on peut trouver des illustrations en Pays basque, à l'image de la Coopérative laitière du Pays basque ayant lancé une campagne de collecte afin de mobiliser 100 000 euros par le financement participatif en 2015 (<http://www.sudouest.fr/2015/08/11/un-vaste-elan-de-solidarite>). Ou encore celles portées par le milieu bancaire comme le Crédit Agricole, avec Eticoop qui associe accompagnement de projets innovants et financement, ou le principe des *tookets* proposé à ses sociétaires en guise de financement solidaire.

ressources (y compris la finance solidaire) et des principes économiques, et ainsi inviter les acteurs publics à adapter leurs outils financiers.

Certains projets rejoindraient les formes statutaires relevant de l'approche historique de l'ESS : ainsi la création de nouvelles coopératives, de nouvelles associations ou de fondations en seraient l'expression. Pour le Pays basque français, l'apparition de nouvelles SCIC, mais aussi de nouveaux GEIQ, EI ou ACI constitueraient la manifestation visible d'une telle créativité, à l'image par exemple du territoire du Seignanx. Mais rejoignant le sens donné par la loi française de 2014 aux entreprises solidaires d'utilité sociale, ou la loi espagnole de 2011 sur l'Économie sociale, des projets relevant de cette finalité pourraient aussi être portés dans et par des entreprises individuelles ou de capitaux, des entrepreneurs sociaux. Ils trouveraient leur place dans le cadre structurant de projets de territoire, configurés selon des orientations stratégiques autour d'un contrat engageant les acteurs publics, dont les collectivités supraterritoriales. Ils seraient nécessairement évalués selon des indicateurs multiples, quantitatifs et qualitatifs.

Cette diversité d'indicateurs, devant contempler la diversité des objectifs assignés au projet, prendra un relief particulier si elle s'inscrit dans une acception de la chaîne de valeur qui en étende le principe et la portée à l'économie des besoins sociaux. Ainsi, par exemple, les structures relatives à l'insertion par l'activité économique pourront-elles trouver leur place dans une chaîne de valeur territorialisée associant le secteur marchand pur et le secteur public, édifiée selon des principes de cotraitance et de sous-traitance, non pas uniquement dans le but de réduire les coûts monétaires des opérations économiques, mais d'en optimiser la valeur sociale. Il peut en être de même pour les structures et projets relevant de l'aide à domicile, ou plus largement du vieillissement, intégrés dans une chaîne de valeur territorialisée

associant le secteur sanitaire.

Les indicateurs spécifiques aux projets renvoient aux instruments de mesure de la richesse territoriale, à partir de ce qui fait ressource pour le territoire. Le système territorial d'innovation sociale poursuivant une finalité de développement humain, le progrès qui en est attendu rejoint « *un nouveau système de valeurs et une nouvelle hiérarchie des éléments qui comptent* » (Gadrey et Jany-Catrice , 2012 : 7). Et donc les indicateurs qui en rendent compte sont à la fois « *des conventions (des cadres cognitifs et éthiques) et des outils de régulation (des cadres institutionnalisés de l'action publique et privée)* » (*ibid.* : 7-8). Les indicateurs de richesse territoriale ne peuvent donc uniquement venir contempler la croissance économique que cette richesse produit à travers son PIB. Rejoignant les nombreux travaux relatifs au développement humain, à la santé sociale ou à la soutenabilité environnementale (Gadrey et Jany-Catrice , 2012, Stiglitz, Sen et Fitoussi, 2009, Méda, 2008), un travail de détermination d'indicateurs de mesure de la richesse territoriale viendrait préalablement baliser le terrain, dans le prolongement du débat sur les valeurs par exemple (2.1). Certains des indicateurs qualitatifs retenus à l'échelle du territoire, devraient pouvoir se décliner à l'échelle des projets, afin d'évaluer ces derniers au regard de leur contribution à la finalité qualitative du système territorial d'innovation sociale.

Parmi ces indicateurs, il serait nécessaire d'en identifier quelques-uns rendant compte de l'*empowerment* individuel et collectif, et du renforcement des *capabilités* des populations vulnérables.

2.5 Pour un territoire de bien-être, non pas substitut d'un territoire providence affaibli, mais espace pionnier d'encastrement des intérêts productifs et des besoins sociaux

Nous avons fondé notre comparaison interterritoriale en nous appuyant sur deux territoires aux configurations distinctes en matière d'institutionnalisation, de découpage politico-

administratif, d'organisation et de moyens. Ils sont dotés tous les deux d'une épaisseur historique et culturelle suffisante pour en faire des territoires de projet capables de mobiliser classe politique, administration locale, secteurs économiques et plus largement l'ensemble de la société. À travers l'ordre institutionnel spécifique à chacun des deux secteurs comparés, mais aussi les dynamiques économiques qui animent les différents territoires, ou la manière dont la « question sociale » y est appréhendée et traitée, la question de la pertinence de l'échelle territoriale a été souvent posée. Finalement, à quelle(s) échelle(s) peut s'envisager l'édification d'un système territorial d'innovation sociale ?

La pertinence de l'échelle renvoie à une caractéristique du système territorial : il s'agit dans son essence même d'un système ouvert. Il est en interaction permanente avec d'autres échelons supra et infraterritoriaux. La question de la pertinence de l'échelle se déplace donc vers un impératif : la capacité des acteurs à articuler leurs cadres et leurs actions selon des emboîtements d'échelles. Ceci vaut tant pour l'action publique, que pour les acteurs économiques et les mouvements sociaux.

Ainsi, dans le cas du Guipuzcoa, un tel système peut-il être édifié à l'échelle de la province ? Serait-il plus pertinent de l'envisager à l'échelle de la Communauté autonome basque ? Ou alors vaudrait-il mieux le construire à partir des *comarcas* ? Un certain nombre de caractéristiques du système territorial d'innovation sociale, comme le caractère intégré de l'action publique, l'existence de réseaux de l'ESS, les *clusters* ou le renforcement des communautés sectorielles relèvent d'échelles qui débordent parfois la province du Guipuzcoa, pour toucher l'ensemble de la Communauté autonome basque. Il en est de même pour l'outil de finance solidaire (Fiare) configuré à cette même échelle. Par contre les outils quasi institutionnels de développement comme les agences de développement qui suscitent collaborations, expériences innovantes (permettant notamment d'appliquer le principe de réciprocité), renforcement d'une chaîne de valeur territorialisée, et capacité à mobiliser les habitants, se situent à

l'échelle des *comarcas*.

Dans le cas du Pays basque français, l'ordre institutionnel propre à l'IAE ou l'AD décrit des formes d'organisation pilotées par une action publique départementalisée, avec parfois l'intervention de l'échelon régional. Les réseaux de l'ESS sont régionaux, au mieux départementaux. La logique des *clusters* relève d'une approche plus spécifiquement basque. Les outils de finance solidaire, dans leur caractère composite, regroupent des instruments financiers de portée régionale (Aquitaine Active), et d'autres qui s'inscrivent dans un ancrage basque (Herrikoa, *Euskal Moneta*).

Le Conseil de développement quant à lui se définit par essence selon une territorialité Pays basque. Ceci rend son implication et sa perception plus difficiles aux échelons infraterritoriaux des bassins de vie.

La mise sur agenda d'un certain nombre de problématiques et la capacité à les traiter, comme le contrôle de la *silver economy* par l'action publique, dépassent largement l'échelle de bassins de vie, ou même de territoires régionaux.

La capacité des acteurs à articuler cadres et actions à différentes échelles créera et renforcera des boucles vertueuses de rétroaction entre échelles et niveaux, selon le principe de récursion organisationnelle (Morin, 2005). Ainsi, sous le pilotage des outils quasi institutionnels de développement, des systèmes infraterritoriaux d'innovation sociale peuvent apparaître. Du fait des échanges et des articulations avec les échelles supraterritoriales, de nouveaux systèmes territoriaux peuvent être créés à leur tour, dessinant des constellations de systèmes territoriaux d'innovation sociale à l'échelle de grandes régions par exemple. Ces boucles vertueuses peuvent aussi s'envisager entre niveaux : par exemple la territorialisation d'une action publique intégrée facilitera-t-elle la cohésion des communautés sectorielles de l'AD ou de l'IAE, et à l'inverse le renforcement de ces dernières questionnera-t-il le caractère diffracté de l'action publique, maturations sociopolitiques et socio-économiques pouvant

s'alimenter mutuellement (Demoustier, Richez-Battesti, 2010).

Un système territorial d'innovation sociale dessinerait-il les contours d'une nouvelle forme de société de bien-être en lieu et place d'un territoire providence affaibli, à l'image de la fragilisation des États providence ? Viendrait-il renforcer la mondialisation égoïste, et la fin du keynésianisme territorial ? Prolongerait-il tout simplement la fragilisation des modèles de cohésion territoriale fondés sur des mécanismes de redistribution interterritoriaux, accréditant que « *le contrat du territoire avec la nation est aujourd'hui menacé* » (Davezies, 2015 : 65) ?

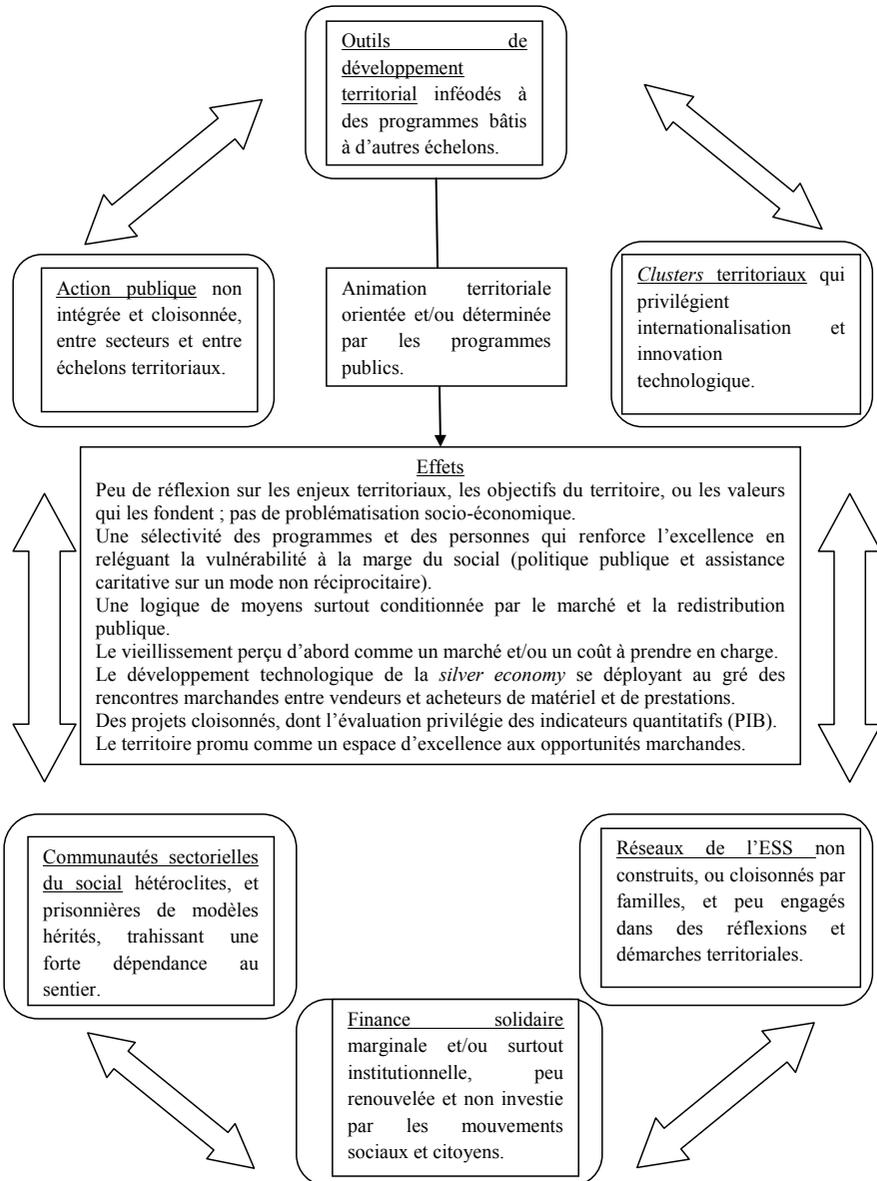
Ces questions interrogent l'organisation nationale et territoriale de la solidarité redistributive et la contribution de cette dernière aux systèmes territoriaux d'innovation sociale. L'existence même de ces systèmes suppose l'effectivité d'une redistribution publique qui dépend à la fois des cadres nationaux de régionalisation ou de décentralisation, des accords conclus à ce titre entre l'État central et les échelons régionaux, et donc *in fine* de la richesse nationale et/ou régionale. Ainsi la Communauté autonome basque reconnue comme l'une des Régions providence les mieux dotées de l'État espagnol a-t-elle les moyens d'une politique publique redistributive généreuse, pouvant soutenir des systèmes infraterritoriaux d'innovation sociale dotés de moyens publics renforcés. Le Pays basque français bénéficie quant à lui d'un pacte social conclu en France aux lendemains de la seconde guerre mondiale, et qui, bien que détricoté, continue d'alimenter un système redistributif conséquent. Considérés sous l'angle des moyens, de tels systèmes territoriaux seront bien entendu plus égalitaires dans des nations qui maintiennent un modèle de cohésion sociale fondé sur la redistribution interterritoriale. À l'inverse, ils pourraient consacrer les disparités entre régions lorsque la redistribution publique dépend prioritairement des cadres régionaux. Ce qui, pour notre part, soulève la question importante des nécessaires solidarités à maintenir entre régions, et des cadres, nationaux et/ou européens, dans lesquels de telles solidarités peuvent s'exercer.

Mais loin d'alimenter un nouvel égoïsme territorial (Davezies, 2015), l'intérêt d'un système territorial d'innovation sociale est qu'il aiderait à renforcer un nouveau pacte : celui entre le territoire et ses habitants, et donc de manière sous-jacente, celui entre la nation et ses habitants. D'une part il ne réduit pas la question des moyens aux seules dotations offertes par la redistribution publique, grâce à sa capacité à mobiliser une ressource locale sous la forme de finance solidaire, par exemple, ou à articuler les principes économiques du marché, de la redistribution publique et de la réciprocité. D'autre part, avec le principe de réciprocité, il produit deux effets. Il suscite de nouveaux modèles économiques, en permettant de sortir de la dichotomie marché/redistribution du point de vue de l'allocation des moyens. Mais il pose surtout la question de la finalité de l'économie, en rappelant son sens substantif, élargi aux besoins immatériels des populations, provoquant ainsi une possibilité de ré-encastrement entre l'économique et le social.

3. VERS UN SYSTÈME QUI SE DÉFINIT COMME UN PROCESSUS ENGENDRANT DES EFFETS

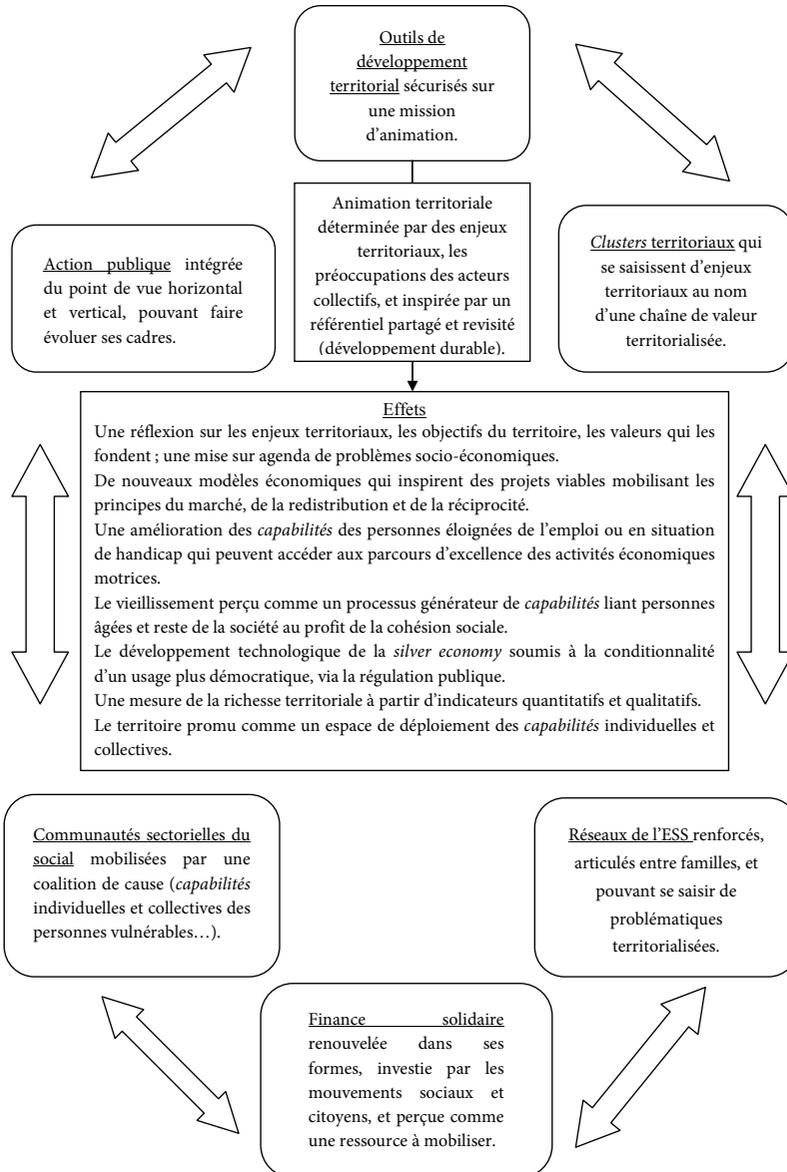
Le système territorial d'innovation sociale se traduit ainsi par des caractéristiques qui produisent des effets. L'idée de processus et de récursion organisationnelle à l'intérieur du système, mais aussi entre systèmes construits à différents échelons territoriaux, peut être illustrée de deux manières. Négativement, quand le système d'innovation renforce uniquement des stratégies d'adaptation à l'ordre marchand, ce qu'illustre le système territorial d'innovation orienté vers l'adaptation sociale. Positivement, quand au contraire il produit une transformation sociale et sociétale, venant décrire un système territorial d'innovation vertueux orienté vers la transformation sociale.

Graphique 1 : Système territorial d'innovation orienté vers l'adaptation sociale



Source : élaboration propre - 2016

Graphique 2 : Système territorial d'innovation orienté vers la transformation sociale



Source : élaboration propre - 2016

4. CONCLUSION

La comparaison interterritoriale, de deux secteurs d'activités touchant des populations vulnérables et des dynamiques territoriales dans lesquelles les ordres institutionnels correspondants s'inscrivent, nous conduit à préfigurer l'émergence de *systèmes territoriaux d'innovation sociale*. De tels systèmes se réfèrent à une approche de l'innovation sociale à la fois en tant que processus et du point de vue de ses résultats (ou de ses objectifs), mais en plaçant le territoire et les populations vulnérables au centre de l'innovation. Un tel système qui privilégierait la transformation sociale plutôt que l'adaptation à l'ordre marchand relève de différentes caractéristiques.

Des outils de développement sont suffisamment autonomes au regard des pouvoirs politiques locaux, et sécurisés quant à leurs moyens, pour assurer une mission générale d'animation territoriale, de lien entre acteurs, de mise sur agenda de problèmes socio-économiques.

L'action publique témoigne d'une capacité d'intégration verticale et horizontale, ou à tout le moins l'évolution de ses cadres dans une perspective territorialisée, à travers ses propres espaces de dialogue entre échelons, entre secteurs, voire entre services. Elle illustre une intersectorialité, voire une forme de transsectorialité, si l'action sociale devait être intégrée dans d'autres politiques publiques.

Les réseaux de l'ESS sont renforcés par l'intégration des différentes familles qui les composent. Ceci leur permet d'amener leurs préoccupations, leurs attentes, de provoquer des mises en débat, aux différents échelons des scènes territoriales dans lesquels s'édifient ces systèmes.

Les *clusters* évoluent afin de renforcer une chaîne de valeur territorialisée. Ils se saisissent ainsi d'enjeux territoriaux et y répondent grâce à leur ouverture à de nouveaux acteurs issus du secteur public, de la formation professionnelle, du social...

Des communautés sectorielles homogènes adviennent par

secteur du social (insertion socioprofessionnelle, dépendance, handicap...) : elles ont réussi à dépasser leurs cloisonnements au nom d'une communauté d'intérêts autour d'objectifs territorialisés.

De tels systèmes territoriaux se donneraient pour objectifs de traduire les valeurs relevant de la *cité civique* (intérêt général, bien commun, solidarité, réciprocité, *empowerment* individuel et collectif, *capabilités* individuelles et collectives...). Ils s'appuieraient à cet effet sur des cadres cognitifs partagés, dont celui du développement durable régulièrement revisité.

La réhabilitation du principe de *réciprocité*, dans sa capacité à renforcer les *capabilités* des opérateurs et des bénéficiaires, et non pas d'abord en raison des défaillances d'un marché sélectif ou d'une redistribution publique en manque de prodigalité, serait à inscrire dans une perspective plus ouverte de *réciprocité sociale* territorialisée.

La capacité à mobiliser une finance solidaire sur des enjeux sociaux touchant les populations vulnérables du territoire constituerait en soi un marqueur de la nouvelle ressource territoriale.

Les projets qui en résulteraient dessineraient un nouvel ordre du ré-encastrement entre l'économique et le social.

L'échelle territoriale pertinente de tels systèmes correspond aux espaces à partir desquels peuvent s'envisager le rassemblement d'acteurs au nom d'une appartenance territoriale mobilisatrice, d'une intégration minimale de l'action publique, de la réalisation de projets pertinents. Ces systèmes contribuent de la sorte à renforcer le contrat moral entre les citoyens et leurs territoires d'appartenance. Ils n'évacuent pas pour autant des questionnements légitimes sur l'affectation des moyens, au titre d'une redistribution publique édifiée selon des principes qui s'affranchiraient partiellement ou totalement de la solidarité interterritoriale, par exemple. Car dans ce cas, ils bénéficieraient d'abord et plus largement aux populations vulnérables de régions et territoires déjà richement dotés.

RÉFÉRENCES

Bacqué M.-H., Biewener C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La Découverte.

Besançon E., Chochoy N. (2015), « Les marqueurs d'innovation sociale : une approche institutionnaliste », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, 336, p. 80-93.

Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Bouchard C. (1999), « Contribution à une politique de l'immatériel », Conseil québécois de la recherche sociale, Groupe de travail sur l'innovation sociale, Québec.

Bouchard, M.-J. (2007), « L'innovation sociale en économie sociale », Klein J.-L., Harrisson D. (dir.), *L'innovation sociale, Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 121-138.

Bourgeois C. (2015), *Les défis de l'intersectorialité : l'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés*, Thèse pour le Doctorat en science politique, Sciences Po Bordeaux, Université de Bordeaux.

Brana S., Jégourel Y. (2010), « Microfinance, acteurs et territoires : analyse du secteur en Aquitaine », Itçaina X. (dir.), *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, PUR, p. 263-285.

Cloutier J. (2003), « Qu'est-ce que l'innovation sociale ? », *Les cahiers du Crises*, coll. « Études théoriques, ET0314 ».

Cobb Roger W., Elder Charles D. (1971), "The Politics of Agenda Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory", *The Journal of Politics*, 33(4), p. 892-915.

Davezies L. (2015), *Le nouvel égoïsme territorial, le grand malaise des nations*, Éditions du Seuil et La République des idées.

Dees J.G., Anderson B. B. (2006), "Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought, Research on social Entrepreneurship", *ARNOVA Occasional Paper Series*, 1(3), p. 39-66.

Defourny J., Nyssens M. (2010), « Approches européennes et américaines de l'entreprise sociale : une perspective comparative », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, 319, p. 18-35.

Demoustier D., Richez-Battesti N. (2010), « Introduction. Les organisations de l'Économie Sociale et Solidaire : gouvernance, régulation et territoire », *Géographie, Economie, Société*, 12(1), p. 5-14.

Dourson F. (2014), « Penser l'innovation sociale à partir de la transformation sociale envisagée par la perspective a-croissante », Higelé J.-P. et Lhuillier V. (dir.), *L'Économie sociale et solidaire face aux défis de l'innovation sociale et du changement de société*, Presses Universitaires de Nancy, coll. « Salariat et transformations sociales », p. 101-118.

Gadrey J., Jany-Catrice F. (2005, 2007, 2012), *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

Gianfaldoni P. (2015), « Le Pôle territorial de coopération économique : une forme originale de polarisation en économie sociale et solidaire ? », communication pour les XV^e Rencontres du RIUESS, Université de Reims, 27-29 mai 2015.

Giddens A. (1991), *Modernity and Self-identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Londres, Polity Press.

Gumuchian H., Pecqueur B. (2010), *La ressource territoriale*, Paris, Éditions Economica-Anthropos.

Higé J.-P., Lhuillier V. (dir.), *L'Économie sociale et solidaire face aux défis de l'innovation sociale et du changement de société*, Presses Universitaires de Nancy, coll. « Salariat et transformations sociales ».

Hillier J., Moulaert F., Nussbaumer J. (2004), « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial », *Géographie, Économie, Société*, 6, p. 129-152.

Jobert B., Muller P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

Jullien B., Smith A. (2008), « L'Union européenne et la régulation des industries : vers une sociologie politique de l'économie », *Politique européenne*, 2(25-Les approches sociologiques de l'intégration européenne), p. 137-159.

Klein J.-L. (2014), « Innovation sociale et développement territorial », Klein J.-L., Laville J.-L. et Moulaert F. (dir.), *L'innovation sociale*, Paris, Érès, coll. « Sociologie économique », p. 115-139.

Klein J.-L., Fontan J.-M., Harrisson D., Lévesque B. (2010), « L'innovation sociale dans le contexte du « modèle québécois : acteurs, composantes et principaux défis », *The philanthropist*, 23(3).

Laville J.-L. (2013), « Avec Polanyi et Mauss. Vers une théorie de la démocratie et de l'économie plurielles », Hillenkamp I. et

Laville J.-L. (dir.), *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*, Paris, Érés, coll. « Sociologie économique », p. 271-300.

Méda D. (2008), *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, Paris, Flammarion, coll. « Champs actuel ».

Morin E. (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Éditions du Seuil, coll. « Essais ».

Moulaert F., Nusbaumer J. (2014), « Pour repenser l'innovation : vers un système régional d'innovation sociale », Klein J.-L., Laville J.-L. et Moulaert F. (dir.), *L'innovation sociale*, Paris, Érés, coll. « Sociologie économique » p. 81-113.

Polanyi K. (2007), « Le sophisme économiciste », *Revue du MAUSS*, 1(29), p. 63-79.

Porter M. (1998), *On competition*, Boston, Harvard Business School Press.

Ranci C. (1990), "Doni senza reciprocita. La persistenza dell'altruismo sociale nei sistemi complessi", *Rassegna Italiana di sociologia*, XXXI(3), septembre-octobre.

Richez-Battesti N. (2007), "Cooperative Banks and their Capacity for Territorial Innovations", *Conference on Financing Local Development*, Leeds OCDE, Paris, 23 novembre.

Richez-Battesti N. (2008), « Innovations sociales et territoires, une analyse en termes de proximité : une illustration par les banques coopératives », Zahoual H. (dir.), *Développement durable des territoires : économie sociale, environnement et innovations*, Paris, L'Harmattan, p. 61-87.

Richez-Battesti N. (2011), « L'innovation sociale comme levier

du développement entrepreneurial local : un incubateur dédié en Languedoc-Roussillon », *Relief*, 33.

Richez-Battesti N., Petrella F., Vallade D. (2012), « *L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : quels enjeux et défis pour l'analyse ?* », *Innovations*, 2(38-L'innovation sociale. Acteurs et Système), p. 15-36.

Sen A. (1992), *Inequality re-examined*, Oxford, Clarendon Press, [trad. de Paul Chemla, *Repenser l'inégalité*, Paris, Éditions du Seuil, 2000].

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Mesure des performances économiques et du progrès social réexaminée. Réflexion et vue d'ensemble des questions abordées*, rapport pour l'INSEE.

INDEX DES SIGLES

ACI : atelier chantier d'insertion
AD : aide à domicile
AGEFIPH : association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AI : association intermédiaire
ASLE : agrupación de sociedades laborales de Euskadi
CACI : collectif des ateliers chantiers d'insertion
CCAS : centre communal d'action sociale
CIAS : centre intercommunal d'action sociale
CLIC : centre local d'information et de communication
EI : entreprise d'insertion
ESS : économie sociale et solidaire
ETTI : entreprise de travail temporaire d'insertion
GARIE : groupement aquitain de l'insertion par l'activité économique
GEIQ : groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
IAE : insertion par l'activité économique
PEAP : prestación económica de asistencia personal
REAS : red de redes de economia alternativa y solidaria
RI : rapport institué
RSE : responsabilité sociale des entreprises
SCIC : société coopérative d'intérêt collectif
SIAE : structure d'insertion par l'activité économique
SSAD : servicios de asistencia domiciliaria
SSIAD : services de soins infirmiers à domicile
URSCOP : union régionale des sociétés coopératives et participatives