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 et l'aide à domicile

Jean-Jacques Manterola

▶ **To cite this version:**

Jean-Jacques Manterola. 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 et l'aide à domicile. Science politique. Université de Bordeaux, 2016. Français. NNT : 2016BORD0456 . tel-01659922

HAL Id: tel-01659922
https://theses.hal.science/tel-01659922

Submitted on 9 Dec 2017

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

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

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Emile Durkheim

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 et l'aide à domicile

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Xabier Itçaina

présentée et soutenue publiquement
le 24 novembre 2016 par

Jean-Jacques MANTEROLA

Composition du jury :

M. Xabier ITCAINA, Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Bordeaux; *directeur de thèse*

M. Romain PASQUIER, Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Rennes ; *rapporteur*

Mme Nadine RICHEZ-BATTESTI, Maître de conférences, Université d'Aix-Marseille ; *membre*

M. Andy SMITH, Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Bordeaux ; *président*

M. Mikel ZURBANO, Professeur, Université du Pays basque, *rapporteur*

RESUME en français

En choisissant de nous intéresser à l'insertion par l'activité économique et à l'aide à domicile, nous avons cherché à comprendre comment ces deux secteurs se situent face à la force de l'isomorphisme marchand, au nom de valeurs accordant la primauté à des populations vulnérables. Notre travail nous a conduits à nous intéresser aux dynamiques territoriales de développement, et *in fine* à vérifier les compromis pouvant être construits sur le registre des valeurs partagées entre secteurs et territoires. Notre comparaison interterritoriale, entre la Communauté autonome basque et le Pays basque français, s'est donc exercée à deux niveaux. D'une part, celui de deux secteurs de l'économie sociale considérés comme des ordres institutionnels spécifiques. D'autre part, celui des dynamiques territoriales de développement et des principes axiologiques qui les sous-tendent. Notre approche empirique 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.

TITRE en anglais

Social economy : a territorial resource ? A comparative approach of two welfare sectors in the Basque Autonomous Community and the French Basque Country : Social Integration through Economic Activity and Home Care

---

RESUME en anglais

How do two welfare sectors (Social Integration through Economic Activity, and Home Care) continue to promote the prioritization of vulnerable people in the face of the phenomenon of market forces-driven isomorphism? This dissertation focuses on the dynamics of territorial development, and assesses the compromises which have been constructed between different sectors and locations on the basis of shared values. We compared two different locations, the Basque Autonomous Community (Spain) and the French Basque Country, conducting our analysis on two distinct levels. Firstly, we compared two sectors of the social economy which constitute specific institutional orders. Secondly, we looked at the territorial dynamics of development and the values systems underpinning them. Our empirical approach enables us to put forward the concept of *Territorial systems of social innovation.* These systems generate social transformation by prioritizing vulnerable populations, both in their role as the recipients of services and as active participants in the shaping of the territorial dynamics.

MOTS-CLES en français

Economie Sociale et Solidaire, insertion par l'activité économique, aide à domicile, ordre institutionnel, gouvernance territoriale, valeurs, *empowerment*, innovation sociale.

MOTS-CLES en anglais

Social economy, Social Integration through Economic Activity, Home Care, institutional order, territorial governance, values, empowerment, social innovation.

Sommaire

SOMMAIRE 3

REMERCIEMENTS 11

INDEX DES SIGLES 12

INTRODUCTION 16

1ERE PARTIE - L'ESS DANS LES DYNAMIQUES TERRITORIALES EN COMMUNAUTE AUTONOME BASQUE ET PAYS BASQUE FRANÇAIS : UN CADRE D'ANALYSE PLURIEL 39

Introduction de la première partie 39

Chapitre 1 – L'ESS dans tous ses états 42

Introduction du chapitre 1 42

1.1 L'ESS : un champ polymorphe venant interroger la notion d'utilité sociale 42

1.1.1 De l'ESS à l'entreprise sociale : un équilibre qui se cherche 42

1.1.2 La relation au marché : une alternative au sein d'une économie plurielle, ou une « mentalité » économique au service d'une intention sociale ? 47

1.1.3 L'économie sociale pour la fourniture de services sociaux 50

1.1.4 Un cadre juridique qui confirme le besoin d'élargissement du champ 53

1.2 Les dynamiques territoriales de l'ESS : la gouvernance au cœur de la question 56

1.2.1 Les interactions entre ESS et territoire selon une double approche sociopolitique et socioéconomique 56

1.2.2 Le capital social territorial comme expression de normes partagées pour une gouvernance partenariale 58

Conclusion du chapitre 1 61

Chapitre 2 – Une approche néo-institutionnaliste de l'économie sociale pour la caractérisation d'un travail politique orienté par des normes et des valeurs 63

Introduction du chapitre 2 63

2.1 Des secteurs d'activité décrits selon un ordre institutionnel résultant d'équilibres au sein de rapports institués 64

2.2 La parole des acteurs comme expression politique de la grandeur, pour une mise à l'épreuve en vue d'une recherche de compromis vers le bien commun 68

Conclusion du chapitre 2 71

Chapitre 3 – La comparaison fondée sur deux territoires frontaliers, pour une (re)formulation d'hypothèses explicatives 73

Introduction du chapitre 3 73

3.1 La comparaison à l'épreuve de variables supranationales, nationales et locales 74

3.2 L'européanisation des politiques publiques pour l'IAE et l'AD : un facteur à relativiser . 75

3.3 L'observation de deux territoires frontaliers plutôt que la mise en évidence de dynamiques transfrontalières 77

3.4 Des choix méthodologiques pour définir et délimiter les objets de comparaison 78

3.5 Une approche empirique pour distinguer les variables endogènes et locales dans la comparaison 80

3.6 Une stratégie de restitution qui associe les terrains d'étude et une analyse comparative ... 82

Conclusion du chapitre 3 85

Chapitre 4 – Les matrices territoriales de la Communauté autonome basque et du Pays basque français, comme supports de la comparaison 87

Introduction du chapitre 4 87

4.1 Les processus de régionalisation et de décentralisation à l'œuvre 88

4.1.1 En Communauté autonome basque : une autonomie territoriale effective 88

4.1.2 En Pays basque français : un territoire en quête de reconnaissance 92

4.2 L'Etat providence tiraillé entre déterminisme national et détermination régionale 100

4.2.1 En Communauté autonome basque : un régime conservateur de type méditerranéen .. 101

4.2.2 En Pays basque français : un régime conservateur à visée universaliste 102

4.3 Des régimes territoriaux de l'ESS aux héritages qui se croisent 104

4.3.1 En Communauté autonome basque : le poids du coopérativisme 104

4.3.2 En Pays basque français : une réalité composite, tiraillée entre affirmation identitaire et foisonnement associatif 107

4.4 Des évolutions démographiques qui font apparaître l'enjeu du vieillissement 117

4.4.1 Communauté autonome basque : l'une des régions les plus vieillissantes d'Europe mais aussi l'une des plus attractives au sein de son espace national 117

4.4.2 Pays basque français : une croissance démographique continue, irrégulièrement répartie et reposant sur une migration nationale de populations plutôt âgées 121

4.5 Deux identités économiques, entre culture industrielle et sphère présentielle..... 123

Conclusion du chapitre 4..... 125

2EME PARTIE - LES ORDRES INSTITUTIONNELS PROPRES A L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE ET L'AIDE A DOMICILE : DES RAPPORTS INSTITUES, AU CŒUR DE GOUVERNANCES TERRITORIALES QUI QUESTIONNENT L'ORDRE MARCHAND 129

Introduction de la deuxième partie..... 129

Chapitre 5 – L'insertion par l'activité économique : un ordre institutionnel orienté par des réseaux extra-sectoriels peu ancrés dans l'économie ordinaire..... 132

Introduction du chapitre 5 132

5.1 Un cadre réglementaire et normatif qui se définit entre politique de l'emploi et protection sociale..... 133

5.1.1 L'Union européenne : l'insertion au cœur d'une stratégie pour l'emploi..... 133

5.1.2 En Communauté autonome basque : une bonne synergie entre échelons national et régional..... 137

5.1.3 En Pays Basque français : un cadre national déterminant 139

5.2 Une organisation fonctionnelle contrastée 144

5.2.1 Les SIAE de la Communauté autonome basque : un ordre intégré 144

5.2.2 Les SIAE du Pays basque français : un ensemble diffracté..... 149

5.3 Une forte imbrication entre rapports institués en raison de la prégnance de l'action publique..... 155

5.3.1 En Communauté autonome basque : des communautés sectorielles repérées 158

5.3.2 En Pays basque français : des équipes de fidèles en prise directe avec leurs interlocuteurs publics..... 184

5.3.3 Comparaison récapitulative de l'ordre institutionnel de l'IAE entre la Communauté autonome basque (Guipuzcoa) et le Pays basque français 213

Conclusion du chapitre 5 215

Chapitre 6 – L'Aide à Domicile : des normes marchandes et civiques qui dessinent l'étau d'une régulation tutélaire puissante 221

Introduction du chapitre 6 221

6.1 Un cadre réglementaire qui se cherche 223

6.1.1 L'Union européenne tiraillée entre libéralisation et contrôle par l'Etat de services destinés à des populations vulnérables 223

6.1.2 En Communauté autonome basque : un corpus juridique ambitieux mais non stabilisé226

6.1.3 En Pays basque français : une recomposition locale dépendante d'un cadre national questionné..... 230

6.2 Un secteur émergent en butte à l'emploi direct 234

6.2.1 En Communauté autonome basque : une recomposition des opérateurs, entre service professionnel et prestation économique aux familles 234

6.2.2 En Pays basque français : la professionnalisation d'un secteur composite, avec l'arrivée de nouveaux opérateurs privés 236

6.3 Une approche empirique qui tient compte des spécificités de chacun des territoires .. 239

6.3.1 En Communauté autonome basque : la *diputación*, des municipalités, et des opérateurs de différents statuts..... 239

6.3.2 En Pays basque français : la DIRECCTE, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, et des opérateurs de différents statuts..... 240

6.4 Des rapports institués maîtrisés par l'action publique, au cœur d'objectifs politiques contradictoires 241

6.4.1 En Communauté autonome basque : des communautés sectorielles fragmentées, soulignant le paradoxe d'un marché déclinant 243

6.4.2 En Pays basque français : des opérateurs en lutte au sein d'un espace sociosanitaire en construction 276

6.4.3 Comparaison récapitulative de l'ordre institutionnel de l'AD entre la Communauté autonome basque (Guipuzcoa) et le Pays basque français 316

Conclusion du chapitre 6..... 318

Chapitre 7 – Des gouvernances tutélo-marchandes et peu partenariales ? Les dynamiques territoriales questionnées par l'Insertion par l'Activité Economique et l'Aide à Domicile 324

Introduction du chapitre 7 324

7.1 L'*empowerment*, comme butée à l'extension marchande 325

7.1.1 La mise en œuvre des *capabilités* individuelles 326

7.1.2 L'*empowerment* dans une perspective d'engagement collectif pour l'action publique 332

7.2 *La fabrique d'une nouvelle économie territoriale*, par l'avènement d'espaces socioéconomiques et sociosanitaires qui bousculent les cloisonnements sectoriels 335

7.2.1 L'espace socioéconomique ou les limites d'une sphère sociale désencastrée du monde économique 336

7.2.2 L'espace sociosanitaire ou comment la perspective du vieillissement impose des imbrications plus que de simples coopérations 340

Conclusion du chapitre 7 344

3EME PARTIE – LES DYNAMIQUES TERRITORIALES EN COMMUNAUTE AUTONOME BASQUE ET PAYS BASQUE FRANÇAIS : UNE RENCONTRE DIFFICILE AVEC L'ECONOMIE SOCIALE 347

Introduction de la troisième partie 347

Chapitre 8 – Les dynamiques territoriales..... 351

Introduction du chapitre 8 351

8.1 Des stratégies territoriales reflets de l'institutionnalisation du développement..... 352

8.1.1 En Guipuzcoa : une administration provinciale et des agences de développement, à la fois lieux d'élaboration et instruments d'exécution des politiques de développement352

8.1.2 En Pays basque français : le Conseil de développement, comme espace de confluence pour concevoir des stratégies sans moyens propres de mise en œuvre 356

8.2 Les marqueurs des dynamiques territoriales 358

8.2.1 En Guipuzcoa : la recherche de la compétitivité aiguillonnée par l'innovation technologique et sociale 358

8.2.2 En Pays basque français : le développement durable au service de la compétitivité pour orienter l'attractivité..... 362

8.3 La place de l'ESS dans ces dynamiques : entre présence évidente et intégration en devenir366

8.3.1 En Guipuzcoa : le poids des coopératives dans un ensemble qualifié de tiers secteur. 366

8.3.2 En Pays basque français : entre intérêt et difficulté de qualification d'un champ composite 368

8.4 De l'affirmation territoriale au renforcement des filières, le territoire enjeu ou support de l'économie 370

8.4.1 Les agences de développement, une légitimité territoriale au cœur des enjeux économiques et sociaux 370

8.4.2 Les clusters, tiraillés entre renforcement d'une chaîne de valeur territorialisée et processus productif a-territorialisé 373

8.4.3 La marque : du réceptacle de valeurs à l'étendard marchand 379

8.5 Les logiques de coopération, à l'épreuve de leurs systèmes de valeurs 384

8.5.1 La performance technologique au service des intérêts marchands 385

8.5.2 La notoriété : un horizon ambigu, voilé par la fidélité à l'héritage transmis 387

8.5.3 L'intelligence d'une réciprocité bien comprise, antichambre de la *cité civique* 390

Conclusion du chapitre 8 393

Chapitre 9 – La prise en compte des problématiques sociales dans ces dynamiques 398

Introduction du chapitre 9 398

9.1 Le social, dans ses différents états 399

9.2 Les problématiques sociales repérées au croisement de ces différentes approches 401

9.2.1 Dans le Guipuzcoa: égalité des genres, vieillissement et focus sur la migration 401

9.2.2 En Pays basque français : priorité au dialogue social, à la jeunesse et à la santé 404

9.3 La place de l'insertion socioprofessionnelle : une approche sélective au sein des réseaux extra-sectoriels de l'IAE 407

9.3.1 Dans le Guipuzcoa : la sélectivité des personnes par les programmes publics 408

9.3.2 En Pays basque français : la spécialisation de structures dédiées 413

9.4 Le vieillissement : un risque de réduction à des opportunités marchandes pour les réseaux extra-sectoriels de l'aide à domicile 417

9.4.1 Dans le Guipuzcoa : de l'exosquelette à l'Ecole de l'expérience 417

9.4.2 En Pays basque français : le service pour tous rattrapé par la *silver economy* 420

9.5 Vers des concepts favorisant une appréhension intégrée des problématiques sociales 424

9.5.1 Le développement durable, ou le social comme invité discret à la table de l'économie et de l'environnement 425

9.5.2 La responsabilité sociale des entreprises, entre marquage marketing et engagement éthique 429

9.5.3 L'innovation sociale : du projet « transtitutionnel » aux apports des mouvements sociaux434

Conclusion du chapitre 9 437

Chapitre 10 – L'économie sociale dans les dynamiques territoriales : vers un système territorial d'innovation sociale 441

Introduction du chapitre 10 441

10.1 Les caractéristiques d'un système territorial d'innovation sociale 443

10.1.1 Les outils de développement territorial 443

10.1.2 La territorialisation d'une action publique intégrée 445

10.1.3 Les logiques de coopération entre acteurs économiques et sociaux, publics et privés, pour des mises en débat sur les objectifs et les valeurs 447

10.1.4 Le renforcement des communautés sectorielles pour le dépassement des particularismes, ou la nouvelle *path departure* contre les vieilles *path dependence* 449

10.2 Une condition : re-requalifier la ressource territoriale, sur des bases quantitatives et qualitatives intégrant les besoins des populations vulnérables 453

10.2.1 Du social au sociétal en vue d'un territoire responsable, nouveau paradigme de l'innovation sociale fédérant les acteurs autour des valeurs civiques 453

10.2.2 Le principe de réciprocité, pour rééquilibrer le tabouret bancal de l'économie autour du marché et de la redistribution 456

10.2.3 La mobilisation de la finance solidaire, comme marqueur de la nouvelle ressource territoriale 459

10.2.4 Une logique de projets soutenue par une chaîne de valeur extensive à l'économie des besoins sociaux pour apprécier la richesse territoriale 461

10.2.5 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 463

10.3 Vers un système qui se définit comme un processus produisant des effets 466

Conclusion du chapitre 10 469

CONCLUSION GENERALE 471

BIBLIOGRAPHIE 489

TABLE DES ANNEXES 510

Annexe 1 511

Annexe 2 512

Annexe 3 513

Annexe 4 514

Annexe 5 515

Annexe 6 516

Annexe 7 523

Annexe 8 524

Annexe 9 525

Annexe 10 527

Annexe 11 531

Annexe 12 539

Annexe 13 547

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Xabier Itçaina, mon directeur de thèse, sans qui ce travail n'aurait pu être réalisé. Il m'a accueilli en m'ouvrant les portes du milieu universitaire et de la recherche, et notamment au Centre Emile Durkheim. Il m'a accompagné dans un climat de confiance par ses observations pertinentes.
Par son intermédiaire, j'ai pu rencontrer Thierry Berthet, que je remercie pour ses encouragements bienveillants, et Robert Lafore, pour sa contribution au comité de suivi de thèse. J'ai pu aussi bénéficier des conseils avisés d'Andy Smith, et de Nadine Richez-Battesti. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

Je remercie Etcharry Formation Développement, institution qui m'a permis de m'engager dans ce travail, et m'a employé durant cette période.

J'associe également à mes remerciements toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir, dégageant une disponibilité réelle dans des agendas souvent contraints. Sans elles, mon matériau de recherche n'aurait pu être réuni. Au-delà de l'objet formel de ces entretiens, ces temps ont été parfois des occasions de rencontres ouvrant vers des univers nouveaux et des réalités que je méconnaissais.

Je remercie les nombreuses personnes de mon entourage qui, par leur intérêt constant, leurs questions, et tout simplement leur présence, ont incarné les formes de soutien les plus solides dans une telle aventure. Merci notamment à ma famille, à Michelle, à Marion, à Danielle, à Jean-Michel pour sa relecture.

Enfin, faudrait-il que je remercie aussi ceux qui ont contribué, tout au long de mon parcours personnel et professionnel, à forger mon intérêt pour les principaux thèmes traités dans ce travail : les dynamiques territoriales de développement, l'économie sociale et les vulnérabilités humaines. Les associer m'a aidé à transformer des fragments de parcours de vie en questions de recherche.

Index des sigles

ACI : Atelier chantier d'insertion

AD : Aide à domicile

ADESSA : Réseau des entreprises associatives et des structures à but non lucratif d'aide, de soin à domicile et de services à la personne

ADMR : Aide à domicile en milieu rural

AFPA : Association de formation professionnelle pour adultes

AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

AGGIR : Autonomie Gérontologie – Groupes iso-ressources

AI : Association intermédiaire

AED : Association des élus pour un département Pays basque

AND : Association pour un nouveau département

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

ARS : Agence régionale de santé

ASLE : Agrupación de sociedades laborales de Euskadi

ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

ATTAC : Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne

BAB : Bayonne Anglet Biarritz

BVD : Barema de valoración de la dependencia

BTP : Bâtiment et travaux publics

CACBA : Communauté d'agglomération côte basque Adour

CACI : Collectif des ateliers chantiers d'insertion

CAE : Coopérative d'activité et d'emploi

CAE : Contrat d'accompagnement dans l'emploi

CARSAT : Caisse d'assurance retraite et de santé au travail

CBE : Comité de bassin d'emploi

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CDIAE : Comité départemental de l'insertion par l'activité économique

CESU : Chèque emploi-service universel

CG : Conseil général (devenu Conseil départemental depuis mars 2015)

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CIAPA : Comité départemental d'intervention et d'animation pour l'autonomie

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale

CLEFE : Club local d'épargne pour les femmes qui entreprennent

CLEJE : Club local d'épargne pour les jeunes qui entreprennent

CLIC : Centre local d'information et de coordination gérontologique

CNCE-GEIQ : Comité national de coordination et d'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification

CNEI : Comité national des entreprises d'insertion

CNIAE : Comité national de l'insertion par l'activité économique

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CRCE-GEIQ : Comité régional de coordination et d'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification

CRESS : Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire

COB : Commission des opérations de bourse

CSCE : Consejo superior de las cooperativas de Euskadi

CUI : Contrat unique d'insertion

DARES : Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques

DDASS : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DLA : Dispositif local d'accompagnement

EHPAD : Etablissement pour l'hébergement de personnes âgées dépendantes

EI : Entreprise d'insertion

ENSIE : European network of social integration enterprises

ESS : Economie Sociale et Solidaire

ETA : Euskadi ta askatasuna

ETTI : Entreprise de travail temporaire d'insertion

EUDEL : Euskadiko udalen elkartea- Asociación de municipios vascos

EUSTAT : Euskal estatistika erakundea

FDI : Fonds départemental pour l'insertion

FEDEI : Federación de asociaciones empresariales de empresas de inserción

FEPEM : Fédération des particuliers employeurs

FESAP : Fédération d'entreprises des services à la personne

FIAPA : Fédération internationale des associations de personnes âgées

Fiare : Fundación inversión y ahorro responsable

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

FSE : Fonds social européen

GARIE : Groupement aquitain de l'insertion par l'activité économique

GEIQ : Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

GIR : Groupes iso-ressources

GPEC : Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences

HPST : Hôpital, patient, santé, territoire (loi)

IAE : Insertion par l'activité économique

INEM : Instituto nacional de empleo

INS : Instituto nacional de la estadística

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IVA : Impuesto al valor agregado

KONFEKOOP : Euskadiko kooperatiben konfederazioa / Confederación de cooperativas de Euskadi

MCC : Mondragon Cooperative Corporation

MOC : Méthode ouverte de coordination

MOUVES : Mouvement des entrepreneurs sociaux

NPO : Non profit organization

ONG : Organisation non gouvernementale

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

OPLB : Office public pour la langue basque

PCH : Prime compensatrice pour le handicap

PEAP : Prestación económica de asistencia personal

PECE : Prestación económica para cuidados en el entorno familiar

PEVS : Prestación económica vinculada a un servicio

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi

PNV : Partido nacionalista vasco

PP : Partido popular

PSD : Prestation spécifique dépendance

PSOE : Partido socialista obrero español

PTCE : Pôle territorial de coopération économique

REAS : Red de redes de economia alternativa y solidaria

RGI : Renta minima de garantía de ingreso

RI : Rapport institué

RIPESS : Réseau intercontinental de promotion de l'Economie Sociale et Solidaire

RSA : Revenu de solidarité active

SARL : Société à responsabilité limitée

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif

SCOP : Société coopérative de production, ou Société coopérative et participative

SIAE : Structure d'insertion par l'activité économique

SL : Sociedad limitada, mais aussi Sociedad laboral

SPASAD : Services permanents d'aide et de soins à domicile

SROMS : Schéma régional de l'organisation médico-sociale

SSAD : Servicios de asistencia domiciliaria

SSIAD : Services de soins infirmiers à domicile

SYNESI : Syndicat national des employeurs spécifiques d'insertion

TESS : Réseau transfrontalier de l'Economie Sociale et Solidaire

TIC : Technologie d'information et de communication

TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

TIPP : Taxe interne sur les produits pétroliers

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UNA : Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles

UNAI : Union nationale des associations intermédiaires

UREI : Union régionale des entreprises d'insertion

UT : Union temporal

Introduction générale

1. Objet de la recherche

La différenciation territoriale semble constituer une clé d'approche et de compréhension des dynamiques à l'œuvre dans le champ de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS). Elle permet d'interroger les notions de « régime territorial », de « matrice territoriale », au travers d'une « *perspective globale de l'action publique territorialisée, prenant en compte les modalités de la construction historique de la confiance entre acteurs, l'inscription de l'économie sociale dans les régulations politiques et économiques du territoire, l'inclusion, enfin, de l'économie sociale dans la définition des problèmes publics sur ces territoires* » (Itçaina, 2010 : 71).

Ainsi approchée, l'ESS apparaît comme un enjeu de coopérations, mais aussi de luttes et de mise en tension, entre des acteurs privés et publics, afin de répondre à des besoins sociaux d'un territoire, par la production de biens ou de services faisant l'objet d'une mise en marché, selon des régulations relevant de compromis construits par le travail politique de ces mêmes acteurs.

L'Economie Sociale et Solidaire interroge donc de deux manières les dynamiques territoriales, comprises à la fois en tant que construit social et mise en synergie des objectifs et des moyens de l'action publique. D'une part, à travers les formes de gouvernance qui la caractérisent, illustration, prolongement ou préfiguration des gouvernances plus larges porteuses des dynamiques territoriales. Ensuite, par la mise en question des systèmes de valeurs qui modèlent ces dynamiques territoriales, dans leur capacité d'encastrement des sphères économique et sociale.

En choisissant de nous intéresser ici à l'insertion par l'activité économique (IAE) et à l'aide à domicile (AD), nous souhaitons interroger les dynamiques territoriales de deux territoires (la Communauté autonome basque, et le Pays basque français) dans une perspective comparatiste.

Ces deux secteurs d'activité traditionnellement rattachés à l'Economie Sociale et Solidaire, abordent la question sociale à travers un filtre commun et deux entrées spécifiques. Leur point commun est qu'ils touchent tous les deux des populations vulnérables, voire marginalisées. Leurs différences tiennent justement à la nature spécifique de la vulnérabilité et aux problématiques économiques et sociales auxquelles ils renvoient, s'agissant de l'*insertion socioprofessionnelle* dans un cas (IAE) et du *maintien à domicile au regard du processus de vieillissement* dans l'autre cas (AD).

Dans une perspective polanyienne (Polanyi, 1944, 1972), le choix de ces secteurs peut aider à illustrer la teneur des changements institutionnels susceptibles de conforter la pluralité de l'économie, à interroger sa dimension marchande, et *in fine* à examiner les processus de dés-encastrement ou de ré-encastrement des sphères économique et sociale.

L'économie marchande, appréhendée à une échelle méso, est ainsi comprise comme la résultante de forces marchandes et de dynamiques territoriales, porteuses de valeurs dont les institutions locales se font l'expression.

Approcher et analyser l'évolution de ces deux secteurs d'activité dans des territoires rattachés à deux Etats-nations différents met également au cœur du débat et de la comparaison les modèles d'Etat providence dont ces territoires relèvent. L'évolution des modèles d'Etat providence, venant accompagner l'avènement d'une société post-industrielle, et comprise *comme un puissant mécanisme sociétal forgeant le futur de manière décisive* (Esping-Andersen, 1999 : 265), peut constituer un facteur-clé de différenciation dans l'institutionnalisation contemporaine de ces deux secteurs. La perspective comparatiste permet de souligner les continuités ou ruptures observées en matière de *path dependence* dans des modèles régionaux de développement économique et social, face aux cadres européens et nationaux qui les déterminent et/ou dont ils pourraient chercher à s'affranchir.

Les orientations tutélaire, marchande et partenariale de la gouvernance mises en évidence dans le secteur de l'IAE, peuvent être appliquées au secteur de l'AD, en y associant pour ce dernier la notion de quasi-marché.

Utiliser le concept de gouvernance (y compris dans la portée critique que ce dernier véhicule à l'adresse du concept de gouvernement) aide à repérer des spécificités territoriales, et par là-même vient conforter l'échelle d'appréhension méso de ces deux secteurs d'activité, et la pertinence d'une approche territoriale pour en comprendre les évolutions.

Le choix des deux territoires (Communauté autonome basque et Pays basque français) relève de différentes raisons.

Il permet d'abord d'inscrire la recherche dans le prolongement des pistes ouvertes dans plusieurs régions d'Europe du sud[1] (Emilie-Romagne, Pays Basque espagnol, Aquitaine) afin de comprendre les particularités des matrices correspondantes, au regard notamment de l'institutionnalisation de la représentation de l'Economie Sociale et Solidaire et des dynamiques d'européanisation, et ce, pour deux secteurs d'activité qui n'ont jamais fait l'objet d'un travail comparatif à cette échelle. Par son appréhension de territoires

[1] Dossier de pôle sud, Revue de science politique de l'Europe méridionale, N° 31 – 2009/2, coord. X. Itçaina (Economie sociale, territoire et politique en Europe du sud).

infrarégionaux, il prolonge des travaux de comparaison France / Espagne réalisés à l'échelle régionale (Pasquier, 2004).

Il ne s'agit pas de réduire les deux matrices territoriales à la dimension qui relèverait de leur socle culturel commun. Ce dernier, accentué par la proximité géographique de deux territoires frontaliers, peut expliquer pourtant des effets d'inspiration à l'origine des leviers actionnés par les dynamiques territoriales. C'est ainsi que le concept de *cluster,* avec une antériorité en Communauté autonome basque, est aujourd'hui mobilisé dans les deux territoires pour porter leurs dynamiques respectives et orienter en partie l'action publique en matière de développement économique. Si tant est que le concept de *cluster* permette de qualifier assez justement la ressource territoriale, le choix de ces deux territoires se prête à un questionnement critique sur la place occupée par l'IAE et l'AD dans ce qui fait ressource pour le territoire, et in fine sur la dimension intégrative des modèles économiques valorisés par les *clusters.*

Car ces deux territoires relèvent avant tout de formes distinctes d'organisation politique, institutionnelle et administrative.

Le processus de transition démocratique de l'Espagne a débouché en 1979 sur un statut d'autonomie (« statut de Gernika »), dressant pour la Communauté autonome basque une nouvelle carte institutionnelle. La Communauté autonome basque s'appuie sur un système de gouvernement, marqué par l'amplitude d'un transfert des compétences, processuel, depuis l'Etat central. Dans le cadre de la ligne de partage mouvante qui définit les équilibres entre Etat espagnol et régions autonomes, la Communauté autonome basque crée ses propres équilibres avec les échelons infra-territoriaux représentés par trois provinces. Correspondant à des territoires historiques marqués par les héritages de leurs propres systèmes de gouvernement (*les fueros*), les trois *diputaciones* provinciales (Biscaye, Alava, Guipuzcoa) constituent plus que des échelons administratifs d'exécution, car elles dont dotées de compétences propres (politique sociale, promotion économique, infrastructures…), elles disposent de la capacité fiscale, et leur exécutif est élu au suffrage universel.

Le Pays basque français ne relève pas d'un échelon administratif spécifique. Sa territorialité recoupe trois provinces historiques (Labourd, Basse-Navarre, Soule), et rassemble 158 communes regroupées en 2016 au sein de deux agglomérations et de huit communautés de communes. Il correspond approximativement à la moitié du département des Pyrénées-Atlantiques. Il est constitué en Pays, depuis 1995 (au sens de la loi Voynet dont il a inspiré en partie le contenu). Le choix de cette échelle territoriale pour soutenir une comparaison peut se justifier par le fait qu'elle constitue une matrice de mobilisation (habitants, acteurs socio-

professionnels, élus, institutions), et un cadre pertinent de l'action publique pour orienter et développer les dynamiques territoriales (Ahedo, Urteaga, 2005). Une nouvelle gouvernance y a été mise en place progressivement, avec une manière d'élaborer les politiques publiques qui rassemble tous les acteurs concernés (associatifs, institutionnels, socioéconomiques, politiques…), en s'appuyant sur des quasi-institutions que sont le Conseil de développement et le Conseil des élus, à la fois lieux de débat, laboratoires d'idées et organes de propositions. Chaussier (1997) considère que le Pays basque français est devenu un « *territoire objet de gestion locale* », défini comme un « *cadre sur lequel se développe une politique publique qui repose sur la concertation et le travail conjoint de différents acteurs* » (ibid. : 274).

2. Question de recherche

Dans notre perspective, relier l'IAE, l'AD, et les dynamiques territoriales permet de questionner les normes et les valeurs qui sous-tendent ces dynamiques, révélatrices de l'expression particulière et différenciée du capital social de chacun des territoires comparés. L'enjeu de la comparaison entre deux territoires pourrait être d'appréhender un processus d'européanisation de l'économie sociale à travers une lecture néo-institutionnaliste dont l'une des clés de différenciation tiendrait à des normes et des valeurs en concurrence, elles-mêmes plus ou moins conditionnées par les types d'Etat providence dont ces territoires modèlent l'héritage. Ces normes et ces valeurs seraient à interroger dans leur porosité au regard de celles qui orientent les dynamiques territoriales plus larges à travers les lieux de leur élaboration, leurs instruments spécifiques et leurs déclinaisons opérationnelles, comme des agences de développement, Conseil de développement, ou des *clusters* territoriaux.

In fine, les formes de gouvernance à l'œuvre dans ces deux secteurs posent la question de la prise en considération des populations vulnérables dans les dynamiques territoriales. La réalité de cette articulation, sa forme et son efficience questionnent les notions de compétitivité et d'attractivité qui orientent les dynamiques territoriales, et dont le concept de *cluster* peut constituer à la fois le support théorique et la déclinaison opérationnelle.

En choisissant une approche néo-institutionnaliste de la sociologie politique, empruntée à Jullien et Smith (2008) pour l'analyse des industries, nous disposons d'un cadre d'analyse dynamique afin de présenter l'ordre institutionnel propre à chaque secteur d'activité. Facilitant la mise en évidence des interdépendances et des alliances entre acteurs, ce cadre aide à qualifier les formes de gouvernance qui se dégagent à travers les jeux d'acteurs qui les font vivre. Il est possible de le compléter par une approche empruntée à la théorie des conventions (Boltanski et Thévenot, 1991). Concernant la problématique de l'accord entre les

membres d'un secteur d'activité, ou plus largement d'un territoire, et afin d'étayer une analyse portant sur le processus par lequel cet accord est plus ou moins possible, leur sociologie pragmatique place en effet l'impératif de justification comme préalable à la possibilité de construire un compromis. Les normes et les valeurs qui prévalent aujourd'hui du point de vue des acteurs y sont ainsi révélées, produisant les formes de gouvernance observées, plus ou moins tutélaires, plus ou moins marchandes, plus ou moins partenariales.

L'approche comparative entre deux territoires rattachés à deux Etats-nations distincts permet-elle de détacher des modèles territoriaux, révélant, pour ces deux secteurs de l'économie sociale, des formes de gouvernance spécifiques ? Ces dernières résultent-elles d'un combat dynamique de normes et de valeurs ? Que disent-elles des principes axiologiques orientant le travail politique des dynamiques territoriales, en Communauté autonome basque et Pays basque français ?

3. Une contribution à cinq dimensions

3.1 Les dynamiques territoriales de l'Economie Sociale et Solidaire

L'Economie Sociale et Solidaire relève de définitions multiples, qui contribuent à entretenir une vision hétéroclite de cet univers protéiforme.

En France, le concept d'Economie Sociale, s'inscrit dans une filiation qui doit dès le XIX^{ème} siècle au socialisme critico-utopique et au phalanstère de Charles Fourier, à la pensée du comte de St-Simon, à l'école de Charles Gide. Il a fait longtemps prévaloir une approche statutaire reconnaissant dans les coopératives, les mutuelles, les associations et plus récemment les fondations, les uniques représentantes de cette forme d'économie alternative, susceptible d'offrir, en tant que tiers-secteur, une autre voie entre économie capitaliste et économie planifiée.

Mais, dès les années 1980, l'Economie Solidaire faisait son irruption, à la fois objet d'intérêt et de conceptualisation pour différents théoriciens (Laville, 2001, Roustang, 2002, Gardin, 2006) et nouvelle expression d'une simple nécessité sociale (Frère, 2009). Son arrivée plaçait au cœur du débat la primauté de l'objet social de l'entreprise plutôt que son statut comme critère de rattachement à une famille destinée à s'enrichir en devenant l'Economie Sociale et Solidaire.

Depuis le mitan des années 1990, le réseau européen de centres de recherche EMES (Emergence des Entreprises Sociales) porte cette question de l'entreprise sociale, bien distincte de celle de l'entrepreneuriat social développée ensuite dans le sillage de courants

anglo-saxons et qui trouvera sa matérialisation en France à travers le Mouvement des entrepreneurs sociaux (MOUVES). Le réseau EMES s'intéresse plus généralement à l'Economie Sociale dans l'espace européen.

La définition de l'Economie Sociale a privilégié dans un premier temps deux catégories d'indicateurs : ceux de nature économique et ceux de nature sociale. Des travaux plus récents (Defourny, Nyssens, 2010) ont complété ce référentiel par une troisième série d'indicateurs relative au mode de gouvernance, afin de dresser des catégories idéal-typiques, au sens wébérien du terme, des entreprises sociales. Ce socle conceptuel a permis d'alimenter des travaux pour des problématiques comme les services aux personnes (Defourny, 2001) ou l'insertion professionnelle de personnes marginalisées sur le marché du travail (Nyssens, 2006 ; Davister et al., 2011).

Les travaux de Nyssens (2006), associés à ceux de Laville (2001), en combinant les dimensions économiques, sociales et politiques des entreprises sociales, ont favorisé des approches comparatives au sein de l'espace européen, dans le domaine des entreprises sociales d'insertion par exemple.

A travers ces différentes approches, deux visions se dessinent quant à la place occupée par l'ESS au sein de l'économie en général. L'une, dans le prolongement des travaux du Mouvement Anti-Utilitariste en Sciences Sociales (MAUSS), rallie de nombreux chercheurs (Laville, Eme, Roustang…) autour de l'idée de rupture radicale avec l'économie marchande, portée par des principes éthiques qui essentialiseraient l'ESS comme une autre économie, véritable projet de transformation du système capitaliste par la moralisation de ses entités productives. L'autre, situe plutôt l'ESS dans une relation dialectique de différenciation/intégration avec le capitalisme dont elle est constitutive (Hély, Moulévrier, 2013), au risque de son affadissement dans sa vertu transformatrice.

Les liens étroits et complexes unissant l'ESS et les dynamiques territoriales ont été mis en évidence par de nombreux travaux – Demoustier (2004, 2010), Richez-Battesti (2010), Itçaina (2010).

Ces liens questionnent la diversité des formes organisationnelles d'acteurs regroupés à l'échelle des territoires, interrogent la nature et les modalités de l'action publique, et révèlent une forme de porosité entre sphère publique et sphère privée. L'action publique territorialisée met en scène l'Union européenne, l'Etat central et ses services déconcentrés, ainsi que l'ensemble des collectivités, selon des équilibres nécessairement dynamiques qui doivent au caractère processuel de la décentralisation, à l'évolution des institutions, à la mobilisation des acteurs. Les spécificités territoriales des modes de gouvernance qui en résultent rejoignent les

perspectives développées par Pecqueur (2006), situant le territoire comme une ressource à part entière, et le développement local comme un mode de faire qui participe de l'économie des territoires. Le même auteur met l'accent sur les liaisons entre phénomènes économiques et structures sociales dans lesquelles le territoire joue un rôle important, évoquant les notions d'encastrement social et d'effet de jonction territorial. L'Economie Sociale et Solidaire dans son appréhension territoriale conduit à s'intéresser à une approche méso de l'économie et du politique (Itçaina, Pecqueur, 2012), pour en décrypter les principaux déterminants et souligner l'articulation à laquelle elle renvoie entre les mécanismes globaux imputés à la macro-économie et les dynamiques et changements observés en micro-économie.

L'économie du territoire et la sociologie politique du territoire ont proposé des instruments de réflexion pour une appréhension des interactions entre ESS et territoire (Itçaina, Pecqueur, 2012).

Si le territoire fait ressource, la notion de ressource territoriale mérite d'être questionnée. « *Envisagée comme construit d'acteurs pourvus d'intentionnalité marquée* » (Gumuchian, Pecqueur, 2010 : 230), c'est donc qu'elle se fabrique, « *le processus étant de la sorte inhérent à la ressource* » (ibid). Territoire et ressource sont ainsi immergés dans une double dynamique, celle du monde et celle du lieu, au cœur de la *« refondation territoriale* » (Despin, 2003). L'échelle méso est à lire et à interpréter dans ses rapports mouvants au macro-monde, car le local a cessé d'être protégé du global par les instances nationales ou régionales : il est désormais en prise directe sur lui (Claval, 2002). C'est dans ce cadre que des regroupements d'acteurs économiques à des échelles locales ont fondé une autre approche de la compétitivité. S'appuyant sur des réseaux de proximité (Gumuchian, Pecqueur, 2010), ils ont donné naissance à des *clusters*, des districts, des systèmes de production locaux…Au point de départ de ces initiatives, il s'agit de dire la ressource pour faire la ressource, « *la performativité du discours considérée comme ressource constituant un des embrayages du système d'action territorial renouvelé* » (Gumuchian, Pecqueur, 2010 : 141). Ainsi dit, les avantages comparatifs durables dans une économie mondialisée sont à rechercher dans le tissu local, car « *résultant d'une concentration de compétences et de savoirs hautement spécialisés, d'institutions, de concurrents et de clients exigeants dans un pays ou une région délimitée* » (Porter, 1998). Mais il en résulte que cette émergence de l'économie locale privilégie les territoires et les acteurs les plus dynamiques, pour marginaliser et précariser un nombre important de personnes en raison d'une perte de cohésion des Etats-nations (Courlet, 2002).

3.2 Pour une approche néo-institutionnaliste de l'économie, éclairée par l'école des conventions, et le concept de gouvernance territoriale

L'importance politique et économique de l'intégration européenne a fait l'objet d'études nombreuses mais « *faute de collaborations interdisciplinaires approfondies, le caractère politique des cadres d'interaction et des transactions commerciales européennes demeure sous-étudié* » (Jullien, Smith, 2008 : 138). En focalisant leur recherche sur la substitution des régulations nationales originelles par une nouvelle régulation européenne, ces travaux tendent en effet à mettre en avant des mécanismes structurels essentiellement fondés sur la recherche de l'efficience, rejoignant ainsi les logiques défendues par les grandes firmes. Cette approche de l'intégration européenne consacre la très forte prégnance d'une main invisible du marché qui imposerait sa loi d'airain néo-libérale, relayée et sous-tendue par un référentiel essentiellement concurrentiel. Elle laisse peu de place à la compréhension des processus effectifs de transformation des industries, et elle repose sur des *a priori* dans lesquels les enjeux productifs prévalent sur des enjeux politiques et sociaux. Selon cette vision économiste, les questions d'organisation industrielle sont surdéterminantes, les institutions régulatrices ne pouvant que s'assujettir à l'ordre naturel dicté par les besoins des organisations productives. Cette approche constitue un filtre à la compréhension empirique des modes de régulation des industries. Elle ne permet pas d'en saisir l'épaisseur foncièrement politique, faisant intervenir les institutions et les acteurs qui façonnent ces dernières. L'approche constructiviste développée par des auteurs tels Smith et Jullien aide à décrire de manière empirique chaque « industrie » particulière comme un processus en construction permanente, au coeur d'enjeux et d'intérêts économiques, politiques et sociaux. Ces auteurs ont pu démontrer dans le cas de différentes industries liées à l'agro-alimentaire (viti-viniculture), la pharmacie, l'aéronautique, qu'il « *existe un seul gouvernement de l'Union européenne, doté d'une telle épaisseur institutionnelle qu'il n'est plus suffisant de l'analyser comme un simple espace de gouvernance* » (ibid. : 139). Ils s'éloignent ainsi des perspectives de Hall et Soskice (2001) considérant qu'il existe une variété de capitalismes, ce qui amènerait à envisager l'Etat-nation en tant que système de gouvernement comme l'échelle de régulation la plus pertinente.

L'hypothèse d'un gouvernement commun au sein de l'espace européen vient questionner la notion de gouvernance. Le gouvernement désigne, selon certains auteurs, une forme organisée, rationnelle, cohérente associée à l'Etat (Benko, Lipietz, 1992), toute chose

publique étant associée à l'Etat. Pourtant, comme le souligne Le Galès (1995 : 59), « *l'Etat reste un acteur important, mais il s'est banalisé, est devenu un acteur parmi d'autres, ou plutôt différents segments de l'Etat sont devenus des acteurs parmi d'autres dans les processus d'élaboration et de mise en place des politiques* ». Le concept de gouvernance tient ainsi sa légitimité au fait qu'il renvoie aux interactions entre l'Etat et la société, et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique (Kooiman, 1993). La dimension européenne introduit une strate supplémentaire qui permet de matérialiser le concept de *multilevel governance.* Le concept de gouvernance facilite ainsi la description et la compréhension des tensions dynamiques à l'œuvre sur un territoire afin de donner une réalité à l'action publique. Il peut, dans une perspective comparatiste entre territoires au sein de l'Europe, mettre en évidence un travail politique en construction susceptible de faire émerger par le bas un gouvernement européen commun. La gouvernance territoriale, qui recouvre l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associatifs, porteurs de projet et citoyens, pour des questions de construction, de gestion ou de représentation des territoires pose la question des modes de constitution d'un acteur collectif. Ceci «*dans un contexte évolutif de la décentralisation, de la régionalisation, de l'européanisation et de la globalisation, autrement dit de l'organisation ou de la réorganisation de l'action publique à des échelles territoriales en-dessous et au-dessus de l'Etat-nation*» (Arnaud et Simoulin, 2011 : 265).

Le caractère constructiviste de l'évolution des secteurs auxquels nous intéressons (visant la fourniture de services sociaux) peut se vérifier à travers les formes de gouvernance territoriale - Enjolras (2005), Gianfaldoni (2010) - qui les orientent, où se mêlent intervention tutélaire, disposition marchande et capacité partenariale. Les alliances, absences d'alliances et mésalliances que ces gouvernances illustrent, renvoient aux systèmes de valeurs qui les fondent, que le discours des acteurs est à même de restituer. Justifiées au nom d'un principe supérieur qui les anime, les positions des acteurs expriment de la sorte des points de convergence et des tensions autour d'un objet commun. De leur capacité à trouver des formes de compromis en vue d'atteindre un bien supérieur commun (Boltanski, Thévenot, 1991), dépendra la qualité partenariale de leur gouvernance, révélant et produisant un capital social, au nom et au service d'intérêts convergents avec d'autres groupes que les leurs (Kay, 2006).

3.3 L'intérêt d'une comparaison des dynamiques territoriales de l'insertion par l'activité économique

Dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, les travaux de Davister et Defourny (2011) ont souligné la diversité des modèles d'entreprises à caractère d'insertion existant dans l'espace européen. La dénomination commune de *work insertion social entreprise* (Nyssens, 2006) n'obère pas pour autant les spécificités qui tiennent aux cadres nationaux particuliers dans lesquels ces entreprises ont pris naissance et évolué.

En France, l'IAE relève d'une acception plus ancienne que les services à la personne, puisqu'elle renvoie à la réalité du chômage, et à des dispositifs publics spécifiques destinés à certaines catégories de personnes affectées par une situation de non-emploi. Selon les pouvoirs publics français, « *l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement.* » (Article L5132-1 du Code du travail). Dans le cas français, la construction historique d'un Etat providence de type conservateur à visée universaliste a généré une forte présence tutélaire dans le secteur de l'insertion par l'activité économique. Influencé à ses débuts par des mobilisations associatives affichant la prévalence de l'*empowerment,* forme de pouvoir d'agir ou capacitation (Bacqué, Biewener, 2013), son évolution marchande a ensuite accompagné l'affaiblissement de l'Etat social (Eme, 2010).

Dans le cas espagnol, on se situe dans un contexte d'Etat providence propre aux régimes méditerranéens, selon une combinaison dans laquelle l'intervention de l'Etat est plus tardive, et l'espace marchand plus prégnant. La spécificité espagnole dans le régime méditerranéen en matière d'action sociale (*welfare mix)* a pu révéler, y compris dans l'insertion sociale et professionnelle, une contention de l'action publique au profit de l'intervention privée (Rodriguez Cabrero, 2008). Il faut cependant ici introduire une variable de taille : le processus de décentralisation espagnol, différencié selon les autonomies, révèle dans le cas de la Communauté autonome basque, un niveau d'investissement public élevé au service de la question sociale (Gallego, Goma, Subirats, 2002, 2013).

L'évolution de l'IAE en Europe depuis les années 2000 (Gianfaldoni, Rostaing, 2010, Davister et al., 2011) a pu être analysée au regard d'un socle commun d'hypothèses :

- la prévalence de la dimension européenne, fortement marquée par le processus du traité de Lisbonne (2000) venant assigner des objectifs quantitatifs au secteur de l'IAE (performances évaluées par les résultats de mise en emploi de personnes éloignées des conditions d'accès à un emploi ordinaire, ou *employment),* avec pour corollaire une moindre valorisation du travail qualitatif exercé par ces entreprises pour faciliter l'insertion sociale des publics qu'elles accueillent (*empowerment*) ;
- selon ce schéma descendant, les réglementations nationales et infra-nationales orienteraient de manière uniforme l'action tutélaire des gouvernements nationaux et régionaux vers cette recherche de performance, consacrant l'orientation marchande des entreprises et un régime fortement concurrentiel ;
- face à cet étau tutélo-marchand, les acteurs locaux (publics et privés) pourraient développer des stratégies de résistance en opposant des formes de gouvernance partenariale (Gianfaldoni, 2011), plus ajustées à la double vocation de l'IAE (insertion sociale et professionnelle de publics en difficulté).

Objets de mise en tension entre politiques publiques et sphère éclatée de la société civile (Eme, 2005), les entreprises sociales d'insertion se caractériseraient ainsi par des gouvernances qui associent les dimensions tutélaire, marchande et partenariale (Enjolras, 2008). L'autonomie stratégique des entreprises, souvent associatives, et leur participation à des réseaux territoriaux (Laville-1, 2010), les nouvelles formes de gouvernance partenariale territorialisée (Gianfaldoni, 2011) observées en France renforceraient l'intérêt d'une appréhension territoriale de l'insertion par l'activité économique. Le niveau de structuration de l'IAE y a précédé ou accompagné un mouvement plus large touchant le monde de l'ESS, maturations sociopolitiques et socioéconomiques se répondant en écho (Demoustier, Richez-Battesti, 2010).

3.4 Une qualification de l'aide à domicile à partir du *care*, et non pas du secteur composite des services à la personne

Dans un contexte de recomposition de l'action publique française entraînant de nouveaux modes de coordination entre acteurs sur les territoires, les services dans le champ social et médico-social ont été examinés notamment sous l'angle du secteur associatif. Ces associations sont parfois désignées par le vocable (non dénué d'ambiguïtés) « d'associations de solidarité », et leur processus d'institutionnalisation a pu être mis en évidence dans certaines régions françaises avec deux formes complémentaires de régulation : l'une dominée

par la présence tutélaire de l'Etat, et l'autre ouvrant la voie à des modalités « quasi marchandes », avec des formes de mise en concurrence entre associations, voire avec des opérateurs privés. Ces travaux révèlent l'émergence de différentes logiques d'actions, et la recherche pour ces associations d'une légitimation s'appuyant sur différents leviers : poids économique, poids « politique », adaptation, développement de nouvelles compétences dont la capacité à porter un regard d'expertise dans les lieux d'élaboration des politiques locales. Ils s'inscrivent dans le prolongement de l'intérêt suscité par l'économie des services en général, et les services aux personnes en particulier. Dans ce domaine, Laville (2010 – 2) constate que la régulation publique est passée d'une régulation tutélaire à une régulation concurrentielle. Il est amené à dissocier les services ménagers considérés comme services privés, des services de soins pour lesquels la notion d'utilité sociale entre en jeu. Ces derniers répondent à des besoins suscités par une situation particulière (difficulté, dépendance), et regroupent une catégorie relevant de la terminologie anglaise *care*. Après avoir comparé les initiatives foisonnantes dans différents pays d'Europe, il constate qu'en France l'offre associative des services de soins dépendra selon ses promoteurs de « *sa capacité à garantir une expression des usagers et à mobiliser des engagements volontaires diversifiés comme à trouver de nouveaux équilibres financiers appropriés dans un contexte moins protégé* » (ibid. : 100). Il mentionne l'apparition de coopératives de services sociaux en Espagne, notamment au Pays Basque, composées de *« travailleurs spécialement dans l'aide à domicile, certaines d'entre elles ayant évolué vers une organisation mixte d'intégration producteurs-consommateurs* » (Sajardo Moreno, 1996 : 114).

Les distinctions établies par différents auteurs (Laville, Devetter, Jany-Catrice) renvoient finalement à une catégorie plus homogène identifiée comme « *aide à domicile* » et qui rejoint celle des services de soins de Laville ou du *care*. L'intérêt de cette catégorie du *care* est renforcé par le constat des mêmes auteurs que toute comparaison interterritoriale européenne est difficile si l'on s'attache à la catégorie bien française des services à la personne non identifiée en tant que telle dans les autres pays européens.

Différentes approches relatives à l'aide à domicile dans l'espace européen ont analysé les recompositions territoriales de l'action publique que l'évolution de ce secteur révèle. A travers les divers modèles de *welfare state* ou d'Etat providence présents dans l'espace européen, et dans le prolongement des travaux d'Esping-Andersen (1999, 2007) ou de Merrien (1999), ces recherches pointent une rupture des systèmes de protection sociale qui semblent dessiner une « *path departure* » sur de nouvelles bases. Ces différents modèles marqués historiquement par une économie plurielle faisant intervenir à la fois le marché, l'Etat et la famille (Powell,

2007), mais également la société civile (Laville, Nyssens, 2001) connaissent finalement des dynamiques communes de marchandisation (Bode, Champetier, 2012). Cette dimension marchande a été explorée. Elle a débouché sur une distinction entre marchés et quasi-marchés (Gallois, 2012), qui questionne les modes de régulation et de gouvernance, tutélaire et marchande, avec au cœur du sujet le rôle de l'action publique dans l'allocation des ressources. Les évolutions marchandes du secteur ont pu être analysées dans leurs répercussions sur les conditions de travail des opérateurs qui en ont la charge, soulignant les risques d'épuisement professionnel (Messaoudi, Farvaqué, 2012). Elles l'ont été également dans le sens d'une contrainte de rationalisation qui repose sur les opérateurs, et des innovations sociales qui peuvent en résulter (Marival, Petrella, Richez-Battesti, 2012). Ces dernières alimentent de ce fait les débats sur la réalité des besoins sociaux, et les nouveaux indicateurs de richesse (Meda, 2008) qui en rendent compte. Elles placent la réalité des besoins sociaux au cœur du moteur économique, rejoignant ainsi les propos de Jacques Fournier (2011), président d'honneur du CIRIEC : « *Ce que j'appelle «économie des besoins» - que l'on pourrait opposer à une «économie de la demande» -recouvre l'ensemble des domaines d'activité (éducation, santé, culture, sécurité et action sociale, logement, transport, énergie, communications, services de proximité)(…) dans lesquels on estime ou on peut estimer que la satisfaction de besoins essentiels pour l'individu ou pour la collectivité oblige à subordonner le jeu du marché à une organisation collective* »[2]. Dans ces domaines, deux caractéristiques de base de l'économie de marché sont plus ou moins remises en cause : la liberté des producteurs et l'inégalité des consommateurs.

Elles renvoient finalement à un questionnement sur la marchandisation du social, et sur l'économie toute entière, en raison d'une dérive marchande soulignée par Polanyi (1944), qui conduit à sur-privilégier le sens formel de l'économie au détriment de son sens substantif.

Cette double acception de l'économie constitue un lieu de tension particulièrement exacerbé en situation de « crise » économique. Ces tensions traversent le secteur de l'aide à domicile, partout en Europe, le soumettant à la recherche de compromis (Estudio SIIS, 2012), entre professionnalisation des prestations, reconnaissance financière de cette professionnalisation, maîtrise des dépenses budgétaires publiques, et prise en considération des réseaux informels (dont familiaux) d'appui. La Communauté autonome basque notamment s'est saisie de cette question (ibid.), et les réponses mises en œuvre pourraient trouver un cadre de résolution

[2] Contribution aux Etats généraux du service public du 20/01/2011 (http://www.ciriec-france.org/ciriec/custom/module/cms/content/file/newsletter/Breves_2011/Mars_2011.pdf), consulté le 20/08/2015.

spécifique dans la province du Guipuzcoa, étant donné le modèle guipuzcoan de concertation mis en évidence pour la fourniture des services sociaux en général (Arrieta, Etxezarreta, 2012).

3.5 Les dynamiques territoriales approchées au filtre de différents marqueurs : compétitivité, attractivité territoriale, et innovation sociale

La double acception polanyienne de l'économie questionne la notion de compétitivité, qui, à l'échelle des entreprises comme des territoires, repose sur des figures dichotomiques mettant en tension des gagnants et des perdants. En privilégiant des critères uniquement quantitatifs pour signifier des parts de marchés conquises, une balance commerciale excédentaire, elle situe la performance territoriale dans le champ concurrentiel pur. La définition que l'OCDE (2006) donne de la compétitivité : «*la capacité à produire des biens et des services qui passent le test des marchés internationaux tout en maintenant des niveaux de revenus élevés et durables* »[3] invite à ne retenir comme ressource que ce qui contribue à cette performance. Le concept polymorphe de compétitivité des territoires est aujourd'hui rattrapé par celui d'attractivité, car dans la communauté des économistes, la notion d'attractivité paraît pouvoir faire plus facilement l'objet de mesure, et en cela pouvoir être utile à l'action publique (Friboulet, 2010). Les déterminants classiquement retenus de l'attractivité sont la taille du marché du territoire considéré, le coût du capital et du travail et l'existence d'entreprises complémentaires ou concurrentes dans le processus de production (Friboulet, 2010 ; Coeuré, Rabaud, 2003). La géographie économique, avec notamment les travaux de Krugman (1991) montre que les territoires ne sont pas homogènes et qu'appréhender l'attractivité ne se réduit pas à une analyse des différentiels de coût d'installation pour les entreprises. Cela amène à introduire dans l'analyse une dimension hors-prix prenant en compte des variables telles que les stratégies d'insertion dans les échanges, la qualité des infrastructures et des institutions, le niveau du capital humain, l'environnement des affaires, … (Coeuré, Rabaud, 2003 ; Friboulet, 2010 ; Mussont, 2010), la qualité de vie. Concept multidimensionnel (Le Roy, Ottaviani, 2011), l'attractivité mobilise les ressources d'un territoire, et notamment ses ressources intrinsèques, ni reproductibles, ni transférables.

C'est en ce sens que certains auteurs (Friboulet, 2010) ont pu proposer une approche plus ouverte de l'attractivité, non plus appréhendée comme un état de fait, mais une mise en

[3] Cité dans « La compétitivité territoriale – rapport de synthèse de la Direction générale de l'aménagement du territoire du Maroc (2010) : 11 ».

capacité, rejoignant l'approche des *capabilités* de Sen (1980, 1992). L'enjeu d'un croisement entre des approches quantitatives et qualitatives de l'attractivité apparaît, et en corollaire, la nécessité de disposer d'instruments de mesure adaptés qui en restituent toute la complexité. A partir des *capabilités* et non pas de l'utilité, Sen étaye le concept d'*empowerment,* dans un contexte où la pauvreté serait la privation d'un ensemble de *capabilités* de base, et la réduction des inégalités de *capabilités* à comprendre à la fois comme une fin en soi, et un moyen d'assurer le développement (d'un pays, d'un territoire), défini lui-même comme processus d'expansion des libertés réelles. Cette notion nous semble intéressante, y compris dans notre approche (où nous touchons deux territoires occidentaux aux indicateurs de richesse élevés) pour laquelle il s'agit d'interroger les modèles de développement existants au regard de leur capacité à traiter des problématiques touchant des populations vulnérables. L'IAE pose la question de l'*empowerment,* pour des personnes cumulant des difficultés en termes de *capabilités* reconnues et valorisables : faible qualification professionnelle, éloignement des conditions d'accès à un emploi ordinaire, difficultés personnelles et/ou sociales… L'AD la pose différemment, pour deux catégories de personnes. D'une part, les professionnels intervenant à domicile, majoritairement des femmes, faiblement ou pas qualifiées, relevant parfois de collectifs en difficulté, notamment lorsqu'il s'agit de populations migrantes. D'autre part, les personnes dépendantes elles-mêmes (et leurs familles), pour lesquelles le service proposé se situe au cœur d'une tension permanente entre accompagnement au maintien de l'autonomie et prise en compte d'une situation de dépendance avérée.

La dimension de l'*empowerment* territorial pourrait d'ailleurs constituer l'un des axes de l'innovation sociale (Richez-Battesti, 2007) produite ou recherchée par l'économie sociale, et qu'en raison d'une « *normativité produite en dehors d'elle et susceptible de l'enrôler* » (Higelé, Lhuillier, 2014 : 7), nous pourrions assigner, dans un renversement de perspective, en tant qu'objectif aux dynamiques économiques territoriales.

Les instruments de la compétitivité et de l'attractivité territoriale, privilégiant des logiques de coopération, tels qu'agences de développement et *clusters*, pourraient générer des formes d'innovation sociale, accréditant ainsi l'acception selon laquelle « *toute l'innovation sociale n'est pas le seul fait de l'ESS* » (Richez-Battesti et al., 2012 : 6). Il s'agirait alors de comprendre si ces formes d'innovation poursuivent une visée utilitariste par recherche d'adaptation à la société capitaliste et à l'ordre marchand (Schumpeter, 1998, 1942), ou si elles esquissent l'ébauche d'un projet transformateur de la société, rejoignant ainsi l'ambition des perspectives polanyiennes assignées à tort ou à raison au champ de l'ESS.

A cet effet, la mesure de la compétitivité ou de l'attractivité pose la question du choix des indicateurs pertinents chargés d'en rendre compte. Si le PIB a fait office d'étalon universel pour apprécier la compétitivité d'une nation et partant d'un territoire, la capacité de cet indicateur à traduire la réalité de la production de richesse d'un territoire est à présent questionnée, tant chez certains économistes (Stiglitz, 2009) que dans les organisations internationales (OCDE). Le débat qui en résulte renvoie in fine à qualifier ce qu'est la richesse d'une nation, et donc d'un territoire (Viveret, 2002). Il ouvre dans cette perspective des dimensions autres que monétaires, autres que marchandes, à la marge des registres de quantification, en plaçant au cœur de la richesse des notions éminemment subjectives, relatives à la gratuité, aux échanges humains, à la perception de bien-être par les populations. La question de la mesure est déterminante tant pour révéler la richesse, et donc les dynamiques territoriales qui la produisent, que pour orienter l'action publique (Le Roy, Ottaviani, 2012). Finalement, ces travaux montrent que la nature des informations à sélectionner pour qualifier la richesse d'un territoire, les processus et procédures qui aident à opérer ces choix, présentent autant d'importance que l'instrument de mesure (indicateur agrégé, tableau de bord) lui-même (Le Roy, Ottaviani, 2011).

Les *clusters* ont été approchés en tant qu'instruments de la compétitivité territoriale, en Communauté autonome basque notamment (Azua, 2003 ; Mitxeo Grajirena et al., 2003). L'importance économique et politique de la Communauté autonome basque, la multiplicité des expériences d'Economie Sociale, dans le domaine coopératif, l'émergence de modèles économiques territoriaux très fortement inspirés des approches de Porter (1998), ont suscité de nombreux travaux de recherche sur les liens entre *clusters*, développement local et dynamiques territoriales de cette région.

Certains travaux (Larrea Aranguren, 2003) considèrent que la relation entre *clusters* et territoire décrit un vrai défi pour le développement local de la Communauté autonome basque. En analysant les appuis institutionnels dont ces *clusters* bénéficient, ils mettent en opposition le modèle générique inspiré de Porter, relevant d'une démarche plutôt descendante en provenance du gouvernement régional, à celui porté par les travaux de Beccatini (1992), plus ascendant, adossé aux agences de développement et spécifique de la province du Guipuzcoa. En favorisant des logiques de coopération, les *clusters* territoriaux décriraient des formes d'innovation sociale, au sens organisationnel de la notion de « social », tout comme les agences de développement. Ils viendraient caractériser une conception institutionnaliste de l'innovation par la dimension collective de l'organisation, renvoyant à une gouvernance partenariale. La forme entrepreneuriale ne serait ainsi plus réifiée, car elle deviendrait le

support d'une association large de parties prenantes, avec une conception originale de la valeur s'inscrivant dans le long terme, l'intérêt du groupe (Richez-Battesti et al., 2012), voire du territoire.

4. Hypothèses de recherche

Première hypothèse

Nous posons d'abord l'hypothèse 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, dont 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 (équipes de fidèles, communautés sectorielles, réseaux extra-sectoriels) qui décrivent l'ordre institutionnel, relèvent 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. Celles-ci sont plus ou moins fortement influencées par des variables exogènes comme le processus d'européanisation, l'évolution des régimes d'Etat providence, la poursuite de la régionalisation et de la décentralisation.

Sous-hypothèse 1

Les modèles de protection sociale en vigueur en Communauté autonome basque et au Pays basque français résultent de l'évolution des régimes d'État providence, et de l'organisation des compétences exercées par les institutions politiques régionales et infrarégionales, dans le cadre des processus de régionalisation et de décentralisation.

Mais les accords politiques et institutionnels conclus localement sont influencés par la capacité des communautés sectorielles de l'IAE et de l'AD à défendre des intérêts partagés.

Sous-hypothèse 2

Au sein de ces communautés sectorielles de l'IAE et de l'AD, les acteurs qui se reconnaissent dans le champ de l'ESS sont aujourd'hui rejoints par d'autres acteurs, dans leur capacité à faire advenir des normes et des valeurs qui ne sont pas prioritairement marchandes, et qui placent les besoins des populations vulnérables au centre de leurs préoccupations.

Deuxième hypothèse

Nous prolongeons cette première hypothèse par une seconde, qui consiste à considérer que les *territoires* de la Communauté autonome basque (en particulier le Guipuzcoa) et du Pays basque français cherchent à intégrer leurs populations vulnérables, tout en poursuivant des objectifs de performance économique. Ceci au nom de *valeurs de solidarité, de réciprocité,* ayant inspiré l'une des expériences coopératives les plus emblématiques au monde dans le cas du Guipuzcoa, ou ayant fait émerger des initiatives de finance solidaire entre autres expériences d'ESS, dans le cas du Pays basque français.

Sous-hypothèse 1

Chacun des territoires s'est doté d'outils de développement (Conseil de développement, agences de développement), d'organisations économiques spécifiques (*clusters*), afin de faire prévaloir des logiques de coopération, avec la double ambition de répondre à des objectifs de compétitivité économique et à des enjeux sociaux, au nom d'un lien au territoire qui ferait prévaloir l'intérêt général de tous ses habitants.

Sous-hypothèse 2

La capacité à faire émerger l'intérêt général, en considérant les populations vulnérables dans une perspective qui ne soit pas uniquement marchande, résulte du dépassement d'objectifs parfois contradictoires, grâce aux compromis construits par les acteurs faisant vivre les dynamiques territoriales.

La nature de ces compromis révèle la place qu'y prennent les préoccupations sociales, dans un encastrement d'intérêts décrivant un système territorial d'innovation sociale en construction.

5. Méthodologie

Pour des raisons de disparité de taille entre territoires (Pays basque français : 286 779 habitants en 2010 ; Communauté autonome basque : 2 179 815 habitants en 2011), nous avons privilégié l'une des provinces historiques correspondant à l'échelon administratif du Guipuzcoa (705 210 habitants en 2011) en Communauté autonome basque. La comparaison est donc fondée sur les territoires du Guipuzcoa et du Pays basque français. Néanmoins, en raison des logiques politiques, administratives et résiliaires qui couvrent des territoires plus étendus, nous avons inscrit chacun de ces deux territoires dans des périmètres plus vastes, soit l'ensemble de la Communauté autonome basque pour le Guipuzcoa, ainsi que le département des Pyrénées-Atlantiques, voire la région Aquitaine, pour le Pays basque français.

Nos techniques de recherche se sont appuyées sur plusieurs sources d'informations.

En raison de l'orientation de notre recherche en sociologie politique, notre matériau repose essentiellement sur des entretiens qualitatifs réalisés de manière semi-directive auprès de différents acteurs représentatifs des deux secteurs d'activité retenus, et des dynamiques territoriales plus larges. Nous avons complété cette approche par une exploration bibliographique, venant prolonger la revue de littérature présentée dans cette introduction, et un examen de la littérature grise (textes de loi, études, rapports d'activité, bilans, notes et avis...) relative aux secteurs d'activité comparés et aux dynamiques de développement des deux territoires. Nous nous sommes également intéressés à des sources organisationnelles, complétées par une observation participante à quelques évènementiels et activités.

Nous avons réalisé trois séries d'entretiens qualitatifs entre 2012 et 2015.

En ce qui concerne l'IAE, trente entretiens ont été conduits, en nombres équivalents entre le Guipuzcoa et le Pays basque français. Dans chacun des territoires, trois catégories d'acteurs ont été rencontrées : les institutions et acteurs publics compétents en matière d'IAE, les opérateurs (qualifiés de Structures d'insertion par l'activité économique ou SIAE), ainsi que les réseaux et groupements fédérant ces derniers.

En ce qui concerne l'AD, trente entretiens ont été réalisés également à parts égales entre le Guipuzcoa et le Pays basque français, en tenant compte de l'asymétrie organisationnelle entre les deux territoires. Ainsi, en Pays basque français, les entretiens ont été menés auprès des institutions publiques en charge du secteur, de trois catégories d'opérateurs (association, entreprise privée, CCAS/CIAS[4]) et d'un réseau regroupant les opérateurs publics. En Guipuzcoa, la compétence correspondante étant répartie entre les municipalités et la *diputación*, nous avons donc rencontré en plus de la *diputación* un panel de municipalités, et quelques opérateurs relevant de différentes catégories (entreprise privée, société de travailleurs, fondation, coopérative, association).

Pour les dynamiques territoriales, nous avons réalisé 30 entretiens. Nous avons commencé par approcher les lieux à partir desquels se conçoivent et/ou se mettent en œuvre les stratégies de développement territorialisées.

Pour le Guipuzcoa, nous nous sommes ainsi intéressés aux services de la *diputación*, à six agences de développement adossées à différents bassins de vie (*comarcas*), ainsi qu'à *Gipuzkoa Berritzen*, chargé de la déclinaison opérationnelle du principe d'innovation en tant que levier de développement du Guipuzcoa (grâce au rapprochement d'acteurs politiques,

[4] Centre communal d'action sociale / Centre intercommunal d'action sociale.

économiques et sociaux du territoire*)*. Pour le Pays basque français, nous avons approché le Conseil de développement du Pays basque.

Pour chacun de ces territoires, nous avons cherché à comprendre d'une part les stratégies de développement territorial à travers leurs marqueurs spécifiques, et d'autre part la place des problématiques sociales dans ces stratégies, et notamment celles de l'insertion socioprofessionnelle et du vieillissement.

Dans le cas du Pays basque français, nous avons également rencontré le président d'une structure pionnière en matière de développement économique (société de capital-risque Herrikoa), pour sa forte implication dans les stratégies de développement économique du territoire. Afin de comprendre les logiques institutionnelles venant soutenir les choix de développement en Pays basque français, nous avons complété notre approche par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne Pays basque, et la Maison de l'Emploi de Bayonne Pays basque.

Nous nous sommes également intéressés aux organisations *ad hoc* privilégiant des logiques de coopération économique, et venant qualifier des ressources spécifiques dans chacun des territoires, les *clusters*.

Nous avons choisi des *clusters* représentatifs de l'économie de chacun des territoires, en termes d'emploi et de PIB, soit les *clusters* agro-alimentaire, tourisme et BTP en Pays basque français, et les *clusters* machine-outil, environnement, ainsi que le pré-*cluster* mobilité et logistique en Guipuzcoa.

En plus de ces *clusters* illustrant l'économie socle (et traditionnelle) des deux territoires, nous en avons choisi deux autres qui se situent dans des enjeux de mutation d'image, soit le *cluster* de la glisse en Pays basque français, et celui des technologies de l'information en Guipuzcoa.

Nous avons approché ces *clusters* en tant que marqueurs d'une ressource territoriale déjà qualifiée, mais aussi comme des leviers mobilisant l'action publique et facilitant la mise en synergie des acteurs et des moyens. Les enjeux territoriaux perçus à l'origine pour justifier leur création, les formes de gouvernance sur lesquelles ils s'appuient (avec la mise en évidence du rôle des agences - ou Conseil - de développement), une analyse de leurs répertoires d'action (coordination, communication, innovation technologique/organisationnelle/marketing/sociale, formation, ressources humaines…), la nature des indicateurs de mesure chargés d'en restituer les effets, nous ont aidé à définir les socles de valeurs et les compromis qui en résultent. Nous avons été particulièrement attentifs aux formes d'innovation promues à travers l'aptitude à coopérer des *clusters*, à la dimension

sociale de cette innovation, et à la présence/absence de préoccupations sociétales dans cette dimension sociale.

C'est à ce titre que nous nous avons approché un institut de formation professionnelle, organiquement lié au *cluster* machine-outil, intervenant dans la formation de publics en difficulté, et engagé dans une démarche de responsabilité sociale. Nous nous sommes aussi intéressés à une fondation et à une association en Pays basque français car elles interviennent au titre de la responsabilité sociale des entreprises et/ou posent la question du déplacement du travail social au sein des entreprises.

Enfin, nous avons rencontré le *cluster* santé en Pays basque français, ainsi qu'un dispositif public, le Contrat Local de Santé, pour leur articulation possible avec le secteur de l'AD, et leur contribution éventuelle à l'émergence d'un secteur sociosanitaire en construction.

6. Plan

Notre travail est présenté en trois parties.

La première partie, composée de quatre chapitres permet de poser le cadre d'analyse, à travers les ancrages théoriques et empiriques sur lesquels il s'appuie.

Les aspects théoriques s'attachent à cerner les définitions de l'Economie Sociale et Solidaire, à appréhender les articulations de cette dernière avec les dynamiques territoriales, en détachant le concept de gouvernance territoriale (chapitre 1). Ils présentent aussi les travaux néo-institutionnalistes qui facilitent la démonstration de l'existence d'un travail politique par la mise en évidence d'un ordre institutionnel spécifique à chaque industrie, ou secteur d'activité (chapitre 2). Nous y avons introduit les adaptations nécessaires, afin d'utiliser ce cadre pour l'analyse de deux secteurs relatifs à la fourniture de services sociaux, qui ne sont donc pas des industries. Ensuite il est fait état de l'approche conventionnaliste sur laquelle nous nous sommes appuyés afin de dégager les éventuels compromis qui se construisent entre acteurs, au nom de valeurs plus ou moins convergentes. Après avoir souligné les choix comparatistes effectués (chapitre 3), les matrices territoriales de la Communauté autonome basque (dont le Guipuzcoa) et du Pays basque français sont présentées (chapitre 4), à travers les histoires institutionnelles qui les traversent, les évolutions de l'Etat providence dans un contexte de poursuite de la régionalisation et de la décentralisation, les régimes territoriaux de l'ESS dont elles relèvent, ainsi que les dynamiques démographiques et socioéconomiques qui les sous-tendent.

La deuxième partie de ce travail est consacrée à la comparaison à proprement parler, tant pour l'insertion par l'activité économique (chapitre 5) que pour l'aide à domicile (chapitre 6).

Pour chacun des deux secteurs, l'ordre institutionnel est analysé dans une perspective comparatiste, au travers de l'équilibre dynamique entre les quatre rapports institués qui le composent. Les orientations prises par la gouvernance territoriale qui en résulte sont analysées au filtre de l'approche conventionnaliste, tant en termes de registre de justification que de recherche éventuelle de compromis.

L'attention particulière portée aux communautés sectorielles et aux réseaux extra-sectoriels des deux secteurs d'activité, facilite une lecture de leurs contributions respectives aux dynamiques territoriales plus larges dans lesquelles ils sont plus ou moins insérés.

Le dernier chapitre de cette seconde partie (chapitre 7) permet de détacher deux notions communes à l'ordre institutionnel de l'IAE et de l'AD : l'*empowerment*, pouvant être appréhendé à l'échelle individuelle mais aussi collective et territoriale, et la *fabrique d'une nouvelle économie*, liant objectifs économiques et sociaux, à travers l'action publique et l'ensemble des acteurs qui concourent à l'estompement de frontières, entre sphères et secteurs : économique / social ou santé / social.

La troisième partie de ce travail, organisée autour de trois chapitres, traite des articulations entre les dynamiques territoriales repérées dans le Guipuzcoa et en Pays basque français, et l'économie sociale (*in fine* les deux secteurs d'activité comparés et les problématiques sociales auxquelles ils renvoient).

Le chapitre 8 met en évidence les orientations stratégiques de ces dynamiques sur des temporalités pouvant remonter aux années 1980-1990, à partir des lieux dans lesquels elles se dessinent (*diputación*, agences, Conseil de développement). Les marqueurs qui les caractérisent sont identifiés, à travers notamment le lien au territoire que ces derniers révèlent. Les *clusters*, compris comme des formes de coopération économique au service d'une ressource territoriale déjà qualifiée, font l'objet d'une attention particulière dans le but de caractériser les conflits et convergences de valeurs qui les traversent. Ceci dans le but de vérifier s'ils sont orientés tout entiers selon des principes de compétitivité qui répondent à des standards internationaux (PIB, innovation technologique, excellence), entraînant de ce fait leurs territoires d'ancrage sur des pentes identiques, ou s'ils se saisissent également d'enjeux spécifiques et circonstanciés territorialement. Ceci nous conduit à mettre en évidence deux figures de *clusters*.

Le chapitre 9 traite de la « question sociale » dans ces dynamiques territoriales. Il cherche d'abord à repérer la nature des problématiques sociales identifiées dans chacun des territoires, et les formes de réponse apportées par une diversité d'acteurs, parmi lesquels les professionnels du travail social, mais aussi des acteurs économiques. Il s'intéresse en

particulier aux deux problématiques sociales en prise directe avec les secteurs comparés : l'insertion socioprofessionnelle et le vieillissement. En essayant de mettre en évidence les processus sélectifs assignant à ces problématiques des objectifs multiples au nom de valeurs concurrentes, il tente de décrire de quelle manière les enjeux marchands au nom d'une compétitivité territoriale peuvent être tempérés par d'autres enjeux de nature qualitative au service de l'*empowerment* individuel et collectif. C'est en ce sens qu'il aborde des concepts susceptibles d'intégrer des enjeux économiques et sociaux, voire sociétaux (comme l'environnement), tels le développement durable, la responsabilité sociale des entreprises, ou l'innovation sociale. Divers exemples empruntés dans les deux territoires illustrent le même souci, émergent et inabouti, d'un ré-encastrement de l'économique et du social.

Ceci nous conduit au dernier chapitre (chapitre 10) où nous élaborons, à partir d'une synthèse récapitulative, l'esquisse d'un système territorial d'innovation sociale.

En portant l'attention sur les figures de compromis tissées par les différents acteurs au service d'un bien supérieur commun susceptible de les rapprocher, nous avons essayé de repérer si une nouvelle forme de lien social était possible.

Cette esquisse aide à identifier non seulement le niveau actuel d'intégration de l'économie sociale (et des problématiques y afférentes), mais aussi les leviers et les freins qui pourraient influencer son processus d'encastrement-désencastrement-réencastrement dans les dynamiques territoriales à venir de la Communauté autonome basque et du Pays basque français. Les cas territoriaux peuvent ainsi servir de support à la conceptualisation de systèmes territoriaux d'innovation sociale. Ces systèmes reposent sur des caractéristiques institutionnelles et organisationnelles, des valeurs, des principes d'action, des moyens et des objectifs. Ils produisent des effets qui permettent d'inscrire ou de réinscrire les populations vulnérables en tant qu'objets et sujets des dynamiques territoriales. Ce sont des systèmes ouverts en interaction avec l'extérieur, suscitant de nouveaux modèles et suscités par d'autres modèles, révélateurs des singularités des matrices territoriales.

Première partie - L'ESS dans les dynamiques territoriales en Communauté autonome basque et Pays Basque français : un cadre d'analyse pluriel

Introduction de la première partie

Notre question de recherche et les problématiques qu'elle soulève nous ont conduits à construire un cadre d'analyse reposant à la fois sur des apports conceptuels et des choix empiriques.

Dans un premier temps (chapitre 1), nous avons situé les deux secteurs sociaux faisant l'objet de la comparaison à l'intérieur du champ composite dont ils relèvent : l'Economie Sociale et Solidaire (ESS). Nous nous sommes intéressés à une perspective à la fois historique et géographique de l'ESS, en situant les écoles et les courants qui la traversent, et en dégageant la figure syncrétique de *l'entreprise sociale* qui en émerge. Nous avons été confrontés à deux visions en tension quant à la place occupée par l'ESS au sein de l'économie en général. Une vision modelée par le principe de l'alternative au sein d'une économie plurielle, assignant à l'ESS une vocation de système économique résistant à la domination capitaliste et à la généralisation de la mise en marché. Une vision plus pragmatique reconnaissant à l'ESS un rôle d'aiguillon de l'ordre capitaliste dans lequel elle est intégrée, sur le registre de l'intention sociale des modèles économiques et de la production d'une autre « mentalité » économique. Vision que des textes de loi récents délimitant le champ de l'ESS dans les deux pays auxquels nous nous intéressons pourraient contribuer à renforcer. Au-delà de la délimitation du champ et de notre propre positionnement sur la place que nous lui assignons au sein de l'économie en général, nous avons également considéré l'ESS au regard des dynamiques territoriales qui permettent de la décrire. Ceci au nom de notre orientation de recherche qui consiste à conjuguer approches sectorielles et territoriales. Nous avons donc choisi de situer les interactions entre ESS et territoire du point de vue sociopolitique et socioéconomique, ce qui nous a amenés à retenir le concept de *gouvernance territoriale,* et à privilégier l'observation de cette dernière sous l'angle de la porosité des valeurs entre acteurs engagés à différents titres dans des dynamiques territoriales communes.

Dans un second temps (chapitre 2), nous avons inscrit notre comparaison sectorielle dans une *perspective néo-institutionnaliste*, en considérant que chacun des secteurs pouvait être présenté selon un ordre institutionnel spécifique, décrivant des tensions dynamiques entre des rapports institués. Il ne s'agit pas alors de les décrire comme de simples organisations, mais comme des ensembles de règles, de normes, de conventions plus ou moins stabilisés. Afin de mieux comprendre la fabrique des conventions et des normes dans leur caractère dynamique, nous avons privilégié une approche par les *valeurs* en nous appuyant sur les outils de la *sociologie conventionnaliste*.

Dans un troisième temps (chapitre 3), nous avons précisé nos *choix comparatistes* entre deux territoires frontaliers, sans positionner ces derniers comme un ensemble unique transfrontalier. Rejoignant nos hypothèses, nous avons étayé nos choix de manière à distinguer dans notre comparaison des variables endogènes et exogènes, et parmi ces dernières le processus d'européanisation. Processus que nous avons situé non pas selon une approche *top down*, mais comme un ensemble de mécanismes d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs, cognitifs induits par la construction européenne.

Ce chapitre présente également la description méthodologique de notre travail.

Nos choix de comparaison et le besoin d'identifier des variables territoriales spécifiques nous ont finalement conduits à présenter dans un quatrième temps (chapitre 4) les *matrices territoriales* de chacun des territoires comparés (Communauté autonome basque avec la province du Guipuzcoa en particulier, Pays basque français). Ces matrices constituent un cadre générateur à la fois de contraintes et de ressources, dans lequel les secteurs comparés évoluent en interaction avec les dynamiques territoriales de développement. Elles ont été d'abord approchées au regard de *leurs organisations politiques et administratives*, issues des processus évolutifs et non stabilisés de la régionalisation et de la décentralisation. Ces processus produisent des formes organisationnelles spécifiques du point de vue formel et juridique que nous avons qualifiées d'outils *quasi-institutionnels du développement*, dont le rôle essentiel sera ensuite souligné dans l'animation et la conduite des dynamiques territorialisées de développement. Ces matrices ont été également caractérisées par les *modèles d'Etat providence* dont elles relèvent, pouvant marquer la signature de véritables spécificités régionales (comme dans le cas de la Communauté autonome basque), voire infrarégionales (à l'échelle provinciale). Elles ont été également décrites à travers leurs *régimes territoriaux de l'ESS*, influencés et bousculés par des mouvements sociaux qui les régénèrent. Enfin, nous avons complété la présentation de ces matrices par les *caractéristiques démographiques et économiques* de chacun des territoires comparés.

Ainsi, organisations politiques et administratives, outils quasi-institutionnels de développement, modèles d'Etat providence, régimes territoriaux de l'ESS, caractéristiques démographiques et économiques constituent les fondements de chacune des matrices territoriales. C'est en leur sein que se déploieront les scènes à la fois sectorielles et territoriales que nous présenterons et analyserons dans les seconde et troisième parties de notre travail.

Chapitre 1 – L'ESS dans tous ses états

Introduction du chapitre 1

Le besoin de qualifier ce que nous désignons d'emblée comme un champ composite nous conduit à nous intéresser aux perspectives historiques et géographiques qui permettent aujourd'hui de désigner des formes d'organisation économiques particulières rattachées à l'Economie Sociale et Solidaire. Nous nous attacherons dans un premier temps à la figure de l'entreprise sociale qui en émerge, à partir de diverses filiations, qui trouvent leurs origines dans des courants et écoles de pensée d'outre-Atlantique et dans l'espace européen. Nous nous approcherons aussi de la tradition française qui semble désigner deux univers distincts, celui de l'Economie Sociale et celui de l'Economie Solidaire, dont la conjonction récente interroge, quant à la portée qui lui est assignée en tant que critique de la domination de l'économie capitaliste. Vise-t-elle à transformer cette dernière, et si oui, sur quels aspects, ou consiste-t-elle à s'adapter au « nouvel esprit du capitalisme » (Boltanski et Chiapello, 1993) ?
Le nécessaire élargissement du champ semble également imposé par l'évolution des outils juridiques qui le définissent dans les deux pays auxquels nous nous intéressons.
Notre problématique de recherche nous amènera à investiguer les relations entre l'ESS et les territoires, selon une double approche sociopolitique et socioéconomique, autour du concept de gouvernance territoriale. Celui-ci peut mettre en évidence les interactions, interdépendances entre secteurs de l'ESS, mais aussi entre l'ESS et l'économie en général au sein d'un même espace géographique, désignant ainsi différentes formes de capital social que l'ESS peut générer, auxquelles elle contribue, et/ou grâce auxquelles elle se régénère. Ceci en fonction des modèles singuliers d'organisations économiques et sociales, ou des réseaux locaux de politiques publiques (au sens de *policy networks*, Marsh, 1998) mis en œuvre dans chacun des territoires.

1.1 L'ESS : un champ polymorphe venant interroger la notion d'utilité sociale

1.1.1 De l'ESS à l'entreprise sociale : un équilibre qui se cherche

L'ESS couvre un champ lexical qui fait florès.

Nous pourrions rejoindre les propos de Defourny (exposé introductif aux 32èmes journées de l'Economie sociale, Aix-en-Provence, 2012) considérant que l'entreprise sociale approchée selon une acception large et ouverte combinant à la fois projet économique, finalité sociale, et structure de gouvernance est plus facile à appréhender que l'univers hétéroclite de l'ESS. En mettant la question du sens au cœur de son objet, en invitant à une mobilisation plus forte des sciences du management et des économistes, « *elle vise une percolation dans le monde des affaires, l'interpellant sans cesse par sa résistance au risque d'isomorphisme marchand. Elle suppose de cultiver des alliances, et elle évite d'être enfermée voire instrumentalisée dans sa seule fonction d'insertion professionnelle. Elle maintient une nette différence avec la responsabilité sociale des entreprises (RSE) à considérer d'abord comme un outil de marketing des entreprises marchandes* » (Defourny, 2012 : 20). Avec le risque qu'une définition trop laxiste et finalement compréhensive de l'entreprise sociale ne conduise à la vider de son ambition transformatrice (Pérez de Mendiguren et al., 2009).

Car les différentes acceptions de la notion *d'entreprise sociale* dans le monde témoignent de cette polymorphie, comme le constatent Richez-Battesti, Petrella et Valade (2012).

Deux grandes écoles de pensée sont venues la baliser aux Etats-Unis depuis les années 90, ainsi que le remarquent Defourny et Nyssens (2010), à la suite de Dees et Anderson (2006) : l'école des ressources marchandes et celle de l'innovation sociale.

Deux courants traversent l'école des ressources marchandes. Un courant associationniste (Young et Salamon, 2002) reconnait des entités sans but lucratif, les *Non Profit Organizations,* dont l'activité est néanmoins financée par le marché. Un second courant (Austin et al., 2006) donne la primauté à la finalité sociale en considérant que toute entité, à but lucratif ou non lucratif, peut être qualifiée d'entreprise sociale dès lors que son activité commerciale rejoint une finalité sociale.

Du point de vue de l'école de l'innovation sociale (Dees, 1998), la figure centrale est celle de l'entrepreneur social à même d'offrir des solutions innovantes à des problèmes sociétaux.

De ces différentes écoles assorties de leurs courants, de nouvelles notions d'entreprise sociale, d'entrepreneuriat social, d'entrepreneur social ont émergé, créant confusion et amalgames pour un concept mal défini. La notion de *social business*, par exemple, qui doit sa notoriété au retentissement médiatique de son concepteur (Yunus, 2010), est venue enrichir le paysage des entreprises sociales dans le monde anglo-saxon. Elle a traversé les océans et les continents pour gagner de nouveaux horizons comme la France, où depuis les années 2010, des acteurs se qualifiant d'entrepreneurs sociaux se sont rapprochés pour gagner en visibilité et en

reconnaissance en se fédérant au sein du MOUVES (Mouvement des entrepreneurs sociaux), par exemple.

Des auteurs comme Emerson (2006) en ont conclu qu'il était nécessaire de faire converger ces différentes approches en qualifiant l'entrepreneuriat social par des critères communs : la poursuite d'impacts sociaux, l'innovation sociale, la mobilisation de recettes marchandes et l'usage de méthodes managériales, et ce, indépendamment du statut juridique de l'entité.

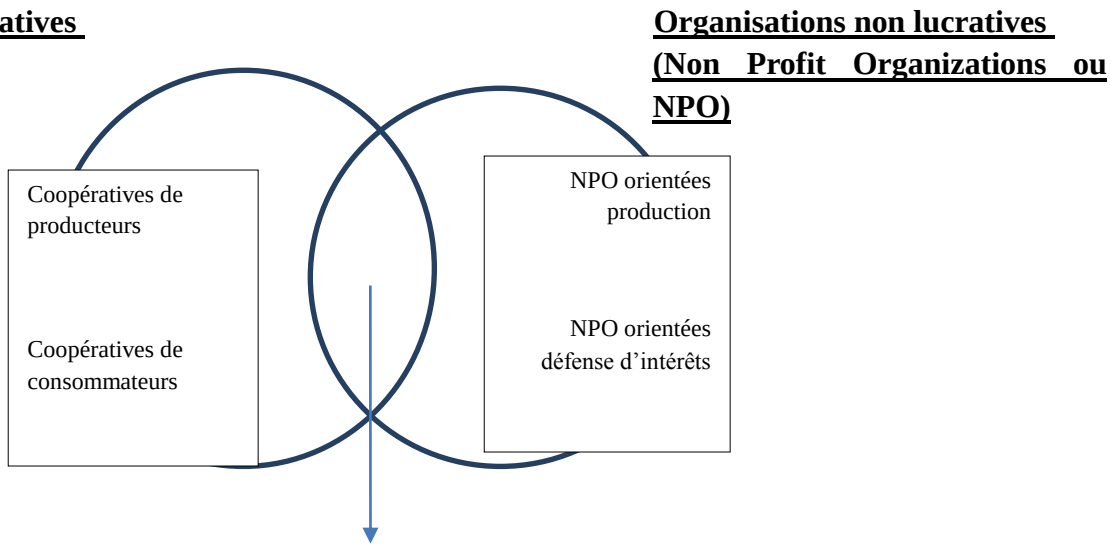
En Europe, l'acception commune désignant cet univers polymorphe renvoie à l'existence d'un troisième secteur, au-delà de la distinction classique entre un secteur privé de type capitaliste et un secteur public, et ce quels que soient les termes utilisés pour l'appréhender : *community and voluntary sector*, *non-profit sector*, économie sociale, économie solidaire… (Defourny, Nyssens, 2010).

Il n'est finalement qu'à lire ce que les modèles nationaux font émerger pour prendre acte de cette diversité. Au Royaume-Uni, le concept de *social enterprise comunity* a été lancé en 2002 par le gouvernement travailliste de l'époque. En Italie, les coopératives sociales accordent la prévalence à l'intérêt des publics-cibles, dont elles essaient de pourvoir les besoins dans différents domaines (logement, insertion…).

Mobilisés autour d'une commune appréciation de l'entreprise sociale, les travaux du réseau européen EMES[5] ont fait émerger une forme d'idéal-type webérien, permettant de positionner les organisations observées dans la galaxie des entreprises sociales autour de différents critères : le projet économique, la finalité sociale, la gouvernance participative. Mais plutôt que d'établir un cadre normatif qui conduirait à considérer que certaines entités sont des entreprises sociales et d'autres pas, les travaux préfèrent insister sur le caractère méthodologique de leur approche, en insistant particulièrement sur les structures de gouvernance qui les caractérisent. Cette galaxie permet donc de situer les entreprises sociales dans un ensemble qui dépasse la simple question des statuts, et constitue un pont entre l'univers coopératif et celui des organisations non lucratives (dont les associations). La diversité des conceptions de l'entreprise sociale constitue ainsi autant de portes d'entrée pour revisiter l'ESS et le « *third sector* ».

[5] Emergence des Entreprises Sociales.

Graphique 1 : Les entreprises sociales



Source : d'après Borgaza et Defourny, 2001

Dans le prolongement des travaux du réseau EMES, Defourny et Nyssens (2010) distinguent l'approche européenne de l'entreprise sociale des modèles anglo-saxons. En premier lieu, ils la caractérisent par des structures de gouvernance en quête de démocratie économique. Ceci grâce à une grande autonomie des organes de gouvernance, tant vis-à-vis des pouvoirs publics que des entreprises à but lucratif, mais également une dynamique participative des différentes parties prenantes (bénéficiaires, travailleurs, bénévoles, pouvoirs publics…), ainsi qu'une limitation des prérogatives des actionnaires. Il s'agit là d'une différence majeure avec l'acception de l'entreprise sociale incarnée par le MOUVES, par exemple. Les mêmes auteurs distinguent la notion de risque économique, dans le sens où la viabilité économique doit reposer sur des ressources hybrides et non pas uniquement sur des revenus issus du marché. Ils mettent également en évidence la production de biens et de services directement reliée à la mission sociale de l'entreprise. Enfin ils dégagent une quatrième caractéristique, qui est celle des canaux de diffusion de l'innovation sociale, les entreprises sociales contribuant à façonner leur environnement institutionnel, et notamment les politiques publiques.

En France, le champ couvrant l'Economie Sociale et Solidaire reflète bien aujourd'hui son double héritage, à travers les courants qui le traversent, et les appropriations politiques visant à la fois à le qualifier et à le doter d'un cadre d'intervention légal.

L'approche statutaire de l'Economie Sociale privilégie le caractère performatif du statut juridique (associations, coopératives, mutuelles, et plus récemment fondations), en raison des principes et des valeurs qui l'ont fondée : l'égalité des membres à travers le principe « un homme, une voix » ; la non-lucrativité des ressources (avec des règles d'impartageabilité et d'appropriation collective des excédents dégagés, en raison du principe de non-domination du capital sur l'activité) ; la gouvernance partagée selon des critères donnant la primauté à la personne plutôt qu'à la propriété du capital (principe de démocratie appliqué aux instances décisionnelles, tant dans leur mandatement que dans les règles internes qui les font vivre) ; la libre adhésion, écartant toute forme de discrimination ou de barrière à l'entrée ; la solidarité.

L'Economie Sociale a ainsi intégré dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle les principes d'égalité et de solidarité. Ces deux valeurs ont facilité la protection des personnes à travers des régimes assurantiels, ont permis l'accès au crédit, la propriété partagée des moyens de production, et d'intervenir plus largement dans des champs non couverts par une économie fondée sur un apport en capital. L'Economie Sociale en tant que critique sociale est intervenue comme une troisième voie possible entre économie libérale et économie publique. Mais dans ses fonctions de réparation et de régulation, elle s'est développée selon un référentiel faisant prévaloir l'idéologie du progrès. Comme le souligne Laville (dans *Le nouvel esprit solidaire*, Frère : 388), elle s'est *« infléchie fortement dès les années 1970, avec les interrogations sur la société de consommation qui contestent le dogme de croissance* ». La critique sociale s'est articulée à *« une interrogation sur le modèle de développement pour déboucher sur des revendications touchant à l'organisation du travail, au rôle des usagers et des consommateurs dans la détermination des besoins sociaux, aux inégalités entre âges et genres* ».

L'Economie Solidaire apparaît ainsi à travers deux vagues. Une première ayant pour originalité de « *remettre l'économie à sa place, celle de moyens pour atteindre des finalités humaines relevant de choix politiques en particulier dans le domaine social et écologique* » (ibid.). Une seconde vague où « *prime la résistance par rapport à l'ordre néo-capitaliste et où sont mis en avant des objectifs comme la défense du salariat ou l'accès à l'emploi* » (ibid.). Si l'Economie Solidaire porte aujourd'hui la trace de ces deux vagues, elle peut être considérée dans la portée critique qu'elle revêt à l'endroit de l'Economie Sociale, dans la lutte contre l'exclusion, par exemple. Mais rejoignant Laville, il faudrait la considérer davantage comme une résurgence qu'une émergence de voie nouvelle. Elle « *rejoint en effet, dans un contexte bien différent, les termes d'une critique sociale antérieure à la généralisation de l'idéologie*

du progrès » (ibid.). L'associationnisme solidaire des années 1830-1848 témoignait déjà d'une grammaire morale des luttes sociales, ou de la force d'une économie morale.

Aujourd'hui, l'Economie Solidaire, du point de vue de ses acteurs, navigue entre deux écueils. D'une part, celui de l'alternative qui témoigne de la persistance d'un horizon « après le capitalisme », en éludant les problèmes posés par la transition pour se satisfaire d'une mythologie de la rupture radicale. Le second, privilégiant la référence à l'économie plurielle, qui pourrait avaliser les projets de désengagement de l'Etat s'il méconnaît l'ampleur de la domination capitaliste marchande.

L'Economie Solidaire naviguant entre ces deux écueils pose une double question aux politiques publiques. D'une part, sa contribution à l'insertion et à l'emploi, et d'autre part, son rôle en matière de cohésion sociale et de démocratie participative. Double question qui présente un double risque pour l'Economie Solidaire : celui d'une instrumentalisation trop fréquente dans le cadre du traitement social du chômage, et celui d'un enrôlement des projets dans des logiques de programmes, d'autant plus facilité que la notion de proximité, de local prévaut dans le référentiel de ses acteurs.

1.1.2 La relation au marché : une alternative au sein d'une économie plurielle, ou une « mentalité » économique au service d'une intention sociale ?

Nous nous trouvons donc dans une double acception du rôle assigné au champ de l'ESS au sein du système capitaliste et de l'économie marchande.

D'une part, celle qui semble prévaloir de la part d'auteurs qui la situent, dès sa genèse, dans l'ambition d'une transformation reposant sur une rupture radicale avec l'ordre économique dominant, celui du capitalisme. Rejoignant les travaux des sciences sociales et de la philosophie politique conduits au sein du MAUSS (Mouvement Anti-Utilitariste en Sciences Sociales) qui critiquent la soumission des sciences sociales à l'hégémonie d'un modèle économique unique, mêlant approches scientifiques et engagements militants, et faisant prévaloir le paradigme du don, certains de ces chercheurs (dont B. Eme, J.-L. Laville, G. Roustang…), vont considérer l'Economie Sociale et Solidaire comme un secteur relevant d'un monde singulier. En lui assignant une fonction critique du mode de production capitaliste, ils défendront sa portée de transformation radicale des rapports sociaux et de l'ordre économique dominant. Ils développeront ainsi l'idée d'alternative au sein d'une

économie plurielle, antagonique au capitalisme. L'Economie Sociale et Solidaire peut alors être considérée comme un monde hors du monde. Rejoignant les inspirations de certains de ses pionniers (phalanstère de Fourier, familistère de Godin), elle va constituer l'alternative permettant de dépasser l'opposition de l'Etat et du marché qui se donne à voir. Et ainsi contribuer à construire ce que certains auteurs (Hély, Moulévrier, 2013) considèrent comme un triple mythe. D'une part, celui d'un espace unitaire et autonome, alors que la réalité conduit à identifier un espace hétérogène du point de vue des idéaux, des formes organisationnelles et juridiques, résumé par la polysémie de la notion d'entreprise sociale, mais aussi de la conscience que ses propres promoteurs et acteurs développent d'appartenir à un monde unique. Ce qui nous fait préférer, pour notre part, l'acception de champ, au sens de champ organisationnel (Fligstein, Mac Adam, 2012) plutôt que de secteur. L'autre mythe serait celui de la réconciliation du travail et du capital, en dépassant les antagonismes entre travailleurs et propriétaires des moyens de production. Pourtant les pratiques du dialogue social dans les entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire montrent que les aspirations humanistes incarnent souvent une forme de capitalisme à visage humain, plus qu'une réelle alternative aux rapports salariaux de production, et ce, même si la forme coopérative tente de concilier des appartenances *a priori* contraires comme le salariat et l'esprit d'entreprise. Enfin, le troisième mythe serait celui de l'idéal démocratique que le principe « un homme, une voix » pourrait condenser. Cependant, le fonctionnement associatif où administrateurs, salariés et bénévoles dessinent souvent des ordres séparés, et de manière plus générale les modes de représentation des organisations de l'Economie Sociale et Solidaire, viennent bousculer cet idéal démocratique.

D'autre part, une seconde acception considère que « *la genèse de l'Economie Sociale et Solidaire est consubstantielle à celle du capitalisme vis-à-vis duquel elle entretient une relation dialectique de différenciation/intégration* » (Hély, Moulévrier, 2013 : 10). Les mêmes auteurs considèrent comme capitaliste un « *ensemble de pratiques économiques fondées sur une unité d'échanges (la monnaie) et mobilisant les instruments du calcul rationnel d'une part, et inscrites dans la matrice du rapport salarial, d'autre part* ». (ibid.). Il s'agirait alors de déconstruire certaines illusions pour mieux mettre en évidence les proximités de l'Economie Sociale et Solidaire avec le « nouvel esprit du capitalisme » (Boltanski, Chiapello, 1999). Tout en lui reconnaissant son ambition critique du mode de production capitaliste et de ses excès avec l'idée sous-jacente d'une transformation de l'ordre économique dominant, sa nécessaire structuration lui imposerait des processus de rationalisation la rapprochant de cet ordre économique. Une compréhension de l'Economie

Sociale et Solidaire par les pratiques viendrait donc tempérer l'idéal de la catégorie alternative construite sur des principes et des valeurs (humanisme, équité, solidarité, coopération, réciprocité) dont elle pourrait revendiquer l'hégémonie. Ainsi, l'examen des pratiques du quotidien de ces organisations donnerait à voir plutôt que l'existence d'une alternative, « *des processus et des stratégies de recodage de pratiques, sinon financièrement intéressées, pour le moins économiquement rentables, en réalités économiques moralisées et donc acceptables* » (Hély, Moulévrier, 2013 : 12). Les recodages de pratiques conduiraient ainsi à positionner l'Economie Sociale et Solidaire dans l'alternative d'une économie moralement acceptable.

Nous nous situons, en ce qui nous concerne, dans une forte proximité avec cette seconde approche, qui ne consiste pas pour autant à considérer que l'Economie Sociale et Solidaire a renoncé à ses valeurs fondamentales, qu'elle brandit souvent sur l'étendard de sa communication visible. Ceci dans un contexte où, en raison de l'affaiblissement de la différenciation des frontières entre le secteur marchand et le secteur non-marchand, le recodage des pratiques de l'Economie Sociale et Solidaire peut constituer de salutaires références, nécessaires à la cohésion sociale. Le recodage serait à comprendre dans le sens des nouvelles pratiques soumettant les logiques marchandes à une finalité sociale porteuse de l'idéal solidariste, et susceptibles de renouveler certaines normes et règles qui régissent tant l'économie de marché que l'ESS.

Ce positionnement présente néanmoins un écueil de taille. Celui de l'affadissement de l'Economie Sociale et Solidaire, au risque même de son dévoiement, voire d'imposture vers laquelle la conduirait la force de l'isomorphisme marchand, en rejoignant les dérives d'une économie capitaliste dont elle prétend combattre les excès. Ce qui lui ferait perdre toute capacité à susciter une rupture, ou tout au moins un questionnement, de l'ordre économique néolibéral. Ce risque pourrait à certains égards rejoindre la critique formulée à l'encontre du concept de développement durable (et de ses formes dérivées, comme la responsabilité sociale des entreprises), de la part de ceux qui lui contestent son absence de remise en question du dogme de la croissance comme moteur du développement économique.

Nous considérons pour notre part que l'Economie Sociale et Solidaire peut contribuer à la diffusion de ses idéaux dans l'économie en général. Mais loin d'essentialiser le champ de l'ESS à partir de ses valeurs supposées, nous préférons l'examiner à l'aune de ses pratiques, confirmant ou offrant un démenti à l'invocation des valeurs. L'approche par les valeurs devient ainsi une approche par les valeurs concrètement vécues au nom de principes qui viennent les justifier, plutôt qu'au nom d'une commune appartenance ou à une lointaine filiation. Notre intérêt pour les valeurs invoquées et vécues rejoint notre approche du

croisement entre analyse sectorielle et territoriale. Nous nous intéresserons à la porosité de ces valeurs, revendiquées à la fois par les acteurs se reconnaissant dans l'ESS, et par d'autres acteurs faisant vivre les dynamiques territoriales de développement, dont certains se situent sans ambages dans l'économie capitaliste et sa relation habituelle au marché. Notre positionnement ne fait pas pour autant de l'ESS un champ dont les évolutions signeraient un processus d'adaptation à l'ordre marchand néolibéral. Son pouvoir de transformation existe bel et bien, non pas dans la rupture radicale d'un monde hors du monde, mais dans son encastrement avec l'économie capitaliste dont elle cherche, non seulement à corriger les excès, mais à questionner ses principes. En lui rappelant que même dans une économie dominée par le marché, l'économie réelle ne peut exister sans les principes de redistribution et de réciprocité.

1.1.3 L'économie sociale pour la fourniture de services sociaux

En situant à présent l'économie sociale dans le champ des deux secteurs d'activité (insertion par l'activité économique et aide à domicile) auxquels nous nous intéressons, nous serons tenus de la considérer sous l'angle du bien-être social. Nous nous approchons ainsi d'une ligne de travail développée par des auteurs tels Pestoff (1999), considérant l'économie sociale comme agent fondamental des théories du bien-être. A l'aune de ce prisme, l'économie sociale nous conduira à interroger les apports d'Esping-Andersen sur les régimes d'Etat providence, en identifiant un tiers-secteur d'action sociale.

Dans le cas de la Communauté autonome basque, et pour les deux secteurs comparés, nous rejoignons les analyses d'Etxezarreta et Bakaikoa (2011) sur la configuration des nouveaux modèles d'Etat providence ou *welfare mix.* Il s'agit de considérer que l'Etat cesse d'être le fournisseur principal de services et délègue ces fonctions à des entités privées lucratives et non-lucratives, mais en maintenant cependant un rôle central quant aux financements, à la régulation et au contrôle de ces services (Evers, 2005). La Communauté autonome basque est caractérisée par ce modèle méditerranéen d'Etat providence avec un tiers-secteur dominant, où l'incorporation de mécanismes compétitifs a atténué son particularisme, en introduisant plus de transparence dans la relation entre acheteurs et fournisseurs de services, ce qui entraîne une meilleure reconnaissance légale et institutionnelle de l'économie sociale.

Dans le cas du Pays Basque français, nous nous appuyons, pour les secteurs qui nous intéressent, sur un référentiel du modèle subsidiaire ou conservateur français, où les entités

non lucratives (associations dans ce cas) ont joué historiquement un rôle d'allié privilégié des politiques publiques. L'introduction de mécanismes compétitifs a ensuite affaibli le pacte corporatiste existant jusqu'alors, et facilité l'incorporation de nouveaux agents privés dans ces marchés, en configurant parfois ces derniers comme des quasi-marchés, en raison de leur régulation par l'Etat. Développée notamment par Le Grand (1990), la notion de quasi-marché qui s'applique au secteur de l'aide à domicile, se réfère à un système mixte où cohabite l'idée de financer les fournisseurs privés de services à travers le choix d'acheteurs individuels tout en maintenant un contrôle direct de l'Etat (ou des collectivités) comme agent d'accréditation des services offerts.

Nous situer dans cette perspective des régimes d'Etat providence nous aidera à mieux cerner l'économie sociale (pour les deux secteurs retenus), dans sa contribution à la fourniture de services en vertu d'une distribution fonctionnelle des rôles avec l'Etat.

Nous pourrons aussi de la sorte, à travers une appréhension territoriale de l'économie sociale orientée vers la fourniture de services sociaux, restituer des lignes de tension dans le débat conceptuel sur l'Economie Sociale et Solidaire que les seuls héritages historiques qui l'ont fondée (Economie Sociale, Economie Solidaire) ne suffisent pas à décrire. Ces lignes de tension dont nous trouverons des formes d'expression sur les terrains d'étude (en matière d'hybridation des ressources par exemple) peuvent révéler des processus de convergence vers une confluence progressive entre le monde coopératif et celui des associations. De la même manière elles révèlent l'avènement de nouvelles dynamiques territoriales qui hybrident les caractéristiques des deux mondes dont l'Economie Sociale et Solidaire est issue, autour de valeurs dont elle ne serait pas l'unique dépositaire.

Notre perspective rejoint le caractère hybride de l'économie sociale qui rend possible une re-conceptualisation de l'entreprise comme de l'économie en général, autour du pari d'une économie plurielle capable d'intégrer et de rééquilibrer les trois principes économiques proposés par Karl Polanyi[6] (1944) :

- le principe de l'échange marchand,
- le principe non-marchand de redistribution,
- le principe non-monétaire de réciprocité.

Nous ne considérons pas que ces principes économiques relèvent de l'apanage de l'ESS, mais qu'ils se réfèrent au fonctionnement de l'économie en général. Et même si les auteurs auxquels nous nous rallions (Hély, Moulévrier) reprochent à Polanyi d'avoir négligé les

[6] Polanyi évoquait également une quatrième modalité, celle de l'administration domestique.

représentations morales et culturelles (à travers les institutions politiques, religieuses et familiales notamment), les relations d'interdépendances interpersonnelles sur lesquelles repose le marché, nous considérons pertinente son analyse du dés-encastrement entre les sphères de l'économique et du social, auquel conduit le système économique libéral, et son extension marchande sans ses nécessaires limites.

Ainsi, au même titre que Defourny et Pestoff (2008), nous ne considérerons pas l'économie sociale comme un secteur indépendant, mais comme un champ capable d'hybrider et de gérer, en interaction avec l'économie marchande, les trois logiques d'action ou les trois principes posés par Polanyi. Au même titre que les travaux comparatistes du CIRIEC, nous nous situons à notre tour dans une approche de l'économie sociale en tant que concept qui fait abstraction de critères juridiques et administratifs et se centre sur l'analyse du comportement de ses acteurs (Chaves et Monzon, 2008).

Tout au long de notre travail, lorsque nous évoquerons l'économie sociale, il s'agira d'un pan de l'économie orientée vers la fourniture de services répondant à des besoins sociaux (économie du social, d'une certaine manière), dont les secteurs de l'insertion par l'activité économique et de l'aide à domicile constituent une illustration. La dénomination économie sociale ne se référera donc pas à une classification historique privilégiant l'entrée statutaire (s'agissant des coopératives, associations et mutuelles, par exemple, que nous regrouperons sous la terminologie d'Economie Sociale).

Nous parlerons également d'Economie Sociale et Solidaire (ESS), en tant que champ composite résultant d'une agrégation d'acteurs, reconnu comme tel à la fois par ceux qui le composent, ceux qui l'observent, et l'action publique qui le soutient, à travers ses textes de loi notamment. L'ESS, en tant que réalité tangible, à travers ses organisations propres, les politiques publiques qui l'accompagnent en même temps qu'elles la définissent, restituera les mises en tension entre acteurs aux héritages distincts ayant produit des valeurs mettant l'accent, tantôt sur la gouvernance interne et la non-privatisation des ressources, tantôt sur l'objet et l'utilité sociale de l'activité.

1.1.4 Un cadre juridique qui confirme le besoin d'élargissement du champ

a/ La loi française de 2014 sur l'Economie Sociale et Solidaire : le verrou du statut juridique dépassé

La loi n° 2014-856 du 31/07/2014 relative à l'Economie Sociale et Solidaire témoigne d'une tentative de dépassement des blocages dans lesquels la dialectique d'une approche par les statuts ou par l'objet enfermait jusqu'alors le champ de l'ESS en France.

Cette loi définit en effet le champ de l'Economie Sociale et Solidaire autour de ses grands principes: la poursuite d'un but social autre que le seul partage des bénéfices, une lucrativité encadrée, une gouvernance démocratique et participative.

Elle précise que le champ de l'ESS comprend les acteurs traditionnels en raison de leur régime juridique (associations, fondations, coopératives, mutuelles), et inclut une nouvelle catégorie, les entreprises de l'ESS.

Concernant cette dernière catégorie qui consacre la nouveauté apportée par la loi, il est précisé que la qualité d'entreprise de l'ESS s'effectuera par voie délibérative, au moment de l'immatriculation et du dépôt des statuts. Cette reconnaissance ouvrira droit aux financements de la Banque Publique d'Investissement (BPI). Mais elle nécessitera de respecter les grands principes de l'ESS et de poursuivre un objectif d'utilité sociale, définie par le respect de l'une des deux conditions suivantes : apporter un soutien à des personnes vulnérables (état de santé, besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social, situation économique ou sociale) ; contribuer à la cohésion territoriale ou la préservation du lien social.

Outre cette précision apportée sur la définition et la délimitation du champ, la loi prévoit de nombreuses autres dispositions. Certaines d'entre elles peuvent être détachées car elles ne resteront pas sans effet sur les dynamiques territoriales de l'ESS, voire sur les deux secteurs d'activité comparés dans notre recherche, lorsqu'elles seront traduites en décrets.

L'agrément « d'entreprise solidaire d'utilité sociale » qui permet aux entreprises agréées d'accéder notamment à l'épargne salariale solidaire, sera réservé aux entreprises de l'ESS dont l'activité présente un impact social significatif.

La loi définit la subvention afin d'éviter qu'elle ne soit attaquable au plan juridique en matière de marchés publics.

Dans le champ des coopératives, la loi présente une nouvelle définition de la coopérative, mettant en avant ses principes fondateurs comme le principe d'exclusivisme, la gestion

démocratique, la lucrativité modérée. Elle crée aussi une nouvelle forme de coopérative, la coopérative d'activité et d'emploi (CAE).

Trois leviers d'action sont prévus pour faciliter le développement de l'ESS dans les territoires : les Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), les contrats de développement territorial pour les collectivités du Grand Paris, et la participation renforcée des collectivités locales dans le capital des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Enfin, les acheteurs publics locaux seront tenus d'élaborer et de publier un schéma de promotion des achats publics socialement responsables, dès lors que le montant total annuel est supérieur à un montant fixé par décret. Ce schéma doit fixer des objectifs de passation de marchés comportant des clauses sociales, avec un suivi annuel.

Parmi les apports de la loi, on peut souligner l'élargissement du champ de l'ESS sur une base qui ne soit pas uniquement statutaire, la reconnaissance de formes organisationnelles entrepreneuriales et territoriales innovantes déjà expérimentées ici et là (CAE, SCIC, SCOP, PTCE), l'encouragement à différentes formes de porosité entre l'économie conventionnelle et l'ESS (obligation d'information des salariés lors d'une cession d'entreprise et possibilité de reprise par ces derniers sous forme de SCOP, PTCE…). Notons aussi la sécurisation apportée aux entités qui en relèvent, et l'accès possible à de nouvelles ressources financières.

b/ La France devancée par la loi espagnole de 2011 sur l'Economie Sociale : un même souci d'élargissement, sur des fondements éthiques

Avec la loi 5/2011 du 29 mars 2011 sur l'Economie Sociale, l'Espagne fait figure de pionnière dans l'espace européen, puisqu'elle est le premier pays de l'Union européenne à inscrire une définition et un encadrement du champ dans un texte législatif de portée nationale. Il est intéressant de noter que, dans son préambule, le texte de loi fait référence à la « charte de l'Economie Sociale » en vigueur en France. Le même préambule précise que la CEPES (Confédération Entrepreneuriale Espagnole de l'Economie Sociale) a proposé un texte à l'origine de la loi. Il y est précisé que la loi d'Economie Sociale se connecte avec les principes qui ont inspiré les objectifs poursuivis par la loi d'Economie Soutenable (durable), dans la mesure où l'Economie Sociale est précurseur d'un modèle économique du développement durable dans sa triple dimension : économique, sociale et environnementale.

Ainsi, l'objectif de cette loi n'est pas de se substituer au cadre juridique en vigueur relatif aux différentes entités qui constituent le secteur, mais de garantir une meilleure sécurité juridique,

en établissant les principes auxquels doivent souscrire les entités qui composent l'Economie Sociale, afin de lui donner reconnaissance et visibilité.

Le texte composé de neuf articles accorde une prééminence aux principes qui sont posés dans l'article 4 : la primauté des personnes et de l'objet social sur le capital ; l'application des résultats obtenus par une activité économique principalement liée au travail, au service, à l'activité réalisés par les adhérents ou membres, ou à l'objet social même de l'entité ; la promotion de la solidarité interne et avec la société qui favorise l'engagement en faveur du développement local, l'égalité d'opportunités entre hommes et femmes, la cohésion sociale, l'insertion de personnes en risque d'exclusion sociale, la génération d'emplois stables et de qualité, la conciliation de la vie personnelle, familiale et professionnelle, ainsi que la durabilité ; l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Ce n'est que l'article 5 qui précise quelles sont les entités faisant partie de l'Economie Sociale : outre les coopératives, les mutuelles, les fondations, les associations avec une activité économique, les sociétés de travailleurs, les entreprises d'insertion, les centres spéciaux d'emploi[7], les confréries de pêcheurs, les sociétés agraires de transformation, qui faisaient déjà partie du champ, la loi rajoute les entités singulières créées par des normes spécifiques régies selon les principes de l'article 4.

La loi espagnole de l'Economie Sociale a intégré dans son référentiel de valeurs les apports de la mouvance Economie Solidaire, comme en témoignent la recherche d'intégration dans l'économie et la société de publics particuliers mentionnés dans le troisième principe de l'article 4, ou le concept plus large de développement durable.

L'article 8 précise que les pouvoirs publics doivent faciliter les initiatives d'Economie Sociale, promouvoir ses principes et ses valeurs, en les impliquant notamment dans les politiques actives de l'emploi.

Le débat sur la définition du champ se résout juridiquement selon des formes voisines dans les deux pays, en mettant l'accent sur des principes et des valeurs, au-delà d'une appartenance statutaire qui ne constituerait pas en soi un gage de respect en leur faveur. Le second principe de la loi espagnole place l'impératif d'une économie connectée avec la sphère productive comme une exigence de l'Economie Sociale, par exemple.

Avec le Portugal, la France et l'Espagne étaient les seuls pays européens à avoir adopté une loi nationale en faveur de l'Economie Sociale et Solidaire, fin 2014, selon des définitions

[7] *Centros especiales de empleo*, accueillant des personnes en situation de handicap et correspondant peu ou prou aux entreprises adaptées françaises.

reflétant une volonté de compromis entre les intérêts des différentes familles qui la composent.

1.2 Les dynamiques territoriales de l'ESS : la gouvernance au cœur de la question

1.2.1 Les interactions entre ESS et territoire selon une double approche sociopolitique et socioéconomique

Les liens entre l'ESS et les dynamiques territoriales sont venus questionner la notion même de développement local comprise d'abord comme une opération de « rattrapage » pour des territoires en perte de vitesse (Mengin, 2002). Les schémas de référence s'inspiraient du système libéral, l'enjeu étant d'y attirer, d'y créer, d'y développer des entreprises classiques. La rupture opérée par l'ESS dans les liens entre économie libérale et territoire apparaît dans le sens où les effets d'opportunité sont ici absents, la présence d'une entreprise sociale étant intrinsèquement liée aux besoins du territoire auxquels elle répond, et aux ressources spécifiques qu'elle réussit à y mobiliser. Les liens entre ESS et territoire semblent ainsi fluctuer entre fonction réparatrice dans des contextes de crise et capacité à mobiliser des ressources en traçant des stratégies de développement durable dans des dynamiques d'expansion (Parodi, 2002).

Selon Pecqueur et Itçaina (2012), le territoire se définit « *comme un concours d'acteurs, dans un contexte spatial déterminé qui vise à faire émerger puis tenter de résoudre sous contrainte environnementale, un problème (sociétal ou productif) partagé. Construire du territoire consiste d'abord à désigner les contours d'un problème et à envisager les scénarios de résolution. Un tel concours d'acteurs se décline autant sur le registre des activités productives que sur celui de l'action publique.* » (ibid. : 48).

Les liens entre ESS et territoire expriment dès lors une posture critique face à une approche qui postulerait pour l'unicité d'un agent rationnel, axiologiquement neutre et a-spatial, pour lequel le territoire se réduirait à une variable externe de faible valeur explicative.

Ces liens entre ESS et territoire rejoignent ainsi la question du sens que les acteurs attribuent à leurs propres activités, ce qui facilite la qualification de l'entreprise sociale à partir de valeurs interrogeant son projet économique, sa finalité sociale et la nature de sa gouvernance.

Mais la gouvernance doit ici être comprise non pas seulement du point de vue interne à l'entreprise sociale, mais au sens territorial, renvoyant à un « *processus de coordination des*

acteurs, d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005 : 329). Les acteurs publics ne peuvent y être monopolistiques. Ils sont nodaux, exerçant leur action au sein de réseaux tissés par de multiples acteurs, dont ceux de l'ESS. Il s'agit donc de comprendre le niveau de participation et d'implication de ces acteurs dans « *une idée de construction collective d'action publique* » (ibid. : 329).

La gouvernance territoriale peut être approchée à travers les modèles entrepreneuriaux, les politiques publiques, les mobilisations socio-territoriales.

L'approche par la gouvernance territoriale conduit à observer comment la nébuleuse du champ de l'ESS peut s'organiser en acteur collectif, au-delà des appartenances statutaires, au-delà aussi des proximités sectorielles, associant dans l'action publique territorialisée, les politiques, les acteurs économiques, les bénéficiaires des activités déployées. Elle pose la question de sa nature plus ou moins participative, de l'extension de la participation à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique. Elle s'impose peut-être aussi en raison d'instruments publics complexes, dont la complexité doit autant à la nature intrinsèque des besoins à pourvoir qu'à la structure multi-niveaux, polycentrique, de l'action publique, mêlant l'échelon européen, l'Etat, et la multitude des échelons régionaux et locaux, plus ou moins emboîtés, en fonction de leurs compétences.

Nous voyons ainsi que la nature et la forme de ces interactions ne peuvent se limiter à privilégier une seule forme de statut, puisqu'il s'agit de s'intéresser à tous les acteurs qui s'inscrivent dans une visée commune : l'intérêt général territorialisé. Ainsi, chacun des deux secteurs d'activité comparés nous mettra en prise avec des associations, des coopératives, des entreprises privées organisées sous forme sociétaire, ainsi que des établissements publics, tous opérateurs dans la mise en œuvre de services sur un territoire partagé. Le niveau de partage du territoire pourra relever de règles bâties entre ces acteurs, plus ou moins orientées par l'action publique territorialisée.

Dans le registre socioéconomique, nous essaierons de mettre en évidence comment les acteurs de l'économie sociale peuvent être des agents de la régulation territoriale puisqu'ils questionnent le« *mode d'interaction et de coordination des activités, des emplois et revenus, et des flux de capitaux, qui permettent d'assurer la régularité du système productif* » (Demoustier, Richez-Battesti, 2010 : 8). Ils peuvent de la sorte expérimenter de nouvelles réponses à des besoins sociaux, mais aussi influencer le fonctionnement des secteurs d'activité couverts, à travers les relations d'emploi, les flux financiers mobilisés, les stratégies commerciales déployées.

La qualification des gouvernances est ici essentielle pour analyser les liens entre économie sociale et territoires, selon cette double entrée sociopolitique et socioéconomique. Dans le domaine de l'économie sociale, des auteurs comme Enjolras (2005) ont pu mobiliser le concept de gouvernance à travers les notions de gouvernance verticale (centrée sur l'Etat et les collectivités territoriales) et de gouvernance horizontale (fondée sur une dynamique propre de coordination entre acteurs de la société civile). Nous emprunterons à cette approche, complétée par celle de Gianfaldoni (2011), qui distingue les formes tutélaire, marchande, et partenariale de la gouvernance. La dimension partenariale peut révéler les aptitudes des acteurs à développer des réseaux locaux, différenciées selon les territoires, indicatrices de la construction sociale d'une confiance territoriale (Coleman, 1988, Itçaina, 2004) et d'un travail politique pouvant dépasser les intérêts catégoriels de communautés sectorielles. Elle illustre la capacité des acteurs à faire émerger des objectifs propres, dépassant, contournant ou subordonnant des préoccupations marchandes en les soumettant à un intérêt commun supérieur. Elle renvoie à la capacité de l'économie sociale à créer ou à régénérer du capital social à l'échelle des territoires.

1.2.2 Le capital social territorial comme expression de normes partagées pour une gouvernance partenariale

La contribution à la régulation territoriale sera envisagée dans une réciprocité d'approches. Comment l'économie sociale diffuse-t-elle les valeurs qui la fondent, ses questions et problématiques spécifiques (qualification vers l'emploi, professionnalisation des opérateurs, caractère multiple et transsectoriel des besoins sociaux de certaines catégories de publics…) vers le territoire ? Comment appréhende-t-elle le territoire ? Comme une matrice génératrice d'opportunités ? Comme un cadre imposant ses propres limites ? Comme un ensemble résiliaire dont elle constitue un maillon, dans une dynamique de co-construction ?

Comment les acteurs d'une ressource déjà qualifiée sur le territoire et par le territoire, repèrent-ils l'économie sociale ? Ainsi en est-il des *clusters* fondés sur des secteurs d'activité relatifs à des filières économiques, et mus par des notions d'excellence et de compétitivité. Les valeurs et les normes mobilisées par ces *clusters* expriment-elles une porosité avec celles de l'économie sociale ?

Considérant que le *cluster* vient qualifier ce qui fait ressource pour le territoire, selon une qualification convergente entre acteurs socioprofessionnels et acteurs publics, le niveau d'interaction observé entre ces *clusters* et les deux secteurs de l'économie sociale approchés

permet-t-il de voir se dessiner le pouvoir d'intégration des trois principes économiques de Polanyi dans les deux territoires comparés, et *in fine* l'émergence d'une re-conceptualisation de l'économie en général, n'opposant pas développement économique et finalité sociale ? L'interaction peut être comprise tant du point de vue des liens effectifs pouvant exister entre acteurs (entreprises rattachées aux différents *clusters* et entreprises de l'économie sociale), que de leur capacité à traiter, ensemble ou séparément, des problématiques territoriales communes.

La ressource territoriale nous renvoie au concept mal défini de *capital social*. Ce dernier doit aux approches canoniques de Coleman (1990), Putnam (1993), mais aussi de Bourdieu (1986) une acception nuancée et parfois controversée (Ritaine, 2001), surtout lorsqu'il s'agit de bâtir des indicateurs de mesure dans le but d'établir des comparaisons. A travers les différents auteurs, un consensus se dégage cependant qui établit un lien entre les individus et les organisations, générateur de confiance, de compréhension mutuelle, et de réciprocité d'actions sur la base de normes et de valeurs partagées. Les travaux menés à l'échelle européenne dans le cadre du projet CONSCISE (Evans, 2000) ont dégagé trois ensembles de déterminants permettant de qualifier le capital social (Kay, 2006). D'une part, la confiance, les réseaux sociaux et la réciprocité au cœur des relations entre individus et organisations. Ensuite, des normes comportementales, des engagements, des appartenances traduisant un mode de pensée qui va au-delà de valeurs partagées au plan individuel ou organisationnel. Enfin, des canaux d'information effectifs permettant aux individus et aux organisations d'accéder aux informations en provenance de leur communauté ou extérieures à celle-ci.

Les mêmes travaux soulignent les liens entre capital social, économie sociale et territoire, en suggérant la capacité de l'économie sociale à s'appuyer sur le capital social existant, mais aussi à le générer ou à le régénérer. A la suite de Gitell et Vidal (1998), de Szreter et Woolcock (2004), le capital social est ici compris dans ses trois dimensions :

- *bonding* qui correspond à la capacité à rapprocher les individus, les groupes et les organisations selon des logiques endogènes,
- *bridging* qui décrit les liens susceptibles d'être construits avec des éléments extérieurs à son groupe ou son organisation,
- *linking* qui renvoie aux correspondances entre différents niveaux de pouvoir ou de statut social.

Ces différentes dimensions du capital social, et notamment celles résumées sous les vocables *bridging* et *linking* renvoient aux formes de gouvernance qui débordent les appartenances sectorielles, au sein d'un territoire. Comprendre comment les deux secteurs comparés

développent ces dimensions nous aidera à repérer non seulement leur contribution à l'édification de politiques territoriales les concernant, mais aussi leur association à l'élaboration des politiques publiques plus générales conduites dans leurs territoires.

Le capital social ainsi compris doit à l'existence et au rôle de structures exerçant par vocation une fonction de médiation, d'interface, de confluence d'acteurs, d'organisations et de secteurs. C'est à ce titre que nous nous intéresserons à des quasi-institutions (Conseil de développement, agences de développement), dans lesquelles se côtoient acteurs politiques et socioéconomiques pour dessiner des stratégies collectives territoriales. D'un point de vue sociologique et dans une perspective néo-institutionnaliste, il s'agit d'institutions configurées selon des normes, des règles et des conventions plus ou moins stabilisées (Smith, 2009 : 1, Fligstein, 2001), à l'image des institutions publiques. Elles dessinent un réseau local de politiques publiques (*policy network*) chargé de dynamiser l'action publique locale (Ahedo, Urteaga, 2004). Nous les qualifions de quasi-institutions d'un point de vue formel et juridique, car leur existence est certes encadrée par des textes de loi, mais leur création effective, leurs domaines d'intervention, la labilité de leur composition, procèdent d'accords locaux, contrairement aux institutions publiques et politiques (les collectivités de différents rangs) dont les compétences réglementaires deviennent des compétences administratives. Comment ces structures *ad hoc* articulent-elles des objectifs à la fois sociaux et économiques à l'échelle d'un territoire ? Comment s'exerce leur fonction médiatrice et de quelle manière associent-elles les acteurs de l'économie sociale, de l'Economie Sociale et Solidaire, dans leurs réflexions et leurs pratiques ? De quel projet politique ces articulations ou leur absence se font-elles l'expression ?

Conclusion du chapitre 1

Nous intéresser à l'ESS nous renvoie à une appréhension difficile d'un champ par nature composite, que nous ne pouvons assimiler à un secteur d'activité. Le débat entre Economie Sociale et Economie Solidaire, s'il rend compte d'une mise en perspective historique, semble à certains égards aujourd'hui dépassé, avec notamment la figure de l'entreprise sociale plus à même de restituer la polysémie des formes, à travers ses différents héritages, y compris dans ses aspects juridiques. Des évolutions juridiques récentes en France et en Espagne ont d'ailleurs légalisé un élargissement du champ bien au-delà d'une appartenance statutaire historique (celle des coopératives, des associations, des mutuelles et des fondations).

Cet élargissement interroge le caractère performatif assigné au champ, pour certains réductible à un secteur spécifique, en raison des valeurs spécifiques qui le fondent, qui justifieraient sa place particulière en tant qu'alternative dans une économie plurielle. L'alternative consisterait à se situer dans une autre économie que l'économie capitaliste dominante, à travers son ordre marchand et sa forme néolibérale.

Nous préférons pour notre part, aux côtés d'auteurs comme Hély et Moulévrier (2013), le considérer comme porteur d'alternatives mais dans une relation dialectique de différenciation/intégration avec le capitalisme. Ce sont donc les pratiques et leurs registres de justification qui permettront de reconnaître les valeurs de l'ESS, pour parfois constater qu'elles ont conservé leur intentionnalité première, ou alors qu'elles sont teintées d'une grammaire empruntée au marché et à l'ordre économique capitaliste.

Dans une approche où nous intéresserons aux interactions entre ESS et territoires, il nous importera finalement de repérer comment des valeurs d'équité, de solidarité, de réciprocité sont mises en pratique, qu'elles résultent d'une capacité des acteurs issus de l'ESS à les inspirer, ou d'un équilibre territorial dans lequel interagissent des acteurs publics, des acteurs issus du secteur marchand pur, et d'autres issus de l'ESS. Le concept de gouvernance territoriale nous aidera à rendre compte de ces interactions. Les formes de gouvernance, plus ou moins tutélaire, plus ou moins marchande, plus ou moins partenariale, feront état des acteurs qui impriment leur marque dans le jeu d'interactions territoriales, par leur capacité de diffusion de valeurs spécifiques.

La notion de capital social pourra être mobilisée pour rendre compte des interactions entre économie sociale (catégorie recouvrant les deux secteurs d'activité comparés, et correspondant à la réalisation de prestations répondant à des besoins sociaux de populations

vulnérables) et territoire, à travers ses formes *bridging* et *linking* notamment, qui décrivent des logiques dépassant l'espace endogène propre à chacun des secteurs.

Les liens entre ESS et territoire interrogeront ainsi la porosité des systèmes et des valeurs, et mettront en évidence le rôle particulier que pourraient jouer à cet effet des formes d'organisations spécifiques aux territoires, dans une fonction de médiation entre objectifs économiques et enjeux sociaux. Il en est ainsi de structures telles agences de développement et Conseil de développement, qualifiées d'outils quasi-institutionnels du développement d'un point de vue formel et réglementaire, dans leur fonction de réseau local de politiques publiques (*policy network*). Il pourrait en être de même des *clusters*, *a priori* mobilisés par un référentiel de performance et de compétitivité économique, mais trouvant en même temps leur cohésion dans des pratiques de coopération, légitimées par une commune appartenance à un territoire partagé.

Chapitre 2 – Une approche néo-institutionnaliste de l'économie sociale pour la caractérisation d'un travail politique orienté par des normes et des valeurs

Introduction du chapitre 2

Le besoin de comprendre la logique économique des deux secteurs d'activité comparés nous a placés immédiatement face à un choix. Celui de considérer que ces secteurs économiques à vocation sociale n'évoluent pas selon des règles dictées par le jeu des préférences individuelles, elles-mêmes guidées par la main invisible du marché, et sa loi d'airain régulée par le prix du marché qui construirait un équilibre vertueux entre l'offre et la demande. En nous situant dans une démarche constructiviste et non pas structuraliste de l'économie, nous avons considéré que la caractérisation économique de ces deux secteurs d'activité relève d'un travail politique permanent. Afin de décrire ce travail politique, notre approche néo-institutionnaliste nous amène à considérer que les marchés et les économies sont gouvernés par les institutions qui les structurent (Hall, 1986). Les institutions doivent être comprises comme des ensembles de règles et de normes stabilisées, inscrites dans des processus dynamiques qui consistent à les dés-institutionnaliser afin de les ré-institutionnaliser (Smith, 2009). Ainsi, chacun des secteurs relève d'un ordre institutionnel spécifique selon une approche que nous présenterons dans la première partie de ce chapitre. Nous avons complété notre modèle d'analyse, en l'articulant à des outils empruntés à l'approche sociologique de l'Ecole des conventions (Boltanski et Thévenot, 1991), que nous présenterons dans la deuxième partie de ce chapitre. L'intérêt porté à ces outils réside dans leur aptitude à rendre compte des mises en tension qui orientent le travail politique. Ceci au nom de valeurs que traduisent les registres de justification invoqués par les acteurs faisant vivre les institutions auxquelles nous nous intéresserons. Ainsi, notre cadre d'analyse repose sur le postulat selon lequel le travail politique qui oriente l'ordre institutionnel spécifique à chacun des secteurs est gouverné par des valeurs. Comparer l'ordre institutionnel de deux secteurs dans deux territoires reviendrait ainsi à comparer les systèmes de valeurs qui prévalent grâce aux compromis plus ou moins stabilisés qui résultent de leur confrontation.

2.1 Des secteurs d'activité décrits selon un ordre institutionnel résultant d'équilibres au sein de rapports institués

En croisant des approches inspirées à la fois par des économistes, des politistes et des sociologues, l'échelle territoriale interroge une compréhension par trop structuraliste de l'économie, qui ferait prévaloir les lois intangibles et mécaniques du marché, le primat des préférences individuelles et du choix rationnel des acteurs qui les sous-tendent. Elle constitue une bonne échelle d'observation des institutions qui structurent chaque secteur d'activité, et à ce titre facilite l'utilisation de cadres d'analyse qui empruntent au néo-institutionnalisme et considèrent que « *les économies et les marchés sont toujours gouvernés à travers les institutions qui les structurent* » (Smith, 2009 : 1, Hall, 1986). Mais ces institutions, « *comprises comme les systèmes de règles, de normes et d'attentes stabilisées, n'imposent pas simplement des contraintes sur l'activité économique ; elles fournissent en même temps les conditions essentielles qui permettent à l'action productive et commerciale d'exister durablement* ». (Smith, 2009 : 1, Fligstein, 2001). La différenciation territoriale doit aider à repérer et à conceptualiser des mécanismes de gouvernance convergeant ou pas vers un gouvernement commun selon un processus constant visant à institutionnaliser ces règles et ces normes, c'est-à-dire à les régulariser ou à les changer en vue de leur re-régularisation (Jullien, Smith, 2008). Notre recherche ancrée dans la science politique s'intéresse aux dynamiques d'institutionnalisation territoriale des mobilisations socioéconomiques.

L'analyse de deux secteurs relevant de l'économie sociale se prête *de facto* à la démonstration que l'activité économique ne peut être définie distinctement d'une intention sociale.

Les actions économiques qui touchent l'économie sociale, c'est-à-dire les actes qui touchent au financement, à la production, et à la commercialisation des services, seront considérés comme des construits sociaux et politiques. Nous postulons que les actions économiques des entreprises sociales ne peuvent être exclusivement orientées par une recherche de rentabilité et de profitabilité. Elles sont à comprendre comme étant guidées par un souci de faire face ou de tirer parti de l'incertitude des marchés sur lesquels elles se situent, en construisant des réseaux, en gagnant et fidélisant des clients, dans un contexte d'incertitude, lié en grande partie aux orientations de l'action publique.

Nous utiliserons un cadre d'analyse de sociologie politique de l'économie, emprunté à Jullien et Smith (2008), combinant des outils des sciences politique et économique. Ce cadre

d'analyse a été déjà appliqué à des *industries* (automobile, agro-alimentaire, armements…) et des *firmes,* univers éloignés de l'économie sociale et de la production de services sociaux, ce qui a supposé un certain nombre d'adaptations de notre part.

Ainsi que le définissent Jullien et Smith, nous considérerons nous aussi que chacun des deux secteurs est gouverné par *un ordre institutionnel* spécifique. Conceptualisé comme une configuration de règles, d'acteurs et de pratiques, l'ordre institutionnel sera *« appréhendé comme un mode spécifique d'articulation de quatre rapports institués qui concernent les manières de mobiliser ou de gérer respectivement le travail, les financements, les fournisseurs et les clients* » (ibid. : 139 et 140, nous soulignons). Bien que dotés d'une certaine stabilité, ces *« rapports seront considérés en termes dynamiques puisque l'on pose qu'ils sont constamment l'objet d'un travail politique pour les institutionnaliser, les dés-institutionnaliser ou les ré-institutionnaliser* » (ibid. : 140).

Nous rejoindrons Jullien et Smith en considérant que chacun des secteurs d'activité est ontologiquement politique, comme ils l'envisagent pour toute *industrie.* Ce cadre d'analyse nous aidera à repérer notamment les dimensions marchandes de la gouvernance, en mettant en évidence les jeux de concurrence entre entreprises sociales. Bien que partageant ensemble des règles et des repères que constituent les rapports institués, les entreprises sociales n'en sont pas moins concurrentes, « *les positions compétitives des unes et des autres dépendant de leurs facultés respectives à capter les meilleures ressources et les meilleurs clients au détriment de leurs rivales* » (ibid. : 145). Dans ce jeu de concurrence, l'artificialité des règles imposées par le politique accorde une place déterminante à l'action publique et à ceux qui y concourent.

Le cadre d'analyse de Jullien et Smith nous aidera à rendre compte d'un travail politique en construction, à l'échelle territoriale. En effet, afin de traiter la question des intérêts et des fins de l'action, ils distinguent trois formes d'interdépendance qui marquent chaque *ordre institutionnel* (ibid. : 144) :

- les *équipes de fidèles* qui constituent la garde rapprochée des individus personnalisant et menant – en apparence au moins – chacune des organisations en lutte ;
- les *communautés sectorielles,* soit les sites de négociation quotidiens où se rencontrent les acteurs collectifs et publics de chaque industrie ;
- les *réseaux extra-sectoriels* où l'on intervient sur les controverses qui dépassent les frontières d'une seule industrie.

Les auteurs précisent en outre que « *l'exigence de la recherche d'alliés constitue une dimension comparable* » (ibid. :147). Le cadre d'analyse précise que pour influer sur chacun des rapports institués, les acteurs qualifient certains enjeux spécifiques afin de justifier

l'intervention collective ou publique. Ils évoquent ainsi la construction sociale de la valeur, des jugements et des justifications, d'où la nécessité d'étudier le discours des acteurs socioprofessionnels et publics comme une composante intégrale des jeux d'alliance. Les controverses correspondent précisément à des confrontations sur les fins de l'action collective ou publique, et sur les formes d'organisation permettant d'y accéder. C'est à cet effet que nous emprunterons à la sociologie pragmatique de Boltanski et Thévenot (école des conventions) pour nous aider à décrypter le discours des acteurs selon l'approche des *mondes* ou des *cités*.

Mais si nous nous appuyons sur le cadre de Jullien et Smith particulièrement adapté pour comprendre les situations de concurrence, les jeux d'alliance entre acteurs, les équilibres dynamiques entre orientations marchande, tutélaire et partenariale de la gouvernance, et la construction d'un travail politique, nous nous en écarterons cependant à trois niveaux.

1. D'une part, car l'intention des auteurs est de démontrer par l'effectivité d'un travail politique, la cause du gouvernement européen des industries. Ils considèrent que la primauté de l'Etat-nation comme échelle la plus prégnante de régulation des industries (comme tendent à le démontrer les travaux de Hall et Soskice, 2001) n'a plus lieu d'être en Europe. En mettant l'accent sur le fait qu'une recherche privilégiant un paradigme qui sépare nettement les économies politiques nationales ne permet pas de voir la teneur des processus politiques qui produisent et reproduisent les institutions qui structurent les jeux d'acteurs et donc les industries en Europe, ils posent le principe selon lequel *« il existe un seul gouvernement de l'Union européenne doté d'une telle épaisseur institutionnelle qu'il n'est plus nécessaire de l'analyser comme un simple espace de gouvernance* » (Jullien et Smith, 2008 : 139). Même s'ils considèrent par ailleurs que ce gouvernement peut être fragmenté.

Notre intention au contraire est de nous appuyer sur la pertinence du concept de gouvernance. En écho à Kooiman (1993) qui considère qu'il tient sa légitimité au fait qu'il renvoie aux interactions entre l'Etat (et plus largement l'ensemble des acteurs publics) et la société, et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique. L'approche territoriale et la perspective comparatiste en renforcent l'intérêt. Il s'agira de mettre en évidence, de manière différenciée selon les territoires, un travail politique en construction susceptible de faire émerger, sous l'effet d'un processus d'européanisation, des formes de gouvernance commune et non pas un gouvernement commun. Nous posons donc l'hypothèse que les deux secteurs d'activité comparés subissent une même influence, sous l'effet du *benchmarking*, potentiellement générateur de convergence vers un cadre normatif commun. S'agissant de

l'économie sociale telle que nous l'avons définie précédemment (chapitre 1), plusieurs raisons nous poussent à préférer le concept de gouvernance territoriale, en cherchant à identifier plutôt les mises en tension entre ses différentes orientations comme point de départ vers d'hypothétiques formes communes. Tout d'abord, le poids probablement important des régimes d'Etat providence, qui donne la primauté aux cadres nationaux (voire régionaux dans le cas de la Communauté autonome basque, en raison des compétences transférées par l'Etat à l'autonomie correspondante) pour des activités visant la fourniture de services sociaux. Ensuite le contexte évolutif des cadres institutionnels en dessous de l'Etat-nation, tant en France qu'en Espagne. Enfin le lien étroit unissant l'économie sociale et les territoires, sur le registre des régimes territoriaux producteurs de confiance et de capital social (au sens de Kay, 2006), en faisant intervenir la société civile, pour la production de services destinés exclusivement à un marché local et non pas soumis à la concurrence internationale.

L'observation des alliances, à travers la détermination des communautés sectorielles et des réseaux extra-sectoriels, permettra d'approcher les interactions entre économie sociale et territoire. Les différentes formes de gouvernance viendront matérialiser les tensions dynamiques à l'œuvre au cœur de ces alliances, en exprimant les rôles respectifs de l'Etat (ou plus largement de l'action publique), du marché, et de la société civile. Les travaux d'Enjolras (2010) appliqués aux services à la personne les ont conceptualisées sous forme de gouvernance verticale et de gouvernance horizontale. Gianfaldoni (2010) s'inscrit dans une ligne similaire en s'intéressant au secteur de l'IAE, ce qui l'amène à distinguer trois formes de gouvernance territoriale, selon ses orientations tutélaire, marchande ou partenariale.

2. D'autre part, l'utilisation du cadre de Jullien et Smith nous conduira à deux formes d'adaptations en raison des spécificités des deux secteurs d'activité que l'on ne peut assimiler à des *industries.* Selon le cadre de référence, le Rapport Institué (RI) Achats correspond à la relation qui s'instaure au niveau de l'ensemble des fournisseurs mobilisés pour alimenter ensuite la fonction de production. Or, l'objet de notre recherche vise la réalisation de services sociaux, même si dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, l'activité repose sur une fonction support souvent orientée vers la production de biens. Comme nous le préciserons dans la deuxième partie de notre travail, nous considérerons pour les deux secteurs d'activité, que la fonction Achats est relative à une fonction de prescription de publics, qu'elle fasse l'objet d'injonctions formalisées ou d'une orientation plus souple. Il s'agira donc de s'intéresser à l'ensemble des acteurs qui contribuent à cette chaîne de prescription, et aux conditions qui en déterminent les règles.

3. Enfin, la nature du service (public et marchand) associe très étroitement les acteurs publics (de différents rangs) et les autres acteurs, et ce avec plus ou moins d'intensité pour les quatre Rapports Institués. C'est la raison pour laquelle, après avoir présenté séparément chacun des RI, plutôt que de procéder à l'analyse des interactions à l'intérieur de chaque rapport institué, nous avons préféré procéder à une analyse globale des alliances, selon les trois strates du cadre proposé par Jullien et Smith : les équipes de fidèles, les communautés sectorielles, les réseaux extra-sectoriels. Notre analyse s'intéressera finalement davantage aux équilibres dynamiques liant les quatre rapports institués, qu'à ceux observés à l'intérieur de chacun des rapports institués considérés séparément.

2.2 La parole des acteurs comme expression politique de la grandeur, pour une mise à l'épreuve en vue d'une recherche de compromis vers le bien commun

Le *travail politique* est compris dans le sens où il investit dans les concurrences et les coopérations infra et inter-organisationnelles, « *impliquant de ce fait des débats de valeurs pour définir les fins de l'action collective* » (Jullien, Smith, 2008 : 148). Si le travail politique est sous-tendu par un débat de valeurs, il convient de caractériser ces dernières dans une perspective mettant en scène des communautés sectorielles mobilisées ou pas par un intérêt commun.

Nous utiliserons à cet effet les outils de la sociologie sur l'économie de la grandeur et les registres de justification (Boltanski, Thévenot, 1991). Ils aideront à identifier les convergences et divergences de valeurs, les conflits de représentations qui en résultent, et les figures de compromis possibles pour aider au dépassement de ces derniers en vue d'un bien commun supérieur.

Ces deux auteurs analysent un processus qui rend possible un accord entre les membres d'une société. Prenant appui sur les propos des acteurs qu'il s'agit d'accueillir[8], la démarche est amorcée par un impératif de justification. Chaque acteur peut justifier son action au nom d'un principe qu'il estime comme supérieur. Les relations entre les acteurs supposent de chercher un langage commun et de s'entendre sur ce que chacun considère comme un principe supérieur commun. Les auteurs parlent alors « *d'un système d'attentes réciproques sur les*

[8] Ce qui aide le sociologue à opter pour une position symétrique, en évitant le surplomb qui consiste à révéler aux acteurs les mécanismes et déterminismes que dissimulent leurs pratiques.

comportements et les compétences, conçues comme allant de soi et pour aller de soi » (Ibid.: 14).

Les arguments mobilisés par des individus peuvent se référer à un même principe supérieur commun, mais ils peuvent aussi se référer à des « grandeurs » - autrement dit des systèmes de valeurs - différentes qu'il n'est pas possible de hiérarchiser entre elles, sauf à adopter l'une d'entre elles comme référence. Ce qui peut aider le dépassement de désaccords, est le fait que chaque individu peut objectiver son action en vertu de plusieurs formes d'objectivité. Ainsi le principe supérieur commun est donc à la fois un élément de rapprochement entre les acteurs, mais aussi un facteur d'ordre, c'est-à-dire de hiérarchie dans l'importance des acteurs et des objets, d'où le terme de grandeur (les économies de la grandeur). Comme le souligne Enjolras (1993 : 95), le principe supérieur commun conduit alors à identifier « *les cadres communs permettant de dépasser les particularités contingentes en offrant la possibilité de coordonner les actions de personnes diverses dans des situations différentes* ».

Boltanski et Thévenot appellent « *mondes* » ou « *cités* » ces ensembles cohérents de valeurs mais aussi de critères permettant de juger les êtres et les choses, de distinguer le bien du mal et de définir des modalités de règlement des désaccords. Ils vont déterminer six *mondes* ou six *cités* : la *cité* marchande, la *cité* industrielle, la *cité* civique, la *cité* domestique, la *cité* de renom (ou par l'opinion), la *cité* inspirée.

A chacune de ces *cités*, ils vont associer des états de grandeur. Ainsi dans la *cité* marchande, l'état de grandeur est donné par la richesse ; dans la *cité* industrielle, la grandeur sera associée à l'efficacité ; dans la *cité* civique, la capacité à faire prévaloir un intérêt général au-delà des intérêts particuliers ; dans la *cité* domestique, l'accent sera mis sur l'ordre hiérarchisé du proche hérité de la tradition ; la *cité* par l'opinion fera prévaloir la primauté de l'opinion des autres ; enfin la *cité* inspirée reconnaîtra l'accès à un état de grâce.

A ces six *cités*, le travail ultérieur de Boltanski et Chiapello sur le « *nouvel esprit du capitalisme* » (1999) adjoindra une septième, celle du projet.

Dans leur ouvrage sur les nouvelles approches sociologiques des organisations, Amblard et al. (2005) ont pu résumer la présentation des *cités* sous une forme dont nous nous sommes inspirés.

Tableau 1 : Les cités (selon L. Boltanski, et L. Thévenot)

Cités	Inspirée	Domestique	d'Opinion	Civique	Marchande	Industrielle
Principe supérieur commun	Se soustrait à la mesure. Jaillit de l'inspiration.	Hiérarchie, tradition, relations personnelles.	Opinion des autres, notoriété.	Prééminence des collectifs.	Concurrence.	Objet technique et méthode scientifique, efficacité, performance.
Etat de grandeur	Spontané, échappe à la raison.	Bienveillant, avisé.	Réputé, connu.	Représentatif, officiel.	Désirable, valeur.	Performant, fonctionnel.
Dignité	Amour, passion, création.	Aisance, bon sens.	Désir de considération.	Liberté.	Intérêt.	Travail.
Répertoire des sujets[9]	Enfants, artistes.	Supérieurs, inférieurs, ascendants.	Vedettes.	Collectivités	Concurrent, clients.	Professionnels.
Répertoire des objets	Esprit, corps.	Préséance, cadeaux.	Noms, marques, messages.	Formes légales.	Richesse.	Moyens.
Formule d'investissement[10]	Risque.	Devoir.	Renonce au secret.	Renonce au particulier, solidarité.	Opportunisme.	Investissement, progrès.
Rapport de grandeur[11]	Singularité.	Subordination, honneur.	Identification.	Adhésion délégation.	Possession.	Maîtrise.
Relations naturelles	Rêver, imaginer.	Eduquer, reproduire.	Persuasion.	Rassemblement pour une action collective.	Relations d'affaires, intérêt.	Fonctionner.
Figure harmonieuse[12]	Imaginaire.	Famille, milieu.	Audience.	République.	Marché.	Système.
Epreuve modèle[13]	Aventure intérieure.	Cérémonie familiale.	Présentation de l'évènement.	Manifestation pour une juste cause.	Affaire, marché conclu.	Test.
Mode d'expression du jugement	Eclair de génie	Appréciation	Jugement de l'opinion.	Verdict du scrutin.	Prix.	Effectif, correct.
Forme de l'évidence	Certitude de l'intuition.	Exemple.	Succès, être connu.	Texte de loi.	Argent, bénéfice.	Mesure.
Etat de petit	Routinier.	Sans gêne, vulgaire.	Banal, inconnu.	Divisé, isolé.	Perdant.	Inefficace.

Source : H. Amblard, P. Bernoux, G. Hereros, Y.-F. Livian, dans « Les nouvelles approches sociologiques des organisations », Seuil, 2005 (adapté de « De la justification – Les économies de la grandeur », par L. Boltanski et L. Thévenot, Paris, Gallimard, 1992).

Le décryptage des propos d'acteurs (grâce aux *cités)* permettra de comprendre les valeurs en tension qui orientent le travail politique des deux secteurs de l'économie sociale. Nous utiliserons aussi cette approche dans la troisième partie de notre travail, afin de mesurer la réalité ou la fragilité des compromis possibles entre les acteurs de l'économie sociale, et les

[9] Les personnes invoquées en référence.

[10] Ou prix à payer.

[11] Manière valorisante de se situer par rapport aux autres.

[12] La forme idéale recherchée.

[13] Là où la grandeur des personnes et des choses se révèle.

acteurs socioéconomiques et institutionnels qui animent les dynamiques économiques territoriales.

Conclusion du chapitre 2

Le cadre d'analyse néo-institutionnaliste que nous avons emprunté à Jullien et Smith (2008) consiste à considérer que chacun des secteurs comparés est gouverné par un ordre institutionnel spécifique, conceptualisé comme une configuration de règles, d'acteurs et de pratiques autour de quatre rapports institués (RI) désignant les manières de mobiliser le travail, les financements, les fournisseurs et les clients. Ce cadre d'analyse devra nous aider à repérer les dimensions marchandes de la gouvernance, par la mise en évidence des jeux de concurrence entre entreprises sociales. Nous l'avons cependant adapté à trois niveaux. D'une part, en nous éloignant de l'acception de gouvernement commun à l'échelle européenne qu'il vient soutenir pour ses auteurs. Nous avons choisi en ce qui nous concerne de nous appuyer sur le concept de gouvernance territoriale, plus adapté à des secteurs d'activité à vocation sociale, en raison de la diversité des régimes d'Etat providence qui impriment leur marque, de l'importance des cadres territoriaux infranationaux dans leur régulation, et du lien étroit unissant économie sociale et territoires, sur le registre des régimes territoriaux producteurs de confiance et de capital social. Ensuite nous avons considéré que le RI Achats (décrivant la mobilisation de la fonction fournisseurs) relève de la prescription de personnes par une chaîne de décision publique, rendant possible la fonction de production, tant pour l'IAE que pour l'AD. Enfin, nous avons choisi, après avoir présenté séparément chacun des RI, d'approcher globalement les jeux d'alliances et interdépendances entre acteurs, en raison de la forte imbrication des acteurs publics et autres acteurs dans les différents RI, et ce, selon les trois strates proposées par les auteurs du cadre de référence : les équipes de fidèles, les communautés sectorielles et les réseaux extra-sectoriels.

Afin de donner au travail politique son épaisseur relative aux débats de valeurs pour définir les fins de l'action collective, nous avons choisi de faire appel à l'Ecole des conventions, en nous référant au modèle des six *cités* ou *mondes* de Boltanski et Thévenot : la *cité marchande*, la *cité industrielle*, la *cité civique*, la *cité domestique*, la *cité d'opinion*, la *cité inspirée*.

Ainsi, nous nous intéresserons aux propos des acteurs qui composent les institutions approchées dans chacun des secteurs, en tentant de comprendre leurs registres de justification, révélateurs des valeurs qu'ils mobilisent au nom d'un principe estimé comme supérieur. Les possibilités d'établir des compromis à partir de principes (soit de *cités*) a priori divergents

décriront leur aptitude à partager des valeurs communes au-delà de positions individuelles *a priori* irréconciliables. Cette approche permettant de révéler la fabrique d'un travail politique autour de valeurs partagées sera également mobilisée dans la troisième partie de notre travail. Nous pourrons de la sorte identifier les débats, voire combats, de valeurs, et les compromis qui se construisent pour orienter les dynamiques territoriales de développement, en tâchant d'identifier si la nature de ces compromis rejoint ceux observés pour chacun des ordres institutionnels des secteurs comparés. Ceci permettrait de démontrer que la rencontre entre secteurs et territoire s'établit selon des principes axiologiques rejoignant une rationalité en valeur, par-delà la domination d'une rationalité instrumentale (Weber, 1905, 2004).

Chapitre 3 – La comparaison, fondée sur deux territoires frontaliers, pour une (re) formulation d'hypothèses explicatives

Introduction du chapitre 3

Afin que la « *comparaison ne soit pas seulement description, mais aussi explication (ou plutôt tentative d'explication)* » (Hassenteufel, 2000 : 121), il a été nécessaire de préciser l'objet de la comparaison et l'intérêt méthodologique qui la sous-tend, au regard de la construction de nos hypothèses.

Si le néo-institutionnalisme nous permet de nous appuyer sur une *« approche comparative fructueuse dans le domaine des politiques publiques, de l'économie politique et de la représentation des intérêts* » (ibid. : 106), nous avons été confrontés à différents choix méthodologiques afin de bâtir notre comparaison.

Le choix des terrains renvoie au besoin de distinguer parmi les variables explicatives au cœur de nos hypothèses, des variables endogènes au territoire et des variables exogènes, dont certaines pourraient d'ailleurs constituer une toile de fond commune aux deux territoires, au risque de réduire l'intérêt de la démarche comparative. C'est le cas du processus d'européanisation qui pourrait entraîner des évolutions convergentes, en ce qui concerne l'ordre institutionnel des deux secteurs comparés. Les dynamiques territoriales de développement sont quant à elles *a priori* plus fortement dépendantes des contextes locaux que révèlent des matrices territoriales singulières à chacun des terrains d'étude.

L'approche empirique que nous avons privilégiée nous a obligés à réaliser des choix, afin de rendre la comparaison soutenable et pertinente, en évitant plusieurs pièges dont celui du nominalisme.

Enfin, afin de donner à l'exercice de comparaison son plein aboutissement, nous avons opté pour un parti pris en termes de restitution également, en combinant une présentation par terrain et une présentation plus analytique.

3.1 La comparaison à l'épreuve de variables supranationales, nationales et locales

Notre choix de comparaison de deux territoires rattachés à deux états-nations distincts ne peut occulter la dimension internationale de la comparaison, et à travers elle, les phénomènes transnationaux liés notamment à l'européanisation des politiques publiques. Cette dernière a pu se prêter à l'analyse des évolutions convergentes, comprises comme un processus dynamique qui se traduit par le fait que dans un même domaine, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées adoptent progressivement les mêmes politiques publiques (Hassenteufel, 2000). En posant nos hypothèses, nous intégrons dans notre réflexion des variables qui soumettent le processus d'européanisation selon des évolutions convergentes à l'épreuve des filtres et usages domestiques, qu'ils soient nationaux, régionaux ou infrarégionaux. Parmi ces variables, nous pouvons détacher d'abord les régimes d'Etat providence, dont relève chacun des Etats comparés. Ensuite les processus de régionalisation et de décentralisation qui viennent accompagner l'évolution de ces régimes d'Etat providence selon des voies distinctes, et leurs effets en termes de compétences et de moyens au service de l'action publique, avec la présence de quasi-institutions, dont la seule existence révèle la capacité des acteurs locaux à composer avec ces processus. Enfin, les composantes démographiques, économiques, sociales qui dessinent les particularités des territoires comparés.

Si les capacités d'élaboration de compromis relèvent de variables que l'on peut considérer comme locales, il n'en est pas de même de l'évolution des régimes d'Etat providence, ni même des processus de régionalisation et de décentralisation. La comparaison tentera de mettre en évidence ces variables territoriales produisant des formes plus ou moins spécifiques de gouvernance pour les deux secteurs d'activité comparés, en fonction de normes et de valeurs spécifiques. Elle permettra aussi de détacher les dynamiques territoriales distinctes et leur capacité à prendre en considération les deux problématiques (insertion socioprofessionnelle de personnes éloignées de l'emploi, vieillissement et maintien à domicile de personnes âgées) auxquelles renvoient les secteurs comparés et dont le traitement dépasse leurs seules capacités d'intervention. Les différents régimes d'Etat providence influençant l'action sociale dans chacun des territoires, ainsi que l'organisation territoriale spécifique issue des processus de régionalisation et de décentralisation, contribuent à construire les matrices territoriales dans lesquelles s'insèrent les jeux d'acteurs locaux, parfois contraints. Ces matrices, pour être décrites de manière plus complète au regard des problématiques qui nous mobilisent, doivent

faire apparaître d'autres composantes (comme les régimes territoriaux de l'ESS). Elles dessinent ainsi les contours de deux territoires bien distincts (cf. 4). L'intérêt de la comparaison sera de mettre en évidence des variables locales, dans une tension dynamique avec des variables non maîtrisées localement.

La comparaison se situera à la confluence d'une entrée sectorielle et d'une entrée territoriale.

Il ne s'agira donc pas dans notre analyse de comparer les matrices territoriales, mais la capacité d'acteurs politiques et socioéconomiques situés dans des matrices territoriales distinctes à se saisir de problématiques touchant des populations vulnérables. Les matrices territoriales seront ainsi comprises comme un cadre orientant le jeu des acteurs dans l'appréhension de ces problématiques.

En considérant 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 composée de multiples intervenants, dont des acteurs locaux susceptibles d'en réinterpréter les enjeux au nom de valeurs particulières, pour leur conférer des objectifs spécifiques de nature qualitative, nous plaçons la gouvernance territoriale au cœur d'un paradigme qui donne la primauté à l'action locale plus ou moins sous influence de variables exogènes, l'une d'entre elles étant le processus d'européanisation.

3.2 L'européanisation des politiques publiques pour l'IAE et l'AD : un facteur à relativiser

Le processus d'européanisation des politiques s'appliquant aux secteurs de l'IAE et de l'AD peut être envisagé selon plusieurs perspectives.

Il serait possible de considérer selon une simple approche *top down*, l'impact des politiques européennes sur les politiques nationales et infranationales en matière d'IAE et d'AD. La démonstration consisterait alors à signifier comment l'action publique européenne peut constituer un cadre contraignant, au point d'engendrer des processus de convergence entre politiques nationales et infranationales. Mais cette approche se heurte au constat que l'Union européenne dispose de faibles compétences en matière d'action sociale, et son pouvoir réglementaire s'appliquant directement aux deux secteurs comparés est quasiment inexistant. C'est pourquoi nous préférerons considérer l'européanisation comme un « *processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes et de styles de politiques publiques, de manières de faire, ainsi que des croyances partagées et de normes d'abord définies et consolidées à travers la fabrication*

des politiques européennes et incorporées ensuite dans la logique des discours, identités, structures politiques et politiques publiques au niveau domestique » (Muller, 2010 : 105).

Ce sont plutôt les interactions entre les différents niveaux de gouvernement qui nous amèneront à comprendre l'européanisation comme l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs, cognitifs induits par la construction européenne (Palier, Surel, 2007).

Nous mettrons donc l'accent sur des mécanismes d'harmonisation souples et non hiérarchiques comme la méthode européenne de coordination, ou les effets du *benchmarking*, par la diffusion de modèles et de normes dans les espaces domestiques nationaux et infranationaux.

C'est à ce titre que nous choisirons des textes de l'Union européenne (traité, recommandation, circulaire, directive) non pas pour leur portée hiérarchique et prescriptive sur l'évolution des deux secteurs comparés, mais pour leur valeur cognitive en matière de diffusion de modèles et de pratiques. Nous pourrons de la sorte nous situer plus précisément au cœur de notre dialectique entre secteurs d'activité et territoires, dans une mise en tension entre politiques sectorielles et territoriales, afin de « t*raduire une volonté d'affirmation politique de chaque collectivité dans un contexte de concurrence exacerbée pour le positionnement dans l'espace des compétences partagées* ». (Mériaux, 2005 : 30). Rejoignant notre hypothèse en matière d'évolution des types de gouvernance qui s'appliquent aujourd'hui à l'IAE et à l'AD dans l'espace européen, nous tenterons de mettre en évidence comment l'action publique territorialisée pour ces deux secteurs emprunte de plus en plus à une grammaire du marché, qui imprime des changements d'ordre cognitif.

Mais ces évolutions convergentes ne sont pas homogènes, les « *effets de l'intégration européenne variant selon les territoires, participant à les différencier* » (Weisbein, 2011 : 497). La notion de gouvernance territoriale prend alors un relief particulier, laissant à penser que les évolutions observées ne doivent pas tant à la seule impulsion européenne qu'à d'autres raisons, notamment endogènes aux sociétés locales, ou liées à des transformations économiques structurelles (Bukowski, Piattoni, Smyrl, 2003). La puissance d'intervention locale sera appréhendée dans son aptitude à anticiper, adapter mais surtout coproduire des normes européennes en les hybridant à des grammaires déjà constituées en fonction des jeux de pouvoir locaux (Pasquier et Weisbein, 2004).

3.3 L'observation de deux territoires frontaliers plutôt que la mise en évidence de dynamiques transfrontalières

Nous avons été confrontés à ce stade à une difficulté méthodologique, liée au choix des territoires, supports et objets de la comparaison. Les deux territoires relèvent certes de dynamiques institutionnelles, politiques et économiques distinctes, mais en tant qu'espaces frontaliers, ils relèvent également d'une matrice culturelle commune, celle du Pays basque. S'agissait-il alors de filtrer la comparaison au tamis des dynamiques transfrontalières reposant sur des effets d'émulation/inspiration, renforcés par une matrice culturelle commune et une proximité géographique ? Ou, sans pour autant négliger cette dimension, allions-nous privilégier une posture plus ouverte, accueillant des processus d'harmonisation transnationale, de dépendance (au regard notamment des régimes d'Etat providence dont chacun des territoires a reçu l'héritage), et décrivant une convergence en douceur par la diffusion de modèles et de valeurs résultant du *benchmarking* ? Nous avons plutôt opté pour cette seconde voie, afin d'éviter le piège culturaliste, voire essentialiste de la comparaison. Notre analyse ne recherche donc pas d'abord à repérer les dynamiques transfrontalières, comme des travaux antérieurs s'y sont attelés (Itçaina, 2012), même si comme nous le verrons dans notre analyse, les effets d'influence d'un territoire sur l'autre sont loin d'être absents. L'analyse des régimes territoriaux de l'ESS nous indique, par exemple comment le modèle coopérativiste présent en Communauté autonome basque a pu être source d'inspiration pour certains pionniers de l'Economie Sociale en Pays basque français. De la même manière, nous verrons que l'émergence des *clusters* en Pays basque français doit à leur préexistence en Communauté autonome basque, en tant qu'adaptation du modèle inspiré par Porter. La dynamique transfrontalière est même portée institutionnellement, à différentes échelles[14].

[14] La conurbation ou *eurocité basque*, dessine un espace transfrontalier urbain et littoral, entre les deux principales agglomérations de notre périmètre d'étude, soit l'agglomération bayonnaise (Agglomération Côte Basque Adour ou ACBA) et celle de *Donostia San Sebastian*. Le *consorcio Txingudi*, regroupe trois localités, dont une en Pays basque français (Hendaye) et deux en Communauté autonome basque (Irun, *Hondarribia-Fuentarrabia*). Portées par des principes de coopération, les dynamiques transfrontalières qui en résultent touchent différents aspects (aménagements, politique touristique, développement économique…). Elles sont appuyées par l'ensemble des institutions et quasi-institutions que nous évoquerons ci-après (chapitre 4), dont le Conseil de développement du Pays basque qui considère le transfrontalier comme un axe de développement stratégique pour le Pays basque. Dans le domaine économique, un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) *Bihartean* a même été créé entre la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne Pays basque et la Chambre de Commerce, d'Industrie et de Navigation du Guipuzcoa. Le but de ce GIE est de développer des projets économiques transfrontaliers, de répondre aux besoins des entreprises situées dans chacun des deux territoires, et de créer une offre économique commune.

Des situations de précarité sociale et économique illustrent une forme de porosité frontalière, mais comme nous le constaterons dans notre développement ultérieur, les deux secteurs de l'économie sociale comparés sont peu touchés par des dynamiques transfrontalières au plan institutionnel.

3.4 Des choix méthodologiques pour définir et délimiter les objets de comparaison

En essayant d'éviter les quatre écueils de la comparaison soulignés par Hassenteufel (2000)[15], nous avons tenté d'abord de construire notre objet, en le soumettant à l'épreuve de la comparabilité. Notre stratégie de recherche s'est fondée sur l'analyse des cas plutôt que sur celle des variables (E. Négrier, 2005), même si notre perspective comparatiste s'inscrit à la fois dans un savoir préexistant, et dans un cadrage qui valorise les données statistiques, et ce tant pour les deux secteurs d'activités comparés, que pour les évolutions démographiques et économiques des territoires comparés.

Le choix de la province du Guipuzcoa plutôt que l'ensemble de la Communauté autonome basque relève de différentes raisons.

D'une part, étant donné la disparité de taille entre la Communauté autonome basque (2 179 815 habitants en 2011) et le Pays basque français (286 779 habitants en 2010), avec l'effet de métropolisation de la ville de Bilbao induisant des biais comparatifs en termes de dynamiques territoriales, nous avons privilégié un territoire provincial plutôt que l'autonomie entière.

D'autre part, en choisissant un territoire historique qui est aussi un échelon administratif (celui de la *diputación*), il a été possible d'orienter notre comparaison à une échelle qui facilite une certaine homothétie des niveaux d'action publique entre les deux territoires (Etat, gouvernement régional / Conseil régional, *diputación* / Conseil général, *mancomunidades* / intercommunalités, municipalités).

Cette dernière a été facilitée par le fait qu'aucun des territoires comparés ne comprend la métropole de l'entité régionale dont il relève (Bilbao pour la Communauté autonome basque /

[15] Soit : la « *comparaison Canada Dry* » qui ne s'appuie pas sur une grille d'analyse partagée et homogène, la « *comparaison de bureau* » sans déplacements sur le terrain, la « *comparaison jivaros* » et son réductionnisme quantitativiste, et enfin la « *comparaison ventriloque* » pour lequel le travail empirique n'aurait plus qu'une valeur illustrative d'une hypothèse centrale sans prise en compte d'autres hypothèses.

Bordeaux pour le Pays basque français), ni la localité dans laquelle s'exerce le pouvoir politique et administratif de l'échelon territorial supérieur auquel il est rattaché (*Gasteiz-Vitoria* comme capitale politique et administrative de la Communauté autonome basque, Pau comme préfecture du département des Pyrénées-Atlantiques).

La construction de notre objet de comparaison nous a conduits très vite à nous confronter au piège du nominalisme. Nous entendons par nominalisme à la fois la sélection de deux objets parce qu'ils relèvent de la même terminologie bien que recouvrant des sens différents dans deux territoires, mais aussi la difficulté à sélectionner des objets de comparaison semblables par nature, car la désignation ou la forme de l'objet les distingue.

Les processus de régionalisation en Espagne et de décentralisation en France, par exemple, ont débouché sur une organisation générant des institutions dont les effets de symétrie ne sont pas absents (Etat espagnol/ Etat français, gouvernement régional de la Communauté autonome basque / Conseil régional d'Aquitaine, *diputación* du Guipuzcoa / Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, *mancomunidades* / intercommunalités), mais en réalité la géométrie de leurs compétences et de leurs moyens les distingue.

Les quasi-institutions évoquées ci-après (cf. 4.1), soit le Conseil de développement du Pays basque pour le Pays basque français, et les agences de développement organisées par *comarca* dans le territoire du Guipuzcoa, sont à la fois le reflet d'une décentralisation en cours et le produit de dynamiques territoriales spécifiques et historiquement situées. Bien qu'elles ne résultent pas des mêmes logiques de mobilisation et que leurs répertoires d'actions se distinguent, elles peuvent représenter dans les deux cas des lieux de confluence d'acteurs pour l'élaboration de stratégies territoriales.

L'application du modèle de Smith et Jullien relatif à l'ordre institutionnel pour l'IAE et l'AD nous a permis d'éviter le piège du nominalisme en nous intéressant aux interactions entre acteurs (équipes de fidèles, communautés sectorielles, réseaux extra-sectoriels) pour les quatre rapports institués. Pour l'IAE, nous avons préféré utiliser l'appellation SIAE[16], plus générique que celle d'entreprise, qui recouvre des réalités très diverses selon les territoires. Pour l'AD, nous avons finalement cherché à comprendre l'organisation d'un marché et la gouvernance qui en résulte, à partir de l'intervention publique. Nous avons dû donc intégrer dans notre réflexion, pour le cas du Guipuzcoa, en plus du secteur de l'AD reconnu en tant que tel par l'action publique[17], les différentes formes d'assistance à domicile réalisées sur la base d'une intervention financière publique, incluant des prestations professionnelles, mais

[16] Structures d'insertion par l'activité économique.

[17] Qualifié de SSAD (*Servicios de asistencia domiciliaria*, ou Services d'aide à domicile).

également le rôle des familles ainsi que le travail informel. Notre comparaison porte ainsi sur la multiplicité des options ouvertes, de nature à favoriser le maintien à domicile des personnes dépendantes, et non pas uniquement sur l'une de ces modalités, faisant intervenir des opérateurs professionnels. Nous avons comparé les contenus des politiques publiques, les publics visés et les acteurs dominants dans chacun des deux secteurs. Notre grille d'analyse comparative a privilégié la notion de gouvernance territoriale, par l'analyse de ses dimensions marchande, tutélaire et partenariale.

En inscrivant cette comparaison sectorielle dans une problématique plus large des dynamiques territoriales, nous avons cherché à mettre en évidence les principaux marqueurs qui orientent les dynamiques territoriales, la place qu'y occupent les préoccupations sociales, et en particulier les problématiques d'insertion socioprofessionnelle et du vieillissement. Nous nous sommes intéressés aux *clusters,* formes organisationnelles privilégiant des pratiques de coopération, et posant la question du type de « contrat » conclu entre le monde économique et le territoire. Ceci afin de comprendre si ces formes de coopération privilégient une gouvernance au service d'intérêts uniquement marchands ou si elles se saisissent aussi d'enjeux sociaux au nom d'un intérêt partagé supérieur, celui du territoire à travers lequel elles fondent leur commune appartenance.

3.5 Une approche empirique pour distinguer les variables endogènes et locales dans la comparaison

Le travail empirique, principal matériau pour notre analyse, s'est appuyé sur la réalisation de quatre-vingts dix entretiens qualitatifs.

Pour l'IAE, nous avons réalisé au total trente entretiens semi-directifs (soit seize en Pays basque français et quatorze en Guipuzcoa). Etant donné le faible nombre de SIAE, nous avons pu approcher toutes les SIAE du Guipuzcoa (huit), et onze des douze SIAE du Pays basque français répertoriées lors de notre enquête. Nous avons également rencontré les institutions publiques en charge du secteur et les réseaux professionnels qui les regroupent.

Pour l'AD, nous avons réalisé trente entretiens semi-directifs, dont seize en Pays basque français et quatorze en Guipuzcoa. Pour les opérateurs, nous avons rencontré les trois catégories d'acteurs dans chacun des territoires (associations, enseignes privées et CCAS/CIAS pour le Pays basque français ; coopératives/associations/fondations, enseignes privées et municipalités pour le Guipuzcoa), en procédant à un échantillonnage en fonction de deux critères : la couverture territoriale (différentes *comarcas* en Guipuzcoa, zones urbaines et

rurales en Pays basque français) et la représentativité (en termes de population potentiellement touchée).

Nous avons également rencontré les institutions publiques en charge du secteur et l'un des réseaux professionnels représenté en Pays basque français.

Pour l'IAE et l'AD, nous avons fait le choix, en plus des opérateurs intervenant dans chacun des territoires comparés, de retenir dans notre échantillonnage un à deux opérateurs situés sur des territoires de proximité relevant totalement ou partiellement du même niveau d'intervention publique (Béarn dans le cas du Pays basque français, Biscaye dans le cas du Guipuzcoa).

Enfin pour les dynamiques territoriales, nous avons réalisé trente entretiens semi-directifs. Dans le Guipuzcoa, nous avons rencontré la direction du développement territorial de la *diputación*, *Gipuzkoa Berritzen* (outil travaillant sur l'innovation), six agences de développement et une autre en préfiguration, quatre *clusters* et pré-*clusters*, ainsi qu'un institut de formation professionnelle. En Pays basque français, les entretiens ont été menés auprès du Conseil de développement, de quelques acteurs majeurs impliqués dans les dynamiques économiques territoriales (CCI de Bayonne Pays basque, Herrikoa, Maison de l'Emploi), de *cinq clusters*, d'un dispositif public territorialisé en matière de santé, d'une fondation et d'une association approchées au titre de pratiques considérées comme innovantes socialement.

Les entretiens en Pays basque français ont été réalisés en langue française. En Communauté autonome basque, ils ont tous été conduits en langue espagnole. Les extraits que nous utiliserons tout au long de notre démonstration ont été traduits en français par nos propres soins, après leur retranscription en langue originelle.

En complément de ces entretiens semi-directifs, nous avons également procédé à la revue d'une documentation primaire ou spécialisée en relation avec les secteurs et problématiques traités, soit pour l'essentiel :

- des textes de loi et réglementations spécifiques aux secteurs de l'IAE et de l'AD, aux différents échelons (Europe, Espagne et France, Communauté autonome basque, *diputación* du Guipuzcoa, Conseil régional d'Aquitaine, Conseil général des Pyrénées-Atlantiques) ;
- des études et rapports réalisés au plan national et régional en relation avec les secteurs de l'IAE et de l'AD ;
- des rapports d'activité, avis et compte-rendu du Conseil de développement du Pays basque, ainsi que les plans stratégiques de développement de la *diputación* du Guipuzcoa et instances

associées, et ceci, pour des travaux couvrant une période 1997-2015, et/ou présentant une dimension prospective à différents horizons (2020, 2030) ;
- la presse généraliste (quotidiens régionaux et nationaux) ou spécialisée (comptes rendus d'activités de *Gizatea* pour l'IAE en Communauté autonome basque, magazine du *cluster Osasuna*…) se rapportant aux secteurs ou problématiques approchés.

3.6 Une stratégie de restitution qui associe les terrains d'étude et une analyse comparative

Afin de soutenir l'intérêt de notre démarche comparative, la stratégie d'écriture résulte d'un compromis entre une structuration par terrain et une structuration par entrée analytique.
En ce qui concerne la structuration par terrain, nous avons d'abord choisi de présenter les deux territoires à travers leurs matrices territoriales dessinées à la fois par des formes institutionnelles et organisationnelles (organisation politique et administrative, Etat providence, régimes territoriaux de l'ESS), des caractéristiques économiques et sociales venant dessiner des portraits de territoire.
C'est également selon cette structuration par terrain que l'ordre institutionnel propre à l'IAE, puis à l'AD, a été présenté. Il nous a paru de la sorte que nos deux territoires, supports de comparaison, peuvent également être considérés comme des objets à comparer en tant que tels. Pour chacun des secteurs, la comparaison interterritoriale finit par mettre en exergue la capacité plus ou moins forte des acteurs à influer sur les orientations marchandes de la gouvernance, impulsées elles-mêmes par des logiques transnationales, afin de leur substituer des valeurs de coopération et de partenariat révélant un autre référentiel de valeurs.
Mais afin de donner à l'exercice comparatif sa pleine valeur, dans le but de mieux entrer dans notre problématique, et d'éprouver nos hypothèses, nous avons complété cette structuration terrain par plusieurs entrées analytiques.
Nous avons identifié le concept d'*empowerment* (Bacqué, Biewener, 2013) comme figure centrale de la comparaison. L'approche a consisté alors à comprendre par la comparaison comment les acteurs se saisissent d'enjeux autres que marchands et concurrentiels, et réussissent à amener finalement sur leurs scènes territoriales des questions relatives à la montée en compétence, l'inclusion et l'insertion sociale de personnes considérées comme étant, soit éloignées des conditions d'emploi ordinaire et marginalisées, soit faiblement qualifiées, soit peu ou pas associées aux prestations dont elles bénéficient (qu'il s'agisse des usagers ou de leurs familles).

Notre deuxième entrée analytique s'est intéressée à décrire comment les gouvernances à l'œuvre dans les deux secteurs retenus font aujourd'hui plus ou moins école en faveur d'une économie différente, par les décloisonnements sectoriels auxquels elles renvoient. La *fabrique d'une nouvelle économie territoriale* qui en résulte a été envisagée pour les deux secteurs comparés. L'ordre institutionnel propre à l'IAE renvoie à la construction d'un e*space socioéconomique* intégrant plusieurs objectifs : viabilité économique des modèles, insertion des entités dans l'espace marchand, finalité sociale encastrée par l'aptitude des entités économiques ordinaires à accueillir et intégrer des publics dés-insérés socialement. De la même manière, la comparaison construite à partir du secteur de l'AD conduit à constater l'émergence d'un *espace sociosanitaire*, mieux à même d'appréhender la problématique du vieillissement et du maintien à domicile dans sa globalité, en couvrant des champs sectoriels distincts (l'action sociale, la santé).

La fabrique de cette nouvelle économie, décrivant des formes d'intersectorialité, voire de transsectorialité (Muller, 2010, Bourgeois, 2015) a été mise en correspondance avec le concept *d'innovation sociale*, plus largement développé dans notre troisième partie.

Cette entrée analytique nous a permis, tant du point de vue de l'*empowerment* que de l*a fabrique d'une nouvelle économie territoriale* de dégager des facteurs de similitude mais aussi de différence entre les deux secteurs d'activité retenus. Nous n'avons pas cherché à comparer l'IAE et l'AD, mais à travers l'entrée analytique, à mieux rejoindre notre problématique et les jeux d'hypothèses qui l'accompagnent.

La prise en compte des populations vulnérables dans les dynamiques territoriales a été appréhendée de manière croisée.

D'une part, à travers la capacité des acteurs qui configurent l'ordre institutionnel des deux secteurs comparés[18] à rejoindre ces dynamiques pour les orienter, les réorienter, les doter de nouveaux objectifs, ce qui constitue la deuxième partie de notre travail.

D'autre part, en mettant en évidence l'aptitude des acteurs qui construisent les dynamiques territoriales à élargir leurs référentiels à d'autres valeurs que celles de compétitivité et de performance.

Cette approche, développée dans la troisième partie de notre travail, s'est efforcée de comprendre comment les problématiques sociales, et notamment l'insertion socioprofessionnelle des personnes éloignées de l'emploi, ou le vieillissement et le maintien à domicile, sont amenées dans des lieux privilégiés de mise en débat des problématiques

[18] Avec leurs communautés sectorielles et leurs réseaux extra-sectoriels.

territoriales (Conseil de développement pour le Pays basque français, agences de développement et *Gipuzkoa Berritzen* pour le Guipuzcoa). Elle a mobilisé notre attention sur la manière dont *l'innovation sociale*, dans sa conception utilitariste et fonctionnaliste, ou alors transformatrice (Bouchard, 2007, Richez-Battesti et al., 2012), apparaît dans les différents territoires, par des approches transversales (celles du développement durable ou de la responsabilité sociale des entreprises, par exemple) ou par la création de formes organisationnelles privilégiant des logiques de coopération et l'action collective (les *clusters*, mais également les agences de développement). Elle a finalement mis en évidence comment ces approches transversales et ces logiques de coopération produisent des normes et des valeurs proches de celles observées pour les secteurs de l'IAE et de l'AD. Ceci en vue d'un meilleur encastrement d'intérêts économiques et d'objectifs sociaux, au nom d'une appartenance territoriale commune, pouvant sceller l'émergence de *systèmes territoriaux d'innovation sociale* (Moulaert et Nussbaumer, 2014 ; Klein, 2014).

Conclusion du chapitre 3

Nous avons orienté notre travail autour de deux hypothèses principales. L'une 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, dont des acteurs locaux susceptibles d'en réinterpréter les enjeux, pour leur conférer des objectifs propres ou des conditions d'exécution spécifiques. L'autre considère que les *territoires* de la Communauté autonome basque (en particulier le Guipuzcoa) et du Pays basque français cherchent à intégrer leurs populations vulnérables, tout en poursuivant des objectifs de performance économique, ceci au nom de *valeurs de solidarité, de réciprocité.*

La comparaison nous a donc conduits à distinguer des variables endogènes et exogènes aux territoires, et parmi ces dernières celles qui décrivent un processus d'européanisation. Plutôt que de considérer celui-ci comme la résultante de démarches *top down*, inadaptées dans la mesure où les compétences sociales dont relèvent les deux secteurs comparés restent de l'apanage des Etats-nations ou de territoires régionaux et infrarégionaux, nous l'avons approché sous l'angle de la diffusion de modèles influencés par des valeurs. Mais nous appréhenderons la puissance d'intervention locale dans son aptitude à anticiper, adapter et coproduire des normes européennes, en les hybridant à des grammaires déjà constituées en fonction des jeux de pouvoir locaux, dessinant ainsi une porosité entre variables exogènes et endogènes.

Nous avons cherché à comparer deux territoires en tant que tels, dans leur épaisseur et leurs particularités. Ils sont certes frontaliers, mais malgré l'existence d'effets d'inspiration/émulation réciproques dans différents domaines, nous ne nous sommes pas intéressés d'abord aux dynamiques transfrontalières observées.

Afin de tester nos hypothèses, la recherche de variables endogènes a reposé sur un travail empirique, à partir de 90 entretiens semi-directifs, réalisés en proportions équivalentes sur les deux terrains d'étude, et organisés autour de trois vagues successives (l'une relative à l'IAE, l'autre à l'AD, et enfin la dernière concernant des acteurs intervenant dans les dynamiques territorialisées de développement). Ces entretiens ont été complétés par la revue d'une documentation primaire ou spécialisée. Afin de donner à la comparaison la puissance de sa portée, nous avons tenté de dépasser les pièges du nominalisme, en choisissant des objets de comparaison symétriques au regard de leur signification, même si la forme, la nature ou

l'appellation de l'objet les distingue. Ce qui est le cas pour l'IAE (l'appellation générique de SIAE couvrant une diversité de statuts juridiques), mais plus encore pour l'AD (l'ordre institutionnel propre à chaque territoire distinguant des formes d'intervention professionnelle et domestique), ainsi que pour les dynamiques territoriales (en raison de la diversité formelle et juridique des outils de développement qui les portent, notamment).

Le choix de restitution combine une présentation par terrains d'étude (ordre institutionnel spécifique à l'IAE et à l'AD) et par entrée analytique. Cette dernière s'est organisée autour des notions d*'empowerment* et de *fabrique de nouvelle économie territoriale*. Celle-ci a été appréhendée sous l'angle de l'intersectorialité, voire de la transsectorialité, avec l'émergence de nouveaux secteurs résultant de l'interpénétration de secteurs distincts : l'emploi, la formation, le développement économique et l'action sociale, dans le cas de l'IAE, la santé et l'action sociale, dans le cas de l'AD).

Quant à la troisième partie, elle s'est déployée autour du concept *d'innovation sociale*, dans sa double portée : utilitariste et adaptée à l'ordre marchand, ou alors transformatrice. Ceci afin de comprendre comment chacun des territoires fabrique ses valeurs, à partir de formes organisationnelles privilégiant des logiques de coopération économique tels les *clusters* territoriaux, ou d'approches transversales du développement pouvant articuler objectifs économiques et sociaux (développement durable, responsabilité sociale des entreprises). Il s'agit de vérifier *in fine* comment les dynamiques territoriales se saisissent d'enjeux sociaux liés à des populations vulnérables, à travers des valeurs qui pourraient les rapprocher de celles mises en évidence par l'ordre institutionnel de chacun des secteurs essayant de pourvoir des besoins de ces mêmes populations.

Chapitre 4 – Les matrices territoriales de la Communauté autonome basque et du Pays basque français, comme supports de la comparaison

Introduction du chapitre 4

Etant donné notre orientation qui consiste à analyser l'ordre institutionnel de deux secteurs d'activité touchant la question sociale au croisement des dynamiques territoriales dans lesquelles ils s'insèrent, l'examen des matrices territoriales s'avère une nécessité afin de compléter notre cadre d'analyse.

Nous entendons ici par matrice territoriale d'une part l'ensemble des formes organisationnelles et institutionnelles qui concourent à la construction de l'action publique pour chacun des territoires comparés. Elles sont l'émanation de processus nécessairement dynamiques, dont les origines et les lieux de négociation échappent partiellement, et parfois complètement, aux territoires concernés, au nom d'une régionalisation ou d'une décentralisation imposée. Elles sont aussi l'expression de choix spécifiques portés par les acteurs locaux, parfois en interaction avec les processus précédents dont elles n'ont que partiellement la maîtrise. Nous pouvons placer dans cette catégorie à la fois les institutions politiques qui régissent l'action publique dans ces territoires, mais également les outils quasi-institutionnels au plan formel qui en résultent.

S'agissant de nous intéresser à deux secteurs sociaux qui interfèrent avec l'action de l'Etat social, il nous a paru important de détacher les modèles d'Etat providence dont chacun des territoires porte l'empreinte, constitutifs également de leur matrice territoriale.

Nous l'avons complétée par une présentation des régimes territoriaux de l'ESS qui s'expriment dans chacun des territoires, afin de mettre en évidence la double influence (Economie Sociale, Economie Solidaire) qui oriente les entreprises sociales, dans leur ambition transformatrice de l'ordre marchand ou leur pragmatisme adaptatif.

Enfin, il nous a paru nécessaire d'extraire des données démographiques et économiques, afin de dessiner ces matrices dans toute leur réalité socioéconomique. Cet exercice sera utile pour situer l'ordre institutionnel de l'IAE et de l'AD au regard d'enjeux démographiques et économiques, en faisant apparaître des problématiques de vieillissement, de migration, d'économie et d'emploi. Il sera tout autant utile pour comprendre les choix ayant orienté les

dynamiques territoriales de développement auxquelles nous nous intéresserons dans la troisième partie de ce travail.

4.1 Les processus de régionalisation et de décentralisation à l'oeuvre

4.1.1 En Communauté autonome basque : une autonomie territoriale effective

a/ Les échelons politiques et administratifs

L'Espagne reconnaît dans sa constitution de 1978 le droit à l'autonomie des régions qui la composent, et la diversité des nationalités qui la constituent, avec notamment la Catalogne, la Galice et la Communauté autonome basque. Dix-sept régions autonomes, dotées de gouvernements régionaux, et donc du pouvoir exécutif et de l'assemblée parlementaire correspondants, ont été ainsi constituées. Toutes ne disposent pas du même niveau d'autonomie, car celui-ci résulte d'une négociation menée directement entre l'Etat et les régions, selon des modalités et des calendriers propres. Les domaines régaliens que constituent la défense, la représentation diplomatique et les douanes, relèvent dans tous les cas d'une compétence exclusive de l'Etat. Les autres domaines peuvent donc faire l'objet d'une compétence exclusive des régions ou être partagés avec l'Etat. Le pouvoir d'autonomie ne s'exerce pas uniquement dans les domaines exécutif et législatif, puisqu'il rejoint également le financement et le mode d'imposition. A ce titre, des dix-sept autonomies, seules la Communauté autonome basque et la Navarre (autre autonomie rattachée à l'aire culturelle basque, et ayant bénéficié d'un droit coutumier spécifique) disposent, au titre de l'autonomie financière, de la possibilité de gérer la quasi-totalité de leurs impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés,…), après versement partiel à l'Etat. Cela se traduit notamment par la capacité à prélever l'impôt, en s'appuyant sur une administration financière qui fait intervenir les *diputaciones*, pour la Communauté autonome basque. On considère qu'environ 8% des recettes fiscales prélevées par la Communauté autonome basque sont rétrocédées à l'Etat espagnol. Le budget de la Communauté autonome basque dépasse les 9 milliards d'euros (dont plus de 90% en provenance des impôts prélevés) en 2013[19].

[19] Il était de 9 316 700 000 €, en diminution de 10,8% par rapport à 2012. *Source : www.eitb.eus/es/noticias/economia/crisis-economica/detalle/1283702/presupuetos-vascos-vascos--el-gobierno-vasco-aprueba-cuentas/, du 12/03/2013, consulté le 30/08/2013*.

En Communauté autonome basque (cf. annexes 1 et 2), les territoires des trois *diputaciones* ou provinces historiques (Biscaye, Alava, Guipuzcoa) permettent de délimiter le périmètre de la région autonome. Ce fondement territorial historique est important puisqu'il détermine également une mode de représentation sur des bases égalitaires. Les 75 députés composant le Parlement basque sont en effet issus de chacune des trois provinces, à raison de 25 députés par province, indépendamment du poids démographique de chaque province.

Les compétences exercées aujourd'hui par le Parlement basque recouvrent des domaines aussi variés que l'enseignement, la santé, la recherche, le développement économique, l'emploi et la protection sociale, l'agriculture, la culture, le tourisme, le patrimoine, l'urbanisme, le logement, les transports. Le cas des politiques de l'emploi est assez emblématique de la complexité des processus de transfert de compétences de l'Etat vers les autonomies, car amorcé dès les années 80, il n'a pu être conclu en Communauté autonome basque qu'en 2011, en raison d'un désaccord portant sur l'amplitude du transfert. Une conjonction favorable des majorités politiques tenant les rênes des exécutifs national et régional a pu faciliter l'achèvement du processus. Parmi les compétences non transférées à ce jour, on peut mentionner la sécurité sociale, mais aussi le droit du travail, la formation. Les textes de loi édictés par le Parlement basque au titre de ses compétences ont le même pouvoir d'application que les lois exercées par l'Etat espagnol.

Les provinces ou *diputaciones* sont également dotées de leurs propres institutions, avec leurs assemblées provinciales composées chacune de 51 membres élus au suffrage universel. L'assemblée vote le budget provincial, intervient dans le prélèvement de l'impôt, édicte des lois[20]. Elle est adossée à l'organe exécutif, la *diputación*, qui exerce son pouvoir réglementaire sur le territoire.

Les compétences exercées par la *diputación* du Guipuzcoa font apparaître la politique sociale, les réseaux routiers et la mobilité, le budget (dont la gestion des impôts), la culture, la jeunesse, les sports, l'innovation, le développement rural, le tourisme, l'environnement et l'aménagement du territoire, l'innovation et la promotion de la connaissance. Le budget de la *diputación* du Guipuzcoa dépassait les 4,2 milliards d'euros en 2013[21].

[20] Héritière en cela de l'autonomie juridique dont les provinces bénéficiaient en matière de droit coutumier (*fueros)*, dont nous trouverons des prolongements contemporains à travers des dispositions spécifiques adoptées par les *diputaciones*, en matière de politique sociale, par exemple.

[21] *Source : noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/dfg-nf12-2012.html, consulté le 30/08/2013.*

b/ Les quasi-institutions, outils politiques et techniques du développement

En ce qui concerne le territoire provincial du Guipuzcoa, il est important d'évoquer la présence de dix agences de développement, chacune recouvrant approximativement un bassin de vie / bassin d'emploi, qualifié de *comarca*[22], et correspondant à plusieurs municipalités regroupées au sein d'intercommunalités (*mancomunidad*). Leur rôle a été souligné (Larrea Aranguren, 2003) face aux défis du développement local posés à la Communauté autonome basque, dans les années 1980, dans une perspective territoriale de développement de *clusters* inspirée davantage de Beccatini (1979, 1992) que de Porter (1998, 2000). La proximité entre le concept de district configuré par Beccatini et ces agences tient à leur orientation vers le marché du travail local et la formation d'une main d'œuvre correspondante, à leur capacité à faire travailler ensemble les entreprises locales, et notamment les petites et moyennes entreprises ancrées dans leur territoire. Ce sont en somme des modèles de développement *bottom up*. Ceci par opposition aux *clusters* industriels, promus par le gouvernement régional basque, à partir du concept développé par Porter, afin de favoriser des logiques de coopération destinées à soutenir des stratégies d'internationalisation et de transfert de technologie, selon une acception du territoire pouvant s'étendre à l'horizon des opportunités offertes. Ces agences, financées par les municipalités, ainsi que par la *diputación*, sont particulièrement prégnantes dans le territoire du Guipuzcoa (en dépit des difficultés financières auxquelles elles sont soumises depuis la crise économique de 2008). Elles mènent toutes des activités selon trois axes principaux (services pour l'emploi, appui à la création d'entreprises, services aux entreprises) et d'autres orientations plus secondaires (promotion touristique, renouvellement urbain, promotion du commerce, développement durable). Elles constituent des quasi-institutions (d'un point de vue formel et juridique) pour la mise en œuvre de dynamiques s'exerçant du bas vers le haut. Elles peuvent s'envisager comme des formes organisationnelles privilégiant des stratégies de coopération entre acteurs publics et privés, entre les champs de l'économique et du social.

A l'échelle du Guipuzcoa, on peut relever l'existence d'autres structures qui, dans une succession chronologique, pourraient constituer des instances de concertation, ou tout au moins de confluence d'acteurs.

[22] Sept *comarcas* dans le Guipuzcoa.

D'une part *Gipuzkoa Aurrera*[23], pilotée dès 2007[24] par la *diputación* du Guipuzcoa, créée dans l'objectif « *d'impulser les nouveaux défis stratégiques du territoire* ». Dans les textes fondateurs, l'accent est mis sur la nécessité d'une gestion politique rigoureuse et efficace. L'ambition est d'édifier une nouvelle culture politique s'appuyant sur le travail en équipe, en dehors des intérêts partisans. L'intention est avant tout d'envisager de nouvelles formes d'approche des questions publiques, à travers trois principes :

- le partage du leadership entre institutions publiques,
- la collaboration public-privé entre institutions et agents du territoire pour réaliser les grands défis stratégiques,
- l'implication et la participation des citoyens dans les politiques publiques.

A cet effet, les partenaires réunis autour de la *diputación* sont une banque, une association de chefs d'entreprises du Guipuzcoa, la Chambre de Commerce et l'emblématique groupe coopératif de Mondragon (*Mondragon Coopérative Corporation*/ MCC).

Posant le constat d'une certaine atonie du territoire provincial, ils affirment qu'il n'est pas possible de s'appuyer uniquement sur les acteurs publics pour répondre aux besoins de la société, et appellent à la constitution d'un réseau ouvert et flexible, afin de poser des diagnostics partagés et d'avancer sur la résolution de problèmes. Ils évoquent l'ambition de faire du Guipuzcoa un lobby unique, rassemblant les institutions et organisations des secteurs clés pour le développement économique et social du territoire. Ils affichent une double portée instrumentale à cette instance : dynamiser la compétitivité du territoire, et stimuler son énergie sociale en faveur de son progrès.

Ils créent différents groupes de travail, dont un qui traitera de la stratégie sociale. C'est notamment dans ce cadre que sera développée l'initiative *Gizarte Balioak*[25] afin de promouvoir des valeurs sociales dans les sphères sociales, politiques et économiques et encourager la collaboration entre institutions, agents sociaux et entreprises en Guipuzcoa.

C'est dans le prolongement de cette initiative que la dimension du réseau d'acteurs est privilégiée à travers *Gipuzkoa Sarean*[26]. Ce dernier portera la marque d'une réelle mobilisation sociale autour d'acteurs multiples, échappant à l'empreinte notabiliste imputée à *Gipuzkoa Aurrera*.

---

[23] Guipuzcoa *en avant* (en basque).

[24] Avec un président de l'exécutif provincial issu du PNV (*Partido Nacionalista Vasco*), parti nationaliste modéré de centre-droit.

[25] *Les valeurs de la société* (en basque).

[26] Guipuzcoa *en réseau* (en basque).

Car *Gipuzkoa Aurrera*, considéré comme le marqueur politique de la majorité centre-droit qui lui a donné naissance, sera confronté au cap de l'alternance politique qui voit arriver une coalition de gauche, *Bildu*[27] en 2011, à la tête de l'exécutif provincial et de quelques municipalités, dont *Donostia San Sebastián*, la capitale provinciale.

Gipuzkoa Berritzen[28], qui précise dans son épitaphe *« Association pour promouvoir l'innovation »,* pourrait évoquer une forme de permanence aidant à dépasser les incertitudes des équilibres politiques partisans, malgré sa dépendance financière envers les institutions publiques. Sa création est liée à l'action de la *diputación*. Elle voit son origine dans le sillage d'une démarche de prospective, *Gipuzkoa 2020,* menée dans les années 2000, autour de quatre scénarii du futur dont un pariant pour un « *Guipuzcoa innovant* » (scénario privilégié).

Misant sur une dynamique large d'espace de travail, *Gipuzkoa Berritzen* se structure en association en s'adossant à *Innobasque*, agence basque de l'innovation. L'association *Gipuzkoa Berritzen* est composée aujourd'hui de plus de 80 membres, personnes physiques issues de l'administration, de municipalités, d'entreprises, de grands groupes coopératifs (dont MCC) mais aussi de fondations et d'ONG à vocation sociale.

4.1.2 En Pays basque français : un territoire en quête de reconnaissance

a/ Les échelons politiques et administratifs

Le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit le Pays basque français est à comprendre au filtre des différentes formes de décentralisation qui ont régulé les rapports entre l'Etat et les territoires régionaux en France.

Le maillon territorial (hormis les communes) le plus historiquement daté est celui des départements, institués dès la révolution française. Dès 1790, le département des Basses-Pyrénées fut divisé en cinq arrondissements, dont deux regroupant les territoires historiques du Pays basque[29], et ce malgré une demande de reconnaissance[30] de ces provinces historiques à travers la création d'un département spécifique qui en épouserait le périmètre.

[27] *Rassembler* (en basque).

[28] *Renouveler* le Guipuzcoa (en basque).

[29] Le Labourd, la Basse-Navarre et la Soule.

[30] Portée en 1789 auprès de l'Assemblée Constituante par les frères Garat, députés, représentant le *Biltzar*, assemblée composée de délégués des communes du Labourd, et jouissant de pouvoirs de gestion des terres communales et de la perception des impôts.

Dans un second temps, en 1926, le département des Basses-Pyrénées[31] fut organisé en trois arrondissements, l'un englobant les provinces du Labourd et de la Basse-Navarre (avec Bayonne en tant que sous-préfecture), un autre rattachant la province de la Soule à des cantons du Béarn dans un même arrondissement (ayant Oloron Sainte-Marie comme sous-préfecture), le troisième comprenant le reste du Béarn, avec Pau comme préfecture départementale.

A partir de 1926 donc, le Pays basque (cf. annexes 1 et 2) n'apparaît plus du point de vue d'une existence politico-administrative, puisque intégré avec le Béarn dans un département unique, et relié à deux sous-préfectures dont une couvrant une territorialité basco-béarnaise.

Ce schéma perdure en 1994-1995, dates de la création d'un Conseil de développement et d'un Conseil des élus.

Le département des Pyrénées-Atlantiques constitue de fait aujourd'hui l'échelon administratif déterminant dans l'organisation et les moyens de l'action publique touchant le Pays basque, tant du point de vue de l'Etat que des collectivités.

Concernant ces dernières, les réformes successives portées en matière de décentralisation[32] depuis les années 1982 – 1983 ont marqué le paysage français, et donc celui du Pays basque français, par la redéfinition et la montée en puissance de deux collectivités :

- les Conseil régionaux[33] (Région), au plan régional ;
- les Conseils généraux (Département), au plan départemental.

Le Conseil régional d'Aquitaine couvrait cinq départements (Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques) avant la loi 2015-29 du 16/01/2015, et son exécutif se composait en 2013 de 85 conseillers régionaux, élus pour 6 ans. Bien qu'issus des territoires départementaux, les élus régionaux relèvent de scrutins de listes constituées par des partis politiques, sur des bases non proportionnelles à la population départementale. Le budget du

[31] Devenu Pyrénées-Atlantiques en 1969.

[32] Acte I (avec les lois fondatrices de décentralisation de 1982-1983), Acte II (amorcé en 2003 et redistribuant les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales), puis Acte III, ce dernier faisant l'objet d'un processus amorcé dès 2010, et accéléré en 2014 et en 2015. Il pose des principes de rapprochement entre niveaux de collectivités, de clarification des champs de compétences, et de simplification administrative.

[33] Les Conseils régionaux en France couvraient 26 régions jusqu'en fin 2015. Ils correspondaient pour la France métropolitaine au regroupement de plusieurs départements. En tant que collectivité, ils sont constitués par une assemblée (conseillers régionaux élus au suffrage universel) qui définit et met en oeuvre un projet politique en vertu des compétences qui lui ont été transférées par la loi. Celle-ci prévoit des compétences obligatoires et des compétences optionnelles, dont la ligne de partage est revisitée dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. Les principales compétences exercées par les Conseils régionaux avant la réforme de 2015 sont : la formation professionnelle et l'apprentissage, le développement économique, les lycées, l'enseignement supérieur et la recherche, l'aménagement du territoire et l'environnement, la gestion des transports ferroviaires régionaux. Ils interviennent également en matière de culture, de sports.

Conseil régional d'Aquitaine était d'environ 1,4 milliards d'euros en 2013. Il est abondé par des dotations d'Etat (en vertu des compétences transférées), d'une fiscalité locale[34] uniquement (qui exclut la fiscalité sur les revenus, ou la fiscalité indirecte sur la TVA), et un recours à l'emprunt. La part relative des dotations d'Etat était de 37% en 2013, soit une part équivalente à celle couverte par la fiscalité. Le Conseil régional n'édicte pas de loi, mais il développe sa politique sur ses compétences en fonction de schémas régionaux (formation professionnelle, recherche…) qui orientent ses règlements d'intervention.

A l'instar des Conseils régionaux, les Conseils généraux[35] sont constitués par une assemblée (conseillers généraux, puis départementaux, élus au suffrage universel selon un découpage cantonal, soit une base territoriale) qui définit et met en oeuvre un projet politique en vertu des compétences qui lui ont été transférées par la loi. Tout comme pour les Régions, la loi prévoit des compétences obligatoires et des compétences optionnelles, dont la ligne de partage est revisitée dans le cadre de l'acte III de la décentralisation.

Avant la réforme introduite par l'Acte III de la décentralisation, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques était composé de 52 cantons dont 21 correspondant aux 3 territoires historiques du Pays basque. Les assemblées départementales étaient, avant la réforme, renouvelées par moitié tous les six ans. Le budget du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques était de 830 millions d'Euros (dont plus de 40 % consacrés à l'action sociale et à l'insertion) en 2013. Il est alimenté par le produit des impôts locaux[36], par la perception des droits de mutation de biens immobiliers, les dotations de l'Etat et le recouvrement de fonds liés aux dépenses d'aide sociale. La loi n° 2013-402 du 17/05/2013 a modifié les articles du Code électoral définissant le nombre de cantons et les modalités d'élections des conseillers ex-généraux appelés conseillers départementaux. Pour le département des Pyrénées-Atlantiques, 27 nouveaux cantons ont été configurés dont 12 en Pays basque. Les conseillers départementaux siègent au Conseil départemental (ainsi nommé à partir des élections de mars 2015, en lieu et place du Conseil général).

[34] Soit la taxe foncière, ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée des entreprises, cette dernière s'étant substituée en 2010 à la taxe professionnelle acquittée par les entreprises. Il faut rajouter en plus de cette fiscalité directe prélevée par les Conseil régionaux, une fiscalité indirecte correspondant à la Taxe Interne sur les Produits Pétroliers (TIPP). Cette dernière, dont le produit est réparti entre l'Etat, les Régions et les Départements a été substituée par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

[35] Les principales compétences exercées par les Conseils généraux avant la loi 2015-991 du 07/08/2015 (dite loi NOTRe) sont : l'action sociale et l'insertion, les routes (hors voirie communale), les collèges, l'organisation des transports en commun hors agglomérations. Mais ils interviennent également en matière de développement économique, de tourisme, d'agriculture, d'environnement, de culture, de sports.

[36] Dont la taxe foncière sur le bâti, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, les impositions forfaitaires des entreprises de réseau et une part de la taxe sur les contrats d'assurance.

Outre ces deux niveaux de collectivités, l'organisation politico-administrative du Pays basque français s'appuie sur une base communale, structurée en intercommunalités que des lois successives depuis 1992 ont encouragées puis rendu obligatoires. Deux communautés d'agglomérations[37] et huit communautés de communes quadrillent en 2015 l'ensemble du Pays basque (cf. annexe 5), selon des configurations appelées encore à évoluer.

La réforme territoriale marquant l'Acte III de la décentralisation a connu en effet une accélération en 2014, avec deux lois votées en 2015 : l'une (2015-29) relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; l'autre (2015-991) portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe).

Au niveau des Régions, la loi a entériné leur réduction à 13 collectivités, ce qui conduit à la fusion de la Région Aquitaine avec les Régions Limousin et Poitou-Charentes, nouveau format à compter des élections régionales de décembre 2015.

Quant aux Départements, les discussions préalables à la loi avaient envisagé une suppression graduelle à l'horizon 2020, avec trois avenirs possibles pour les Conseils départementaux selon les contextes : leur fusion avec les métropoles quand elles existent ; une fédération d'intercommunalités là où celles-ci sont suffisamment fortes et structurées ; leur maintien dans les départements ruraux, mais avec des compétences clarifiées en vertu de la suppression de la clause de compétence générale. La compétence d'action sociale devait dans cette hypothèse demeurer le cœur de la politique départementale. La loi NOTRe finalement votée en Août 2015 se contente de clarifier certaines compétences entre Régions et Départements, et donne la possibilité aux Départements de construire des espaces de compromis avec leurs métropoles, à l'image du Rhône avec le Grand Lyon.

Les intercommunalités devront au 01er janvier 2017 couvrir des périmètres englobant une population d'au moins 15 000 habitants, avec des possibilités d'adaptation en zone de montagne et dans les territoires faiblement peuplés.

La réforme territoriale a contribué à relancer en début 2014 le débat institutionnaliste récurrent en Pays basque français, sous une forme nouvelle, après la fin de non-recevoir signifiée en 2013 par le gouvernement français à la demande d'examen d'une collectivité

[37] Soit l'Agglomération Côte Basque – Adour (ACBA), comprenant le pôle urbanisé de Bayonne-Biarritz-Anglet (et périmètre initial de cette agglomération, dénommé BAB) ainsi que les communes de Bidart et Boucau, et l'Agglomération sud Pays Basque avec notamment la ville de St-Jean-de-Luz et la cité frontalière d'Hendaye. Ces deux agglomérations couvrent l'ensemble de l'espace littoral. Les communautés de communes (cf. annexe 5) couvrent à la fois la zone intermédiaire du Pays basque (espaces périurbains) et le Pays basque intérieur (zones rurales).

territoriale à statut particulier pour le Pays basque adressée par le Conseil des élus du Pays basque.

b/ Les quasi-institutions, outils politiques et techniques du développement

Si comme le souligne Chaussier (1996), depuis la Révolution, le Pays basque de France exprime le désir d'une territorialité propre, en contestant son inclusion dans le département des Pyrénées-Atlantiques, dont il critique l'incommodité et une hétérogénéité faisant obstacle à sa propre identité, c'est dans les années 1990 que cette revendication aux multiples visages va connaître une nouvelle étape le conduisant vers la création de nouveaux outils de gouvernance. Celle-ci prend effet avec la volonté du sous-préfet de Bayonne d'engager une macro-politique de développement local qui transcende la dimension traditionnellement univoque de l'action publique. Mais si certains situent l'acte fondateur de ce processus en octobre 1992, lors d'une rencontre d'une centaine de responsables politiques, sociaux, culturels et économiques qui pose les bases d'une réflexion prospective pour le Pays basque, celle-ci s'inscrit dans une contextualisation qui met en scène différents acteurs depuis longtemps déjà. Nous pouvons en résumer les principaux jalons, comme le rappellent Urteaga et Ahedo (2006).

Le nationalisme basque qui émerge dès le mitan du XX^{ème} siècle est d'inspiration démocrate-chrétienne et régionaliste, à l'origine. Il évolue vers un nationalisme organisé en collectif avec le mouvement *Enbata*[38] (Jacob, 1994, Ahedo, 2006) dans les années 1960.

Le clivage de classe est alors amené par une gauche nationaliste, avec une visée indépendantiste fondée sur une certaine homothétie avec le mouvement ETA créé en 1959 en Communauté autonome basque et en Navarre dans le contexte du franquisme, et relayée par le mouvement *Iparretarak*[39]. Celui-ci pose la question clivante de l'usage de la violence dans les moyens de lutte. Dans ce contexte de rupture, émerge un nationalisme modéré qui se calera sur les positions du PNV[40] en Communauté autonome basque, mais qui, contrairement à cette dernière, restera minoritaire en Pays basque français.

Parallèlement, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne exerce un effet de *lobbying*, dans le droit fil d'une position tenue depuis le XIX^{ème} siècle pour la création d'un nouveau département, et la création en 1975 de l'Association pour un nouveau département

[38] Vent de mer accompagnant une tempête, en langue basque.
[39] *Ceux de l'ETA du nord* (en basque).
[40] *Partido Nacionalista Vasco*, d'obédience centre droit ou démocrate-chrétien.

(AND) qui se veut ouverte vers la société civile. Sa position est revendiquée à l'identique par des élus politiques qui créent l'Association des élus pour un département Pays basque (AED) en 1980.

Dans le même temps, le Parti socialiste propose une loi pour la création d'un nouveau département qui portera le nom de Pays basque. Le candidat à la présidence de la république François Mitterrand l'inscrira parmi ses propositions en 1981, mais elle ne sera pas mise en œuvre durant les mandats présidentiels qu'il exercera.

Du point de vue des dynamiques locales, les effets de la décentralisation avec la mise en place de politiques de développement local, et notamment le projet collectif de développement de la Soule, inscrivent dans le paysage local des expériences de gouvernance associant acteurs socioéconomiques, habitants et élus.

Enfin, l'accélération des échanges et des coopérations transfrontalières liée au processus de construction européenne, soulève de nouvelles questions de nature prospective pour l'avenir du territoire.

Un travail de prospective est engagé en 1992, dans le prolongement d'une initiative de l'Etat à travers la personne du sous-préfet de Bayonne, afin d'apaiser les tensions des années 80, et de fédérer les acteurs et habitants du Pays basque autour des enjeux de développement auxquels est confronté leur territoire. Il conduit à l'élaboration d'un diagnostic partagé qui figure dans le rapport *Pays basque 2010*, et au choix d'une alternative fondée sur six scénarii envisagés.

En 1994, le Conseil de développement du Pays basque est créé sous forme associative, devenant le moteur de la conception et de la scénarisation des politiques de développement local. Ses membres (plus d'une centaine de personnes) se répartissent en cinq collèges (élus, acteurs économiques et sociaux[41], éducation/formation/culture, pouvoirs publics, personnalités qualifiées).

Il est subordonné à un Conseil des élus, créé en 1995, composé des 21 conseillers généraux du Pays basque, des conseillers régionaux, des parlementaires, des représentants de toutes les formes d'intercommunalités, les membres du Gouvernement en exercice étant aussi membres de droit.

Dans le même temps, le *pays* Pays basque est créé sur une territorialité couvrant l'ensemble de ses territoires historiques, signant la reconnaissance par l'Etat que le « *Pays basque présente une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, et constitue un espace*

[41] Représentants des organisations syndicales et patronales, fédérations agricoles et de pêche, chambres consulaires, associations de développement, offices de tourisme, associations de défense de l'environnement.

de projets »[42]. La notion de *pays* est reprise ultérieurement par la loi Voynet[43] dont le *pays* Pays basque a inspiré l'esprit et le contenu. Il s'agit à travers les *pays* qui vont émerger en France de reconnaître des territoires de projet établis sur des bases transcendant les limites administratives existantes (intercommunalités, départements…), et dont l'histoire commune, des problématiques partagées, l'organisation sociale des échanges justifient le découpage. Mais comme le souligne la ministre Dominique Voynet, le *pays « n'a pas vocation à devenir l'organe d'exécution et de contrôle de la mise en application des mesures, mais plutôt celle de servir de cadre de consultation et d'incitation* » (Loi n° 99-533 du 25/06/1999).

Pris dans une dialectique instituant/institué, le Pays basque serait loin d'être sous-institué, et « *souffrirait plutôt d'une institutionnalisation excédentaire* » selon Chaussier (1996 : 225).

A partir de 1997, une Convention de développement[44] va donner vie au Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque. Puis une Convention spécifique Pays basque va être adoptée en sur la période 2001-2006, engageant les trois acteurs publics qui interviennent sur le territoire (Région, Département, Etat) autour de neuf[45] volets d'action.

Dans le prolongement de cette nouvelle gouvernance, de nouveaux outils publics vont être créés comme *l'Office public pour la langue basque* (OPLB), par exemple.

En 2005, au terme de cette Convention spécifique, le Conseil de développement et le Conseil des élus décident de mobiliser à nouveau les acteurs locaux pour réactualiser le projet de territoire, sur le même principe que précédemment, à travers le lancement de la démarche Pays basque 2020.

Entre temps, le processus des *pays* est remis en question lors des débats nationaux qui orientent dès 2010 les travaux du futur Acte III de la décentralisation. Face à la difficulté de régler la simplification de l'organisation administrative française, le choix politique consisterait à ne plus soutenir (notamment financièrement) cet échelon territorial et les outils technico-politiques qui l'animent.

La demande institutionnaliste réapparaît en Pays basque en 2012, avec l'opportunité de pouvoir signer de manière spécifique une reconnaissance territoriale Pays basque dans ce qui apparaît comme le cadre ouvert de la poursuite de la décentralisation en France. Malgré un

[42] Loi n° 95-115 du 04 février 1995.

[43] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

[44] Adoptée en Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT), en 1997.

[45] Politique linguistique, culture, environnement, agriculture, pêche, industrie et formation professionnelle, tourisme, infrastructures et urbanisme, transfrontalier.

portage local soutenu politiquement[46], et des promesses d'engagement de la part des représentants de l'Etat, ces derniers[47] opposent en novembre 2013 un refus catégorique à toute possibilité de concrétisation de cette demande de création de collectivité territoriale à statut particulier en Pays basque.

Le Conseil des élus est affaibli politiquement. Le Conseil de développement reste cet espace de nouvelle gouvernance qu'il est devenu pour le Pays basque, à la confluence d'une perspective institutionnaliste et d'une projection développementaliste.

En 2014, le processus est réamorcé à l'initiative du préfet de département. Le 27 juin 2014, ce dernier fait une série de propositions au Conseil des élus du Pays basque destinées à faire évoluer la gouvernance du territoire avant le 01er janvier 2017. En rejetant la revendication de création d'une collectivité territoriale spécifique, il situe ses propositions à l'intérieur d'une boîte à outils trouvant leur place dans la poursuite de l'acte III de la décentralisation. Elles relèvent de deux formes, l'une fédérative sans fiscalité propre (conservation du pays, pôle d'équilibre territorial et rural, ou pôle métropolitain), et l'autre intégrative avec fiscalité propre (communauté urbaine ou communauté d'agglomération).

Lors de sa présentation, le préfet déclare sa préférence pour une solution intégrative, en précisant qu'une communauté d'agglomération permettrait de disposer de 75 à 80% des compétences réclamées dans le projet de collectivité territoriale spécifique.

Après avoir rencontré les présidents des différentes intercommunalités, il fixe un calendrier avec la ligne d'horizon de 2017 comme échéance afin de dresser la nouvelle carte territoriale du Pays basque.

Un travail préalable d'analyse doit aider les édiles à se déterminer. Deux difficultés majeures sont soulignées au regard des périmètres existants : le mode de représentation politique au sein de la future entité, et la possibilité de territorialiser les politiques par bassin de vie recouvrant les intercommunalités en place. Un premier vote consultatif fin 2015 conduit une majorité de communes à se prononcer favorablement. Quelques élus opposés à cette option se regroupent pour proposer une solution fédérative rassemblant un nombre limité d'intercommunalités à l'échelle du territoire Pays basque. D'autres, encore plus minoritaires, suggèrent un rapprochement entre territoires basco-béarnais. Ces discordances n'altèrent pas

[46] Contrairement à des épisodes antérieurs où la classe politique locale a exprimé ses divisions entre une ambition développementaliste, esquivant et/ou bridant toute demande institutionnaliste, et une demande institutionnaliste clairement revendiquée.

[47] A travers un courrier adressé par le Premier Ministre au président du Conseil des élus du Pays basque.

pour autant la marche vers l'EPCI unique qui est majoritairement adoptée par les conseils municipaux au printemps 2016.

4.2 L'Etat providence tiraillé entre déterminisme national et détermination régionale

Les travaux d'Esping-Andersen (1999) ont mis en évidence une classification internationale des Etats-nations, en fonction de l'importance accordée au bien-être collectif, afin de qualifier ce que de nombreux auteurs nomment classiquement le *welfare state* (Merrien, 2007). La notion de régime fait ici référence à l'existence d'interrelations légales et organisationnelles entre l'Etat et l'économie. S'il s'agit *in fine* de décrire les politiques sociales et les politiques d'amélioration sociale, l'Etat providence désigne une institution essentielle dans l'édification des différents modèles du capitalisme d'après-guerre.

En partant du point de vue que le niveau des dépenses est moins important que la manière dont sont utilisés les budgets, Esping-Andersen présente trois régimes d'Etat providence, dont la nature est définie par des notions clés : la dé-marchandisation, la stratification sociale et l'emploi. Chacun des trois régimes désigne des arrangements différents entre l'Etat, le marché et la famille.

Il désigne ainsi un premier groupe de type « libéral », pour lequel les progrès sociaux sont rigoureusement bornés par les normes libérales de l'éthique du travail, avec un Etat qui encourage le marché, les indemnités très modestes étant attribuées aux très faibles revenus, les règles du droit aux prescriptions strictes associées à une forme de stigmatisation des bénéficiaires. Les Etats-Unis peuvent correspondre à l'archétype de ce modèle.

Il désigne ensuite un deuxième groupe de type « conservateur », à fort héritage corporatiste, avec un maintien de différence de statuts dans l'accès au droit. L'octroi de droits sociaux n'est pas contesté, malgré les différences de statut et le caractère négligeable de l'impact redistributif des politiques. On peut y trouver des pays tels l'Allemagne.

Il présente enfin un troisième groupe qualifié de « social-démocrate », pour lequel les principes d'universalisme et de dé-marchandisation des droits sociaux sont étendus aux classes moyennes, avec un encouragement à l'égalité au niveau des plus hauts standards et non pas des besoins minimaux. On peut y trouver des pays nordiques, tels la Suède par exemple.

A partir de ces trois groupes, Esping-Andersen précise qu'aucun régime n'existe à l'état pur, ce qu'illustre la situation spécifique des Etats et régions auxquels sont rattachés les deux territoires comparés.

4.2.1 En Communauté autonome basque : un régime conservateur de type méditerranéen

Certains auteurs tels Salamon et Anheir (1998) ou Pestoff (1999) considèrent que la Communauté autonome basque relève d'un régime conservateur corporatiste méditerranéen propre à l'Espagne, avec une spécificité régionale marquée.

Le caractère méditerranéen est modelé par la place de l'Eglise et la préservation de valeurs familiales traditionnelles. Le modèle est subsidiaire, en ce sens qu'il attend que la famille ou d'autres formes de substitut (comme l'Eglise par exemple) aient épuisé leurs capacités d'aide pour permettre à l'Etat d'intervenir. Dans ce modèle, la prévalence de schémas familiaux traditionnels n'encourage pas l'emploi féminin, puisque les épouses et mères sont supposées réaliser des aménités sociales, non prises en charge par l'Etat et non relayées par le marché.

Dans cet ensemble national, différents travaux (Rodriguez Cabrero, 2008, Gallego, Goma et Subirats, 2002, 2013) ont souligné des spécificités régionales en Espagne, en raison de la latitude d'action conférée aux régions en fonction du statut d'autonomie dont elles jouissent.

La Communauté autonome basque se distingue parmi les autonomies de l'Etat espagnol par l'une des plus fortes contributions publiques aux dépenses sociales.

Gallego, Goma et Subirats (2013), ont élaboré une classification entre régions (pour sept d'entre elles[48] disposant des compétences les plus complètes et les plus étendues) sur la base d'une modélisation intégrant six types de politiques sociales : la santé, l'éducation, le logement, l'emploi[49], les services d'assistance sociale, le revenu minimum.

Il en ressort que la Communauté autonome basque se distingue par une différenciation forte au regard de la ligne proposée par le gouvernement central, en accordant un poids important au rôle de l'action publique plutôt qu'au marché.

La différenciation entre modèles régionaux et ligne étatique au regard des six types de politiques fait apparaître le caractère le plus marqué pour la Communauté autonome basque en matière de fourniture de services d'assistance sociale, d'emploi et de revenu minimum.

[48] Andalousie, Canaries, Catalogne, Communauté autonome basque, Communauté de Valence, Galice, Navarre.

[49] Lors de l'élaboration de la modélisation, la compétence de la politique de l'emploi n'avait pas été encore transférée en totalité du gouvernement central au gouvernement régional de la Communauté autonome basque.

Du point de vue de la dimension opérationnelle des politiques publiques, il apparaît que la Communauté autonome basque se dégage avec des instruments de gestion plutôt publics et des réseaux d'acteurs complexes. Ici, les instruments de gestion du secteur privé dominent pour l'éducation, la fourniture de services sociaux et l'emploi. La santé, le logement et le revenu minimal sont gouvernés par des instruments de gestion publics. Hormis la santé, un système complexe de réseau d'acteurs prévaut, associant action publique, action privée, avec pour cette dernière des ONG à caractère assistanciel et philanthropique pouvant être rattachées au champ de l'ESS.

En s'appuyant sur les catégories d'Esping-Andersen revisitées par Salamon et Anheir, Gallego, Goma et Subirats distinguent le poids relatif de quatre sphères pour chacune des politiques et des régions comparées : l'action publique, le marché, la famille, les réseaux sociaux. Il en résulte que pour les domaines des services sociaux, du logement et du revenu minimum, la couverture des besoins relève davantage de l'influence du marché et de la sphère familiale. Mais il est intéressant de noter que la Communauté autonome basque et la Navarre se distinguent pour la forte activation de l'intervention publique, adossée aux réseaux sociaux, reléguant les sphères du marché et de la famille dans une position moins favorable.

L'importance relative des réseaux sociaux est appuyée par les travaux d'Arrieta et d'Etxezarreta (2012), dans les domaines du *care* et de la dépendance, qui distinguent au sein de la Communauté autonome basque trois ensembles territoriaux aux comportements différenciés : la province de l'Alava dans laquelle l'empreinte publique est dominante, la province de Biscaye avec un poids important du secteur privé ainsi que du tiers secteur, et enfin la province du Guipuzcoa reposant sur une organisation dite concertée pour laquelle l'intervention publique s'exerce soit directement, soit en s'appuyant sur des structures issues du secteur marchand ou du tiers secteur.

4.2.2 En Pays basque français : un régime conservateur à visée universaliste

Si la France est plutôt rangée dans le modèle conservateur et corporatiste, elle rejoint cependant sous certains aspects d'autres influences, et de ce fait, comme le souligne Merrien (1997, 2007), il est difficile de la faire rentrer dans l'une des trois catégories originelles développées par Esping-Andersen. Les droits sociaux appliqués en matière de couverture des principaux risques (santé, emploi, vieillesse) sont issus du pacte républicain fondé aux lendemains de la seconde guerre mondiale dans un processus de reconstruction nationale. Ils

portent l'empreinte d'une forme d'universalité même si leur activation est très dépendante du statut accordé par l'emploi. La visée universaliste est également présente à travers la politique familiale et l'octroi d'allocations non indexées sur les revenus mais sur le nombre d'enfants. En ce sens, le modèle en vigueur est porteur d'idéaux le rapprochant du modèle socio-démocrate. Mais le droit au travail n'a pas le même statut que le droit à la garantie de revenu malgré l'instauration du revenu de solidarité active.

Les coups de boutoir portés à certains de ces principes, comme la marchandisation croissante des soins de santé, ou l'indexation partielle des allocations familiales sur les revenus, pourraient la conduire vers le modèle du régime libéral consacrant le marché comme lieu dominant de la solidarité. Mais le pacte social conclu entre l'Etat et les citoyens, posant les principes d'une contribution à différentes formes de protection (santé, famille, chômage, vieillesse) selon des logiques redistributives, bien qu'affaibli, reste toujours en vigueur.

Dans la pratique donc, la France révèle un régime de type conservateur, nourri par une visée universaliste et un discours égalitariste, souvent démenti dans la mise en oeuvre des politiques sociales. Elle ne rejoint pas les modèles conservateurs de type méditerranéen qui accordent une large place à la famille, en tant que pourvoyeuse d'aménités sociales. Il s'agit au contraire en France de socialiser d'avance les coûts familiaux et de favoriser l'emploi féminin, à travers de multiples services au bénéfice de la garde d'enfants par exemple.

L'Etat, pilote historique des politiques sociales, s'est appuyé dans certains domaines sur le secteur privé associatif pour la réalisation des prestations.

Le long processus de décentralisation a fait advenir un nouvel interlocuteur, le Conseil général[50], dans le pilotage, le financement et la mise en œuvre de certaines politiques sociales. Si les politiques de l'emploi, de la santé, de l'éducation, et dans une certaine mesure du logement, sont maîtrisées par l'Etat, il n'en est pas de même pour celles relatives à la fourniture de services sociaux ou du revenu minimum.

Face à un cadre national commun, les Conseils généraux disposent cependant d'une amplitude de choix pour la mise en œuvre opérationnelle de leur politique sociale.

[50] Nous le désignerons Conseil général tout au long de notre écrit, et non pas Conseil départemental, car le changement de dénomination intervient en mars 2015, soit après la réalisation de notre travail de terrain.

4.3 Des régimes territoriaux de l'ESS aux héritages qui se croisent

La genèse historique des formes actuelles de l'ESS en Pays basque peut être marquée par quatre matrices constituant autant de référentiels, comme le souligne Itçaina (2004) :

- les mouvements identitaires (basés en partie sur une relecture sélective et normative du droit coutumier),
- la matrice catholique, atténuée ensuite en tant que référence explicite, dans le mouvement de sécularisation qui touche la société,
- les idéologies participatives et solidaristes,
- le mouvement syndical.

4.3.1 En Communauté autonome basque : le poids du coopérativisme

a/ Inscription historique et portage institutionnel

En Communauté autonome basque, si le mouvement ouvrier, sous son versant socialiste, est à l'origine des premières expériences coopératives dès la fin du XIX^{ème} siècle (coopératives de consommation, coopératives de production), c'est dans un catholicisme personnaliste qu'a surgi son renouveau à travers l'expérience la plus innovante. A Mondragon[51], au croisement de l'inspiration d'un prêtre catholique et d'un groupe de l'Action catholique ouvrière, naît l'ouverture d'une école polytechnique (1943), puis dans son sillage les premières unités de production (années 1950), avant l'émergence d'une banque coopérative. L'ensemble coopératif ainsi constitué devient au gré de son développement, l'un des principaux complexes coopératifs européens (*Mondragon Cooperative Corporation* ou MCC). Il se rangeait en 2012 au 7ème rang des groupes industriels espagnols. Avec des implantations dans les cinq continents, il était constitué en 2012 de 289 entreprises et entités (dont environ la moitié sont elles aussi des coopératives), structurées en quatre groupes sectoriels : la finance, l'industrie, la distribution, la connaissance avec notamment des activités de recherche et d'enseignement supérieur (à travers l'université privée de Mondragon). Il est présent en France, dans des domaines comme la distribution ou la fabrication de biens d'équipement[52]. Près de 37 000 personnes étaient employées dans le territoire de la Communauté autonome

[51] Localité située dans une vallée rurale (Alto Deba) de la province du Guipuzcoa.

[52] A travers notamment l'entreprise Fagor-Brandt, qui a fait l'objet d'un dépôt de bilan en fin 2013.

basque[53] en 2012. Ayant fait l'objet d'une littérature abondante, le modèle de Mondragon, écrasant par sa taille et son rayonnement international, n'obère pas pour autant le reste du mouvement coopératif en Communauté autonome basque. L'existence de Konfekoop, confédération des coopératives d'*Euskadi,* qui intègre depuis 1996 toutes les fédérations sectorielles[54] coopératives de la Communauté autonome basque, soit plus de 536 776[55] coopérativistes en 2011, ainsi que 55 734[56] employés non coopérativistes, en est un élément de preuve. Konfekoop fait suite à une séparation à l'intérieur du Conseil supérieur des coopératives d'Euskadi (CSCE) créé dans les années 1980, entre un organe de représentation du monde coopératif constitué des fédérations de coopératives elles-mêmes (Konfekoop), et un organe de promotion doublé d'une fonction consultative (évolution ultérieure du CSCE). Ce Conseil matérialisait initialement l'existence d'une relation horizontale entre des acteurs coopératifs et des institutions publiques (puisque outre les représentants des fédérations de coopératives, il comprenait également des membres désignés par le gouvernement basque et trois représentants des universités).

L'importance des coopératives et leur identification en tant que principales représentantes de l'Economie Sociale se traduisaient d'un point de vue institutionnel, dès les années 1980, par la création d'une Direction générale des coopératives au sein du gouvernement régional de la Communauté autonome basque, devenue ensuite Direction de l'Economie Sociale, en y incluant les sociétés de travailleurs[57]. Ces dernières représentent une part non négligeable de l'économie locale, puisque les 1068 entreprises recensées en 2006 employaient tout de même 13 670 personnes sur l'ensemble de la Communauté autonome basque. Les coopératives et les sociétés de travailleurs constituent donc ici historiquement le socle de l'Economie Sociale, mettant l'accent sur une propriété non capitalistique de l'outil de production, la gouvernance interne, l'impartageabilité des réserves plutôt que sur l'objet social de l'activité (cf. chapitre 1).

[53] Pour plus de 80 000 emplois au total dans le groupe coopératif.

[54] Fédération du travail, fédération de l'enseignement, fédération de l'agro-alimentaire, fédération de consommateurs, fédération de transporteurs, fédération de crédit...

[55] *Source : Konfekoop (http://www.konfekoop.coop/)*

[56] *Source : Konfekoop (idem).*

[57] *Sociedades laborales.* Ces sociétés se sont historiquement beaucoup plus développées dans le sud de l'Espagne, notamment en Andalousie, où les 4712 entreprises (soit 23% du total espagnol) recensées en 2006 représentaient 29 635 emplois (soit quasiment 23% des emplois totaux dans cette catégorie en Espagne) – *Source : Confesal (http://www.confesal.es).*

b/ Les mouvements sociaux et l'émergence de l'Economie Solidaire

Mais à l'instar des évolutions constatées dans d'autres pays européens (cf. chapitre 1), la Communauté autonome basque voyait apparaître dans les années 1980 et se structurer dans les années 1990 des entreprises et entités sociales plaçant au cœur de leur objet la promotion d'une économie au service des personnes et de leur environnement : l'Economie Solidaire y faisait son entrée avec ses marqueurs destinés à regrouper des acteurs hétéroclites. Sa structuration en 1997 au sein du réseau REAS[58] Euskadi, défini comme un réseau de réseaux de l'Economie Alternative et Solidaire, lui donnait une visibilité déjà en œuvre en Espagne, regroupant réseaux sectoriels et territoriaux. Son affiliation au RIPESS (Réseau Intercontinental de Promotion de l'Economie Sociale et Solidaire) révèle les valeurs qu'il promeut, et que sa *carte solidaire* décline en six principes :

- l'*équité* reconnaissant l'égalité en droit entre toutes les personnes et à l'intérieur de tout groupe, et s'érigeant contre toute forme de domination ;
- le *travail* en tant qu'élément clé de la qualité de vie des personnes, qu'il s'agisse de travail rémunéré ou de travail bénévole non rémunéré, en soulignant que le travail d'attention aux personnes, souvent réalisé par des femmes, doit être davantage reconnu et partagé ;
- la *soutenabilité environnementale*, qui impose de considérer toute activité productive et économique en relation avec la Nature, et qui considère que la qualité de relation entretenue avec la Nature doit signifier une réduction significative de l'empreinte écologique humaine ;
- la *coopération*, en lieu et place de la compétition, devant toucher les entités privées et publiques, et se traduire par des relations commerciales justes et une économie fondée sur une éthique participative et démocratique ;
- *l'absence de but lucratif*, liée à une manière de mesurer les résultats qui, au-delà de la dimension économique, doit pouvoir intégrer des aspects humains, sociaux, environnementaux, culturels et participatifs ;
- *l'engagement local*, qui doit se traduire par une contribution à un développement local et soutenable du territoire.

La responsabilité sociale et sociétale qui se dégage de ces principes va bien au-delà de règles destinées à ordonner le fonctionnement et les moyens d'entités économiques. Elle pose finalement la question de l'utilité sociale au cœur des préoccupations devant mobiliser toute entité ou tout acteur se réclamant de l'Economie Sociale et Solidaire, avec des pistes

[58] *Red de redes de Economia Alternativa y Solidaria*.

nouvelles qui interrogent les modèles de développement dans leur durabilité (prise en compte de l'environnement naturel, lutte contre toutes les formes de discrimination, consommation responsable et commerce équitable…), et dont le concept de développement durable (Rapport Brundtland, 1987) pourrait condenser le questionnement.

Avec ses 50 entités et entreprises sociales en 2013, REAS Euskadi dresse une carte composée d'acteurs que nous retrouverons dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, à travers notamment plusieurs entités promotrices (cf. partie 2), et quelques-unes des *empresas de inserción* dont elles sont l'émanation. On y retrouve également un organisme de financement (Fiare) mobilisé par certaines entités promotrices, dans le registre des ressources financières considérées comme éthiques et solidaires.

Notons la très forte implantation de REAS dans la province de Biscaye, puisque en 2013 trois de ses cinquante membres uniquement étaient localisés dans la province du Guipuzcoa (entité promotrice et *empresas de inserción*).

Une manifestation, fondatrice de la volonté de REAS de faire émerger l'Economie Sociale et Solidaire au-delà du cercle somme toute restreint dont elle est issue, pourrait être la foire de l'économie solidaire organisée en novembre 2013 à Bilbao, avec la première présentation publique du *marché social*. Celui-ci se définit à la fois comme un concept et un réseau de production, distribution, financement, consommation de biens et services produits selon des critères d'équité, de soutenabilité environnementale et de démocratie. Le principe du réseau renvoie à une dimension intégrée de l'Economie Sociale et Solidaire. La notion de marché social met l'accent sur la responsabilité du consommateur à faire advenir des valeurs spécifiques dans l'espace marchand, grâce à l'orientation de ses choix personnels.

4.3.2 En Pays basque français : une réalité composite, tiraillée entre affirmation identitaire et foisonnement associatif

a/ Inscription historique et portage institutionnel

En Pays basque français, l'Economie Sociale prend d'abord racine dans un mouvement coopérativiste, qui n'est pas complètement étranger à l'effet d'inspiration suscité par la proximité du « modèle » de Mondragon. Dès les années 1960, et dans un environnement où se côtoient appartenance chrétienne et sentiment nationaliste, l'esprit coopératif est promu par l'intermédiaire d'un établissement d'enseignement technologique. « Mondragon » est devenu

une référence qu'il s'agit de comprendre, pour promouvoir l'esprit coopératif et aider à l'émergence de coopératives en Pays basque français. A la fin des années 1970, les SCOP (Sociétés coopératives ouvrières de production) se multiplient, et leur développement relatif met tout de même le Pays basque en situation de leader sur le territoire aquitain. Ainsi en 2010, les SCOP du Pays Basque représentent 20% des 118 SCOP d'Aquitaine[59].

Notons, comme le signale Itçaina (ibid.) que le même héritage à la fois catholique et identitaire n'a pas inspiré le mouvement coopératif agricole selon les mêmes principes. Les coopératives agricoles existent mais elles ont été portées majoritairement par un autre référentiel (influencé par le progrès technique et les performances productives) que celui qui anime des militants paysans mobilisés par une idéologie participative (à travers la création d'un syndicat[60]) et une affirmation identitaire explicite. Le mouvement paysan a cependant réinvesti ces dernières années le secteur coopératif, avec des initiatives qui soulignent l'attention accordée à des principes et des valeurs, mis à mal au travers de dérives constatées dans de plus grandes coopératives agricoles.

L'affirmation identitaire se prolonge dans le domaine économique d'une réflexion sur le développement économique territorial, au constat d'un exode des jeunes, notamment les mieux formés, de la présence d'entreprises dont les centres de décision ne sont pas maîtrisés localement, et de l'absence d'un outil financier spécifique susceptible d'orienter la capacité d'épargne locale vers le développement du territoire. Cette réflexion, à laquelle prennent part les cercles porteurs de l'idéal coopérativiste, donne naissance à une association de développement local (Hemen[61]) en 1979, et à la société de capital-risque Herrikoa[62], en 1980.

L'association Hemen, a orienté sa réflexion et ses mobilisations vers un développement économique autocentré, doublé d'un engagement militant autour des questions culturelles (notamment linguistiques) et politiques. Faisant connaître la réalité économique du territoire et valorisant ses acteurs et promoteurs, Hemen a fonctionné selon une représentation privilégiant le curseur des échanges économiques entre le nord et le sud du Pays basque. Si certains lui reprochent cette approche trop autocentrée, voire culturaliste de l'économie, ayant pour effet de sous-estimer l'enjeu d'attractivité du territoire du Pays basque français, Hemen a porté la valeur de solidarité au cœur de son référentiel. Cette association a été la première à consacrer la reconnaissance d'une Economie Sociale et Solidaire en Pays basque français, en

[59] Effectifs totaux des 118 SCOP d'Aquitaine en 2010 : 1593 personnes. *Source : URSCOOP Aquitaine*.

[60] *Euskal Herriko Laborarien Batasuna* (ELB) ou Union des paysans du Pays basque, affilié à la Confédération Paysanne.

[61] *Ici*, en basque.

[62] *Du pays*, en basque.

instituant dès 2001, les *makila*[63] de l'Economie Sociale et Solidaire, en partenariat avec le Crédit coopératif et des entreprises implantées sur le territoire. Hemen reconnaît et fait connaître de nombreuses initiatives économiques, au croisement d'une définition de l'approche statutaire de l'Economie Sociale et Solidaire et d'une valorisation de la notion de solidarité territoriale : entreprises artisanales, groupements d'intérêts économiques en agriculture, groupement foncier agricole mutuel, associations culturelles… La logique solidaire a pris racine dans le terreau de la mobilisation identitaire.

Hemen, intégrée dans des mouvements nationaux comme l'association *Racines* a introduit les CLEFE (Clubs locaux d'épargne pour les femmes qui entreprennent), dont la fonction est d'octroyer des prêts à des femmes porteuses de projet tout en leur assurant un soutien de proximité. Les fonds disponibles reposent sur la collecte d'une épargne réunie par les adhérents au club. Inspirés par ces CLEFE dont les premiers apparaissent en 1997, de jeunes étudiants et professionnels de la vallée de la Soule vont créer en 2000 le premier CLEJE (Club local d'épargne pour les jeunes qui entreprennent) selon le même principe (Brana et Jégourel, 2010).

L'affiliation d'Hemen à l'ESS se vérifie à travers son adhésion en 1995 au réseau espagnol REAS. Mais Hemen ne valorise pas cette image, obérée au profit de sa dimension locale, au risque de prêter le flanc à la critique d'un localisme exacerbé. Contrairement à REAS Euskadi, Hemen ne fait pas reposer sa légitimité sur la force d'un réseau international.

Herrikoa est conçu comme un outil de financement généraliste dont le principe de base repose sur la captation de l'épargne populaire du Pays basque. La très forte logique identitaire d'Herrikoa et les turbulences[64] auxquelles elle est confrontée dans les années 1980 renforcent la perception qu'elle renvoie d'un outil économique à des fins politiques. D'ailleurs, lors de la première campagne de collecte, des institutions bancaires du Pays basque espagnol contribuent pour 20% au montant réuni, renforçant ainsi la méfiance des institutions françaises et les interprétations politiques des déboires d'Herrikoa avec la Commission des opérations de bourse (COB)[65], avant une normalisation des relations avec cette dernière pour les campagnes de souscription suivantes. Plusieurs campagnes de mobilisation d'épargne,

[63] Bâton ferré traditionnel des paysans basques, devenu objet de portée symbolique venant consacrer une distinction honorifique.

[64] Regain de violence qui s'étend au Pays basque français, à travers le mouvement *Iparretarrak* d'une part, et les commandos du GAL (Groupement antiterroriste de libération) d'autre part ; coopératives et entreprises aidées par Herrikoa menacées, car employant des réfugiés basques espagnols ; découverte d'une cache d'armes dans une entreprise fondatrice d'Herrikoa.

[65] Obligation de rembourser les sommes collectées en 1987 car les campagnes n'avaient pas été autorisées par la COB. A la suite d'un procès gagné en appel, Herrikoa peut poursuivre son activité.

notamment celle de 2001, confirment le soutien populaire d'Herrikoa. La méfiance suscitée auprès des institutions françaises, et d'une partie de la place bancaire, évolue comme l'illustre l'arrivée du Conseil régional d'Aquitaine en tant que souscripteur dans les années 2000.

En 2013, son capital de 3 800 464 euros amené par 4546 actionnaires se répartit entre 41% de personnes physiques (4081 souscripteurs), 32% d'institutions, le reste étant composé d'entreprises et d'établissements bancaires. La caution institutionnelle d'Herrikoa apparaît nettement à travers l'identité de ses principaux actionnaires, puisque parmi les 10 premiers actionnaires, on retrouve en 2013 le Conseil régional d'Aquitaine en seconde position, la Caisse des dépôts et consignations en quatrième position, la CCI de Bayonne Pays basque en 10ème position, et trois banques françaises en 5ème, 6ème et 7ème position[66]. Elle reste très ancrée dans le monde coopératif, puisque son premier actionnaire est une SCOP.

En 2013, la société anonyme Herrikoa, qui ne peut intervenir qu'auprès d'entreprises organisées en société, se propose d'ouvrir un partenariat avec la Caisse solidaire, implantée en région Nord Pas de Calais[67], dans le but de financer les entreprises individuelles et les associations. Cette évolution signe la reconnaissance de la valeur économique et des besoins financiers d'entités non organisées statutairement en sociétés, et elle marque l'intérêt d'Herrikoa pour un pan de l'Economie Sociale et Solidaire jusqu'alors non couvert par son champ d'activité, celui des entreprises individuelles et des associations.

Cette évolution d'un outil financier[68] pourrait illustrer pour le Pays basque français le début d'une reconnaissance de l'entreprise sociale (Defourny, 2001), à la confluence de l'héritage coopérativiste et de la filiation *Non Profit Organizations* de l'ESS.

La filiation coopérativiste a pu inspirer, avec l'appui du milieu bancaire, la création d'une Ecole territoriale pour l'innovation et la coopération (Eticoop), sur un territoire qui s'étend aux périmètres couverts par les deux Caisses régionales du Crédit agricole, soit les Pyrénées Gascogne, et l'Aquitaine. Avec l'appui d'une association spécialisée dans la formation et l'accompagnement dans l'emploi, mais aussi le groupe Mondragon (à travers son centre de recherche de l'Université des sciences de l'entreprise), Eticoop dispense des cursus d'accompagnement à destination des entrepreneurs, des formations pour salariés et

[66] Respectivement le Crédit agricole Pyrénées-Gascogne, le Crédit coopératif, et la Caisse d'épargne des Pays de l'Adour.

[67] La Caisse solidaire est un établissement financier associé au Crédit coopératif qui garantit sa liquidité et sa solvabilité. Elle est partenaire de Finansol, seul collectif de représentation du secteur des finances solidaires en France.

[68] Doublée d'un changement de statut, puisque en 2014, la Société anonyme Herrikoa devient Société en commandite par actions à capital variable, avec toujours le monde coopératif, Hemen et la SCOP première actionnaire, en tant que garantes représentant le commandité.

administrateurs du Crédit agricole. Elle est engagée dans une animation territoriale afin de détecter des vocations d'entrepreneurs. Elle mène des activités de Recherche et Développement dans le but de modéliser des pratiques innovantes (le sujet privilégié depuis 2012 étant celui des circuits courts).

En parallèle, l'institutionnalisation de l'Economie Sociale et Solidaire en Pays basque français progresse. Elle le doit d'abord à l'intérêt que lui accordent des organisations telles Hemen et Herrikoa. Elle le doit aussi à son inscription en tant qu'axe de développement économique[69] dans le nouveau projet de territoire (Pays basque 2020) établi au sein du Conseil de développement du Pays basque. Mais cette institutionnalisation a été également précédée ou accompagnée par des évolutions politiques et organisationnelles au sein du Conseil régional d'Aquitaine, et du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques.

En ce qui concerne le Conseil régional d'Aquitaine, la compétence « Economie Sociale et Solidaire » date de 2004, où elle a été rattachée à la direction du développement économique. A son démarrage, le service couvre surtout le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), pour lequel la Région intervient depuis 1998 déjà. En 2007, l'importance de l'IAE dans l'organisation fonctionnelle de la Région se vérifiait encore avec d'une part quatre chargés de mission (contre un seul pour le reste de l'ESS), et un budget annuel de 2,2 millions d'euros (contre 1,1 million d'Euros pour le reste de l'ESS). C'est donc vers un rééquilibrage progressif entre l'IAE et le reste de l'ESS que le Conseil régional a évolué. Son engagement dans l'ESS marque un tournant en 2012 et 2013 avec d'une part la réalisation d'un diagnostic partagé de l'Economie Solidaire et de l'innovation sociale en Aquitaine, puis ensuite l'élaboration d'un schéma aquitain pour le développement de l'Economie Solidaire et de l'innovation sociale. Ce schéma pose trois orientations : coopérer pour entreprendre autrement[70], considérer l'Economie Solidaire comme une économie au service des territoires[71], et accompagner l'innovation sociale[72]. La première orientation répond au constat d'une forte dispersion de l'ESS au plan régional aquitain, en l'absence de structure fédérant

[69] Au motif notamment du nombre d'emplois dans les associations (dont le secteur social, médico-social et la formation, pour lesquels le taux d'emploi dans certains bassins de vie ruraux peut dépasser 30 % des emplois totaux) et les coopératives.

[70] Avec notamment l'enjeu de rassembler et de structurer les acteurs de l'économie solidaire.

[71] En impulsant par exemple des systèmes productifs locaux de solidarités.

[72] En commençant par co-élaborer une définition de l'innovation sociale. Le Conseil régional a fait évoluer son approche de l'innovation sociale, considérant qu'elle n'était pas le seul fait de l'ESS. Ainsi, dans son appel à manifestation d'intérêt d'Août 2014, il met en évidence trois formes d'innovation sociale : celle des produits et services, l'innovation sociale organisationnelle, et l'innovation sociale territoriale, constatant qu'elle irrigue de manière transverse de nombreux secteurs, et que ses parties prenantes sont aussi bien des associations ou des fondations, que des entreprises sociales ou classiques, et des collectivités territoriales.

l'ensemble des acteurs. La CRESS (Chambre régionale de l'Economie Sociale et Solidaire) Aquitaine joua ce rôle dans les années 2000, mais des difficultés de gestion la contraignirent à réduire très significativement son activité depuis 2010. Elle mena de 2009 à 2012 le programme transfrontalier TESS, dans le cadre du programme européen de coopération transfrontalière POCTEFA associant les régions Aquitaine, Navarre et Communauté autonome basque. TESS cherchait à mettre en place une coopération continue entre des organisations de l'ESS pour la développer au sein de l'économie globale. Trois structures furent à l'origine du réseau, dont deux sur le territoire espagnol et une sur le territoire français : ANEL (*Asociación Navarra de Empresas Laborales*), chef de file du projet, KONFEKOOP (*Confederación de Cooperativas de Euskadi*) et la CRESS Aquitaine. La fin du programme européen et les déboires de la CRESS eurent raison de ce début de coopération dont certaines des traces visibles restent une meilleure interconnaissance entre têtes de réseaux, et un repérage des acteurs. Fin 2015, la CRESS se réactivait à nouveau en mobilisant les réseaux de l'ESS aquitains.

Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques a créé en 2012 un pôle « Economie Sociale et Solidaire » rattaché à la direction du Développement économique. Cette décision est intervenue à la faveur d'un changement de majorité politique au sein de l'exécutif départemental[73], et elle semble relever à la fois d'une volonté de reconnaissance d'un secteur d'activité foisonnant, et d'un souhait de prolonger l'effort entrepris par la collectivité départementale pour développer la clause d'insertion sociale dans les marchés publics. Avec sa chargée de mission précédemment en charge de l'IAE (rattachée jusqu'alors à la direction des solidarités et non pas celle du développement économique), le pôle s'attelle en effet à promouvoir les organisations départementales de l'ESS et à accompagner leur développement, mais aussi à renforcer la commande publique socialement responsable de l'institution. Ce dernier axe relève du soutien prodigué par la collectivité depuis plusieurs années aux SIAE (Structures d'insertion par l'activité économique) pour leur faciliter l'accès aux marchés dits « clausés »[74]. La nouveauté du pôle et la présence d'une élue politique dédiée conduisent la collectivité départementale à construire son cadre d'intervention, entre renforcement de sa responsabilité sociale dans les marchés publics, reconnaissance des acteurs et appui de leurs initiatives.

[73] Changement opéré au sein de l'exécutif en 2011 où la majorité de centre droit a basculé vers une nouvelle majorité socialiste, jusqu'en mars 2015.

[74] Cf. Deuxième partie, chapitre 5.

b/ Le foisonnement des mouvements sociaux économiques

Dans le même temps, en effet, les initiatives fleurissent en Pays basque français en matière d'Economie Sociale et Solidaire, à travers le tissu associatif essentiellement. Une monnaie locale, *l'eusko,* est créée en 2013, et le développement de son usage au terme de la première année la situe en bonne posture au regard des monnaies locales créées ailleurs en France et en Europe. Cette monnaie se situe dans un double référentiel, à la fois de logique solidaire (réciprocité) devant fonder une économie territorialisée et d'ancrage identitaire[75]. Elle cherche le développement des circuits locaux et le rapprochement entre producteurs, distributeurs et consommateurs de biens et de services. Mais elle affiche dans le même temps l'objectif de développer l'usage de la langue basque[76].

La campagne sur l'*eusko* a pris un relief particulier les 05 et 06 octobre 2013, en participant à l'évènementiel *Alternatiba* à Bayonne, qui pourrait marquer un tournant dans l'évolution de l'ESS en Pays basque français. Ces journées donnèrent une visibilité au caractère foisonnant d'initiatives, plus ou moins organisées et coordonnées, ayant toutes pour préoccupation de promouvoir et d'expérimenter des formes économiques alternatives, reliées par un réseau national et international. Mais elles associaient également des institutions locales (Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, ville de Bayonne, Conseil de développement du Pays basque…), dont la seule présence révélait à la fois l'intérêt accordé à la démarche, et le traitement institutionnel d'un certain nombre de questions abordées durant ces journées, auxquelles le concept de développement durable[77] essaie d'apporter des éléments de réponse.

La question du changement climatique était au cœur de la mobilisation[78] de ces deux journées, organisées par un collectif, rassemblant autour du groupe altermondialiste Bizi, différentes associations locales comme le fondateur-organisateur d'un festival de musique[79] promouvant l'éco-citoyenneté, le groupe local d'ATTAC, et l'association *Euskal Herriko Laborantza*

---

[75] Ainsi que le confirme la présentation rapide de l'*eusko* par le site *web* (http://www.euskalmoneta.org/le-projet-en-40-points/) dédié à cette monnaie.

[76] *Euskara ou euskera.*

[77] Les deux collectivités citées, tout comme le Conseil de développement du Pays basque, ont mis en place un Agenda 21 local, soit un projet de développement durable sur leurs territoires respectifs.

[78] Ainsi que le révèle l'enseigne mobilisatrice des organisateurs : « *La question du climat est vitale pour notre avenir. Nous appelons tous ceux et celles qui le peuvent à répondre à l'appel d'Alternatiba, à être présents à Bayonne le dimanche 6 octobre pour lancer une mobilisation à la hauteur du défi sans précédent que constitue cette question pour l'humanité toute entière* » (http://www.liberation.fr/terre/2013/09/26/notre-maison-brule-et-nous-regardons-ailleurs_934959, consulté le 20/08/2015). Ces journées constituent le point de départ d'une longue démarche citoyenne de portée internationale culminant à Paris en décembre 2015 lors de la conférence internationale sur le climat COP21.

[79] Festival annuel *Euskal Herria Zuzenean*, d'une durée de 3 jours.

Ganbara[80] (Itçaina, 2009, 2011, Gomez et Itçaina, 2014), par exemple. L'*alternative* y rejoignait les objectifs, les groupes de travail et les actions du groupe Bizi : consommation responsable, éco-habitat, finance éthique, stratégie sur le climat, travail, déchets, mais aussi alternative municipale en vue des élections de mars 2014.

Le caractère fédérateur de la mobilisation est souligné par le président d'Herrikoa[81] qui y lit la visibilité sociale et festive d'une Economie Sociale et Solidaire instillant un autre chemin possible en Pays basque.

Mais force est de constater que la multiplicité des initiatives et l'intérêt citoyen révélé durant ces deux jours, traduisent un mouvement spontané qui entend défendre son spontanéisme en même temps qu'il prend de l'ampleur, plus qu'une préoccupation organisationnelle pour tenter de le fédérer autour d'une visibilité représentative.

c/ Le territoire voisin du Seignanx : l'ESS comme projet politique

La compréhension croisée de l'institutionnalisation et des mouvements sociaux de l'ESS en Pays basque français ne serait pas complète sans la lecture en creux d'une faiblesse mise en relief par les initiatives développées dans deux territoires voisins dont le rayonnement touche le Pays basque français : le bassin du Seignanx dans le département des Landes surtout, et le Béarn avec son agglomération Pau-Pyrénées dans une moindre mesure. L'ESS manque de présence visible dans les collectivités infra-territoriales du Pays basque, malgré des initiatives émergentes récentes des villes de Biarritz et de Bayonne, ou même d'Hendaye. A Biarritz, une élue est chargée de l'ESS depuis 2014, et les premières initiatives se réfèrent à la mise en synergie des forces associatives, ainsi qu'à un projet touchant un quartier populaire de la ville. L'Economie Sociale et Solidaire figure aussi dans le projet de développement durable de la ville de Bayonne, avec des moyens professionnels dédiés depuis 2013. La disponibilité foncière d'un site a été repérée dans un quartier, faisant l'objet par ailleurs de dispositifs

[80]Association créée en 2005 dans le prolongement d'une revendication à la fois institutionnelle, identitaire et professionnelle (très fortement portée par le syndicat agricole ELB) pour la création d'une Chambre d'Agriculture en Pays basque. Ses promoteurs ont créé une association dont la dénomination en langue basque correspond à « Chambre d'Agriculture du Pays basque ». Menacée à son démarrage dans son existence même par différentes décisions de l'Etat visant à contester la légitimité de soutiens financiers octroyés par certaines communes, l'association développe des activités de conseil, d'assistance technique auprès des paysans adhérents. Elle bénéficie d'une forte visibilité citoyenne et médiatique en organisant tous les ans, depuis 2006, le salon *Lurrama*, mini-salon de l'Agriculture en Pays basque. Elle défend une agriculture paysanne et durable, et donc des modèles de développement agricole favorisant la commercialisation en circuits courts, le rapprochement entre producteurs et consommateurs, la qualité des produits, le respect de l'environnement et l'agriculture de montagne.

[81] Comme il l'indique dans son éditorial de la lettre d'informations (*Kide)* n° 21 (novembre 2013) aux actionnaires d'Herrikoa.

particuliers liés aux politiques de la ville, pour y développer un projet autour de l'ESS. Dans les deux cas, la volonté politique émergente lie étroitement l'ESS aux mobilisations associatives et à des problématiques de quartiers urbains. La ville de Bayonne est allée plus loin en sollicitant la Coopérative d'activité et d'emploi (CAE) du Seignanx pour accueillir et accompagner des porteurs de projet. En fin 2013, la communauté d'agglomération sud Pays Basque l'avait précédée en faisant appel au savoir-faire de la même structure pour le lancement d'une couveuse d'activités sous forme de Coopérative d'activités et d'emploi.

Le proche bassin du Seignanx, et notamment la ville de Tarnos qui jouxte Bayonne[82], offre en effet une expérience intéressante d'une organisation de l'ESS, associant les acteurs et leurs réseaux, les institutions et les collectivités, dans une proximité géographique et fonctionnelle avec l'économie dite ordinaire. Le bassin du Seignanx a hérité d'une histoire économique et culturelle particulière, marquée dès le début du XX^{ème} siècle par l'industrialisation liée à l'activité portuaire du port de Bayonne : forges de l'Adour, aciéries de l'Atlantique, usines d'engrais…Les difficultés du secteur secondaire dans les années 1970 ont généré la mobilisation des élus locaux et des acteurs socioéconomiques. C'est dans ce contexte qu'apparaît, comme dans d'autres territoires en France, un Comité de bassin d'emploi (CBE) rassemblant à la fois élus, entreprises, représentants d'employeurs, syndicats de salariés, organismes de formation (et les organismes paritaires collecteurs agréés qui financent la formation professionnelle), établissements publics (Pôle Emploi…). Le CBE devient à la fois le lieu de brassage de cultures politiques et professionnelles distinctes, et le moyen agissant pour concevoir et entreprendre une dynamique de développement local à l'échelle de son bassin de vie. L'ESS y prend une forme visible, reconnue, à travers des structures ad hoc (Foyer des jeunes travailleurs, GEIQ[83] spécialisé dans le BTP, puis la première SCIC[84] de la région Aquitaine correspondant à un restaurant sous statut d'entreprise d'insertion). Progressivement repéré comme le pôle sud aquitain en matière d'ESS[85], le territoire accueille des acteurs régionaux tels l'Union régionale des SCOP, Aquitaine Active[86]. Sur un même lieu, apparaissent et cohabitent de nouvelles structures comme la SCIC PERF (formation), un GEIQ interprofessionnel, un groupement d'employeurs multisectoriel, une coopérative

[82] Malgré la limite départementale qui situe les deux localités dans deux départements différents.

[83] Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

[84] Société coopérative d'intérêt collectif, qui permet d'associer les salariés en tant que coopérateurs, et facilite l'hybridation des ressources en autorisant des structures privées et publiques à participer au capital.

[85] Et notamment dans le diagnostic pour le développement de l'Economie Solidaire et de l'innovation sociale réalisé par le Conseil régional d'Aquitaine en 2012.

[86] Organisme de financement de l'ESS dont nous parlerons dans la deuxième partie de ce travail.

d'activité et d'emploi (CAE), une pépinière d'entreprises, ainsi qu'un pôle aéronautique, et de nombreuses autres entreprises locales. Le CBE entreprend une démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) territoriale. La création de structures d'insertion *ad hoc* (GEIQ interprofessionnel, par exemple) résulte de réponses construites collectivement à un besoin exprimé par les entreprises. Le fonctionnement de ce pôle, ses réalisations et initiatives, traduisent une forte porosité entre l'économie conventionnelle[87] et l'ESS (Mahé, 2014). C'est fort de ce constat qu'il a été reconnu comme Pôle territorial de coopération économique (PTCE)[88] en 2013 dans le cadre d'une expérimentation nationale.

Ce pôle qui traduit dans la durée une bonne convergence entre un projet politique, une adhésion des acteurs socio-économiques, et une capacité de mise en œuvre opérationnelle, est à intégrer dans une réflexion concernant les dynamiques territoriales de l'ESS pour notre territoire d'études. Plusieurs entités, relevant notamment de l'IAE (GEIQ BTP, SCIC restauration…), interviennent dans l'agglomération bayonnaise.

Son savoir-faire a été aussi mobilisé par la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées qui a créé un service Economie Sociale et Solidaire en 2011, avec un chargé de mission intégré dans les services de la collectivité, expression d'une volonté politique de l'institutionnalisation de l'ESS, remise en cause aux lendemains de l'alternance municipale de 2014. Ce service a notamment proposé aux acteurs identifiés sur l'agglomération de se réunir au sein d'un comité mixte de l'ESS, mobilisé par exemple lors des manifestions publiques organisées dans le cadre du mois de l'ESS[89]. Il a apporté un soutien en matière de création d'activités, de circuits courts agricoles, de réemploi de déchets, et d'IAE. Il a demandé l'appui du CBE du Seignanx pour structurer ce qu'il souhaitait faire évoluer vers un pôle de l'ESS

[87] A travers l'avionneur Turboméca et ses sous-traitants, par exemple.

[88] Un pôle territorial de coopération économique (dont le concept a été développé par le Labo de l'ESS, puis entériné par la loi de 2014 sur l'ESS) est un groupement d'acteurs sur un territoire – initiatives, entreprises et réseaux de l'économie sociale et solidaire, associés à des TPE, PME, collectivités locales, centres de recherche et organismes de formation – qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable. Les PTCE présentent des caractéristiques fortes :

- par leur ancrage territorial, ils génèrent des emplois durables et sécurisent les parcours socioprofessionnels ;
- par leur capacité d'innovation, ils créent de nouveaux modèles socioéconomiques dans différents secteurs d'activité vitaux pour l'attractivité durable des territoires ;
- par leur ouverture, ils permettent le décloisonnement des acteurs et des activités (au sein et en dehors de l'ESS) avec une approche transversale et de complémentarité.

Cette dernière caractéristique est importante dans la mesure où elle traduit à la fois le décloisonnement de l'ESS, et sa capacité à s'inscrire dans des défis de changement d'échelle, dans des fonctions qui ne soient pas uniquement réparatrices (Demoustier, 2004).

[89] Initiative menée au plan national annuellement et se déclinant localement dans le but de promouvoir l'ESS auprès du grand public

dans l'agglomération paloise. Notre approche de l'IAE en Pays basque (cf. deuxième partie) nous indiquera que plusieurs entreprises d'insertion béarnaises ont essaimé en Pays basque.

4.4 Des évolutions démographiques qui font apparaître l'enjeu du vieillissement

Dans la perspective qui nous intéresse, à savoir établir un cadre d'analyse facilitant ultérieurement les comparaisons entre territoires au regard de notre problématique et du jeu d'hypothèses sur lesquelles nous nous appuyons, les évolutions démographiques nous intéressent dans la mesure où elles viennent soutenir un cadrage éclairant dans notre exercice de comparaison. C'est la raison pour laquelle nous avons sélectionné quelques données qui nous semblent utiles afin d'illustrer trois tendances. D'une part, l'évolution globale de la population pour chacun des territoires sur une période couvrant au moins les 20 dernières années, dans une mise en perspective nationale (Espagne ou France) et régionale (Communauté autonome basque, région Aquitaine, département des Pyrénées-Atlantiques). Ensuite, le phénomène du vieillissement, par la mise en évidence des habitants âgés de plus de 65 ans, et par voie de conséquence l'évolution de la part relative de la population active dans la population totale. Enfin, l'identification des phénomènes migratoires dans ces évolutions, en distinguant l'immigration d'origine étrangère, de celle en provenance d'autres régions ou autonomies du même état, et les tranches d'âge des populations migrantes.

4.4.1 Communauté autonome basque : l'une des régions les plus vieillissantes d'Europe mais aussi l'une des plus attractives au sein de son espace national

Le tableau suivant indique l'évolution de la population totale entre 1990 et 2011, en Espagne, en Communauté autonome basque et dans la province du Guipuzcoa.

Tableau 2 : Evolution de la population en Espagne, Communauté autonome basque et Guipuzcoa

Territoire	Espagne			Communauté autonome basque			Guipuzcoa		
Année	1990	2001	2011	1990	2001	2011	1990	2001	2011
Population	38 874 573	40 847 371	46 815 916	2 104 629	2 082 587	2 179 815	676 634	673 563	705 210
Evolution en %		+ 5,1	+ 14,6		-1,05	+ 4,7		-0,45	+4,7

Source : élaboration propre, d'après données de Anuario Estadistico de Espana
http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuarios_mnu.htm

La Communauté autonome basque, tout comme le Guipuzcoa, ont connu une baisse de leur population durant la décennie 1990-2000, contrairement à la moyenne du reste de l'état espagnol. La décennie suivante a marqué une inflexion avec même un renversement de tendance, que l'on pourrait imputer surtout au phénomène migratoire (cf. ci-après) qui touche l'ensemble de l'Espagne en raison de sa croissance économique, mais plus encore les autonomies qui bénéficient des indicateurs de performance économique les plus élevés. Notons que la décroissance de la population en Communauté autonome basque durant la décennie 1990-2000 s'inscrivait dans une continuité, car elle était encore plus accentuée lors de la décennie précédente (1980-1990). Selon *l'Instituto Nacional de la Estadistica*, la population avait déjà diminué de près de 1,5% sur cette même période. Si l'on considère la période 1980-2000, la Communauté autonome basque se situait parmi les quatre autonomies ayant perdu le plus de population en proportion relative, derrière *Castilla y León*, les Asturies et la Galice, soit des régions situées dans le nord-ouest de l'Espagne. Avec une densité de 295 habitants/km2 en 2011 (encore plus forte dans la province du Guipuzcoa avec 352 habitants/km2), la dynamique démographique reflète une configuration très urbaine de l'occupation du territoire. Si l'on se réfère maintenant au phénomène du vieillissement sur la même période, nous observons les évolutions suivantes.

Tableau 3 : Population âgée de plus de 65 ans, en Espagne, Communauté autonome basque et Guipuzcoa

Territoire	Espagne		Communauté autonome basque		Guipuzcoa	
Année	1981	2011	1981	2011	1981	2011
Population âgée de + de 65 ans	4 220 424	8 333 234	196 575	431 640		139 097
% de la population totale	11,2	17,8	9,2	19,8		19,7

Source : élaboration propre, d'après données de Anuario Estadistico de Espana
http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuarios_mnu.htm

Dans un mouvement de vieillissement qui touche l'ensemble de l'Espagne, la Communauté autonome basque a connu en 30 ans un doublement en proportion relative de sa population âgée de plus de 65 ans. Celle-ci se situait quasiment à 20% de sa population totale en 2011 (avec une proportion identique dans la province du Guipuzcoa).

Les dynamiques démographiques depuis 1980 en Communauté autonome basque confirment l'accentuation des populations âgées de plus de 65 ans, mais surtout un creusement très marqué des classes d'âges les plus jeunes (moins de 20 ans). La proportion relative de ces dernières a diminué de moitié sur la même période (34,2% à 17,6% de la population totale entre 1980 et 2011). La tranche d'âge des 20-64 ans (soit la population active) est passée de 52,6 % à 62,6%, avec toutefois une inflexion depuis 2001 (puisqu'elle représentait alors 64,9% de la population totale).

Avec 19,8 % de sa population totale âgée de plus de 65 ans en 2011, la Communauté autonome basque se situait au cinquième rang des autonomies les plus vieillissantes d'Espagne. Dans une telle configuration, l'observation des phénomènes migratoires prend un relief particulier, dans leur éventuelle aptitude à renouveler les classes d'âge les plus déficitaires. Selon *Eustat - Euskal Estatistika Erakundea / Instituto Vasco de Estadística,* 491 685 personnes résident en 2011 dans une municipalité qu'elles ont rejointe après 2000. Plus de 60% de ces personnes avaient en réalité procédé à un déplacement à l'intérieur du territoire de la Communauté autonome basque, ce qui ramène à 40%, soit près de 200 000 personnes, la population réellement migrante pour cette période car arrivant soit directement de l'étranger (environ la moitié), soit en provenance d'autres autonomies espagnoles. Parmi ces dernières, les autonomies qui se détachent sont *Castilla y León* qui arrive en tête (18 110 personnes), devant Madrid (12 266 personnes), la Cantabrie (11 988 personnes), et la Catalogne (8707 personnes). Toujours selon la même source, les Communautés autonomes de

Madrid et de Catalogne pourraient constituer des destinations de transit pour des déplacements de populations étrangères s'installant ultérieurement en Communauté autonome basque. La population migrante d'origine étrangère correspondait en effet à 144 550 personnes en 2011 pour la Communauté autonome basque (soit 6,6% de la population totale). Les principaux pays d'origine de ces populations étaient la Colombie (9,9%), le Maroc (9,4%), la Roumanie (8,7%), la Bolivie (6,6%) et l'Equateur (5,1%). Une différence notable entre les personnes migrantes nées à l'étranger et celles nées dans d'autres régions autonomes, est que la moyenne d'âge des premières se situait autour de 34 ans, alors que celle des secondes dépassait les 61 ans.

Les flux migratoires au sein de l'état espagnol s'inversent depuis 2010, comme les soldes migratoires négatifs en 2011 et en 2012 le confirment. Selon *l'Instituto Nacional de Estadistica*, ce solde migratoire affichait une valeur négative de 50 090 personnes en 2011, et de 179 059 personnes en 2012[90].

En s'appuyant à présent sur les prévisions démographiques du même Institut pour l'ensemble de l'Espagne fondées sur des projections tendancielles (depuis 2010 et à l'horizon 2022) intégrant les trois composantes démographiques basiques que sont la mortalité, la fécondité et la migration, il apparaît que d'une part l'Espagne devrait perdre 2,5% de sa population entre 2012 et 2022 (soit 1 137 696 habitants), et la Communauté autonome basque perdrait quant à elle 6,7 % de sa population (143 361 habitants), soit la baisse la plus élevée de toutes les autonomies espagnoles (avec la Rioja). Avec un solde naturel commençant à devenir négatif en 2012 (contrairement à la moyenne espagnole), et un solde migratoire avec l'étranger (-139 110 personnes sur la période 2012-2022[91]) prévu comme l'un des plus déficitaires de toute les autonomies espagnoles, la Communauté autonome basque continuerait de constituer un territoire d'accueil pour les migrants en provenance des autres autonomies, avec le solde positif le plus élevé derrière la région de Madrid.

[90] Soit 376 696 immigrants (17,7 % de moins qu'en 2011) et 555 755 personnes quittant l'Espagne pour l'étranger (9,5% de plus qu'en 2011), selon *l'Instituto Nacional de Estadística*.

[91] Le solde migratoire avec l'étranger était de -17 261 personnes en 2011, et – 18 001 personnes en 2012. *Source : Instituto Nacional de Estadística.*

4.4.2 Pays basque français : une croissance démographique continue, irrégulièrement répartie et reposant sur une migration nationale de populations plutôt âgées

Le tableau suivant indique l'évolution de la population totale entre 1990 et 2012, en France, en région Aquitaine et dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Jusqu'en 1999, l'INSEE réalisait un recensement complet sur l'ensemble du territoire national tous les 10 ans environ. Depuis 2004, l'INSEE réalise un recensement partiel par commune tous les ans, de telle manière que les données de 2012 correspondent à des estimations confirmées en 2015.

Tableau 4 : Evolution de la population en France, Aquitaine et Pyrénées-Atlantiques

Territoire	**France**			**région Aquitaine**			**département des Pyrénées-Atlantiques**		
Année	1990	2000	2012	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Population	57 998 429	60 508 150	65 280 857	2 795 610	2 933 223	3 286 605	578 076	604 249	664 484
Evolution en %		+ 4,3%	+ 7,9%		+ 4,9%	+ 12%		+ 4,5%	+ 10%

Source : élaboration propre d'après données de l'INSEE
www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/France-regions.asp

Dans un contexte national de croissance démographique continue ces 30 dernières années, avec une amplification sur la dernière décennie, la région Aquitaine se distingue par des taux de croissance encore plus élevés, que le département des Pyrénées-Atlantiques approche dans une moindre mesure cependant. Le Pays basque français se démarque peu de l'ensemble des Pyrénées-Atlantiques au regard de l'évolution globale de sa population, celle-ci ayant connu un taux de croissance de 9,3% entre 2000 et 2010, en passant de 262 440 à 286 779 habitants[92]. La densité de population atteint ici un niveau plus élevé (93 habitants/km2 en 2006) que dans les Pyrénées-Atlantiques (85 habitants/km2) ou l'Aquitaine (78 habitants/km2), mais avec une répartition très inégale. La majorité de la population, soit 67%, se concentre sur la conurbation côtière (province du Labourd), le reste de la population se répartissant entre la zone intermédiaire (19%) qui a connu le taux de progression le plus élevé ces dernières années, et la zone intérieure (14%). La dynamique démographique prend ici un caractère périurbain.

[92] Agrégation de données municipales transmises par l'INSEE.

Le phénomène du vieillissement de la population peut se repérer sur les 20 dernières années pour les différentes échelles territoriales.

Tableau 5 : Population âgée de plus de 65 ans en France, Aquitaine et Pyrénées-Atlantiques

Territoire	**France**			**région Aquitaine**			**département des Pyrénées-Atlantiques**		
Année	1990	2000	2012	1990	2000	2012	1990	2000	2012
+ de 65 ans	7 972 426	9 571 659	11 174 879	472 022	559 611	651 497	100 046	119 332	139 043
%	13,7%	15,8%	17,1%	16,9%	19,1%	19,8%	17,3%	19,7%	20,9%

Source : élaboration propre d'après données de l'INSEE
www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/France-regions.asp

Le département des Pyrénées-Atlantiques (y compris le Pays basque français) affichait en 2012 une proportion de personnes âgées de plus de 65 ans dépassant les 20%, au-delà de la moyenne régionale, elle-même plus élevée que la moyenne nationale. Si le taux de population active (20-64 ans) reste stable sur la période considérée tant au plan national (autour de 58%) que régional ou départemental (maintien en 10 ans à 57,3%), le vieillissement de la population s'opère au prix d'un tassement de la population des jeunes âgés de moins de 20 ans (passage de 25,1% à 21,8 % en 20 ans dans les Pyrénées-Atlantiques[93]).

La progression observée lors de la dernière décennie est liée à un solde migratoire positif, puisque le solde naturel pour la période couvrant la décennie 1999-2010 révèle une progression quasiment nulle dans le département des Pyrénées-Atlantiques.

Les projections tendancielles établies par l'INSEE pour le Pays basque (sur la base des évolutions observées entre 1999 et 2006) faisaient état d'une population de 310 000 habitants en 2020, soit une progression de 18% en 20 ans.

Les migrations sont de plusieurs ordres.

Les phénomènes migratoires liés à des raisons économiques sont relativement anciens. Au XIX^{ème}, puis dans la première moitié du XX^{ème} siècle, le Pays basque rural a été surtout une terre d'émigration, vers l'Amérique du nord et du sud, essentiellement. L'immigration, concernant les ressortissants de nationalité espagnole, a surtout été politique durant la période franquiste. Avec la crise que connaît l'Espagne depuis 2008, puis 2011, la migration économique vers la France apparaît, et elle touche également le Pays basque français, quels que soient le niveau de qualification et le secteur d'activité (construction, secteur médical…).

[93] Que les données pour le Pays basque confirment également en situant cette proportion légèrement en dessous de 21% en 2009, selon l'INSEE 2012.

La particularité du secteur d'Hendaye s'explique par des dynamiques transfrontalières historiques, dans un bassin de vie englobant la ville d'Hendaye et deux localités espagnoles[94], soutenues depuis les années 1990 par un marché immobilier français devenu attractif pour les ressortissants espagnols[95] (et ralenties depuis la crise de 2008).

Les phénomènes migratoires bénéficiant au Pays basque concernent plutôt des déplacements en provenance d'autres régions françaises, pour des populations d'âge intermédiaire. Entre 1999 et 2010, le taux de croissance annuel de la population de 1%[96] sur le périmètre du SCOT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes[97] se répartissait inégalement entre le cœur de l'agglomération (+7%) et le long des axes autoroutiers et routiers (+ 22%). La même source faisait état de l'arrivée de populations plutôt jeunes (38 ans d'âge moyen) composées de familles avec enfants s'installant plutôt à proximité des petites villes de la zone intermédiaire du Pays basque. L'héliotropisme basque a pour conséquence l'arrivée de populations, qui découvrent souvent le territoire lors d'un séjour touristique, et décident d'y revenir ou de s'y installer ultérieurement. L'élévation du taux de résidences secondaires (passage de 13% à 16% du parc total de logements entre 1999 et 2010) en témoigne, avec de très fortes disparités selon les localités. Les villes de Biarritz ou de St-Jean-de-Luz notamment, avec 47% de leurs logements classés en tant que résidences secondaires en 2010[98], sont emblématiques de cette forme d'attractivité[99].

4.5 Deux identités économiques, entre culture industrielle et sphère présentielle

Les principales caractéristiques économiques doivent être mises en perspective au sein des espaces régionaux et nationaux dont chacun des territoires relève. Pour cela, nous nous sommes intéressés à quatre indicateurs. D'une part, les secteurs d'activité, qualifiés par le

[94] Irun et *Hondarribia-Fuentarrabia*, regroupées avec Hendaye au sein du *consorcio* Txingudi.

[95] L'aire urbaine Béhobie-Hendaye en Pays basque comptait 22 % d'immigrés dans sa population totale (espagnols en majorité), en 1999 selon l'INSEE.

[96] *Source : Diagnostic du SCOT Pays basque (2010).*

[97] Soit 48 communes et 6 intercommunalités parmi lesquelles la communauté de communes de Seignanx située dans le département des Landes et comprenant 8 communes dont Tarnos.

[98] Selon l'INSEE 2012.

[99] Constat corroboré par l'enquête réalisée par Jérôme Poirier pour le journal Le Monde, dans un article édité par le quotidien national le 25/07/2014 : « … *Sur la côte basque, la plupart des acheteurs de résidences secondaires sont des seniors parisiens à la recherche d'une maison de vacances, qu'ils pourront transformer en résidence principale pour leurs vieux jours. L'âge moyen des acquéreurs, qui ne cesse d'augmenter, dépasse la cinquantaine. Les acheteurs étrangers, essentiellement britanniques et espagnols, ont déserté la région depuis plusieurs années*… ». http://www.lemonde.fr/immobilier/article/2014/07/25/devenir-proprietaire-reste-un-reve-inaccessible-pour-beaucoup_4462863_1306281.html, consulté le 20/08/2015.

nombre d'entreprises et le nombre d'emplois. Ensuite, la richesse générée par l'activité économique dans chacun des territoires, selon le critère du *PIB per capita*. Nous avons également apprécié la capacité de l'activité économique dans son ensemble à répondre aux besoins d'emploi des populations, avec l'indicateur du taux de chômage. Nous avons enfin considéré les niveaux de revenus moyens des habitants.

L'annexe 6 restitue l'analyse détaillée de ces différents paramètres socioéconomiques.

En Communauté autonome basque, l'activité économique s'appuie sur le moteur industriel, à forte capacité exportatrice, mobilisateur de capitaux et générateur de richesse. Ceci vaut à la Communauté autonome basque de dégager un PIB per capita le plus élevé parmi les autonomies espagnoles (moyenne espagnole de 22 700 euros en 2012, selon l'INE), le Guipuzcoa se distinguant avec une valeur plus élevée que la moyenne régionale (autour de 30 000 euros/habitant). La Communauté autonome basque, et le Guipuzcoa en particulier, paraissent de la sorte mieux armés que le reste de l'Espagne pour faire face à la crise économique de 2008 consécutive à l'effondrement de la bulle immobilière. Le taux de chômage y est moins élevé que partout ailleurs en Espagne (moyenne de 26% en 2013 selon l'INE). Même si sa progression a été forte entre 2012 et 2013, avec une moyenne régionale franchissant les 15%, le Guipuzcoa reste en retrait avec un taux de 13%. Les revenus primaires par habitant (20 407 euros en 2009 selon Eurostat) y sont plus élevés que dans le reste de l'Espagne (15 844 euros en 2009 selon Eurostat).

En Pays basque français, l'activité économique est très liée à l'expansion des services, tant du point de vue des services aux personnes (en particulier dans les domaines du sanitaire et du social) qu'aux entreprises. Bien que relativement équilibré entre économie productive (avec une réalité industrielle, de nombreuses entreprises artisanales, et une proportion importante d'exploitations agricoles) et économie de services, le paysage reflète ici la forte prégnance de la sphère présentielle (Davezies, 2003), constat corroboré par une densité commerciale élevée. Le PIB per capita, en moyenne départementale se situe en dessous de la moyenne nationale (qui ne franchit pas le seuil de 30 000 euros/habitant en 2012), mais légèrement au-dessus de la moyenne régionale. Le taux de chômage, proche de la barre des 10%, y est plus faible qu'en moyenne nationale, le Pays basque ne se distinguant pas du reste du département des Pyrénées-Atlantiques pour cet indicateur. Les revenus primaires par habitant en région Aquitaine (19 974 euros en 2009 selon Eurostat) sont légèrement inférieurs à ceux de la Communauté autonome basque. Les revenus moyens en Pays basque français dénotent de fortes disparités entre populations (49% des foyers fiscaux ne sont pas imposés) et entre

territoires (les revenus moyens des actifs variant, selon les bassins de vie, de +5 à -30% de la moyenne territoriale du Pays basque français[100]).

Conclusion du chapitre 4

Les matrices des deux territoires comparés se définissent et se distinguent à partir de leur organisation politique et institutionnelle, des modèles d'Etat providence dont elles ont hérité, des régimes territoriaux de l'ESS qui les caractérisent, de leur structure démographique, et de leurs particularités socioéconomiques.

En Communauté autonome basque, l'organisation politique et administrative s'est construite sur la base d'une configuration territoriale historique. En vertu de la constitution espagnole de 1978, et sur la base d'une négociation entre échelons national et régional, le niveau d'autonomie atteint par le gouvernement régional basque est élevé, ce dont témoignent sa capacité à prélever l'impôt, et l'étendue de ses pouvoirs exécutif et législatif, en faisant intervenir l'échelon provincial (ou *diputación*). De ce fait, les territoires régionaux et provinciaux sont dotés d'une force de frappe reposant surtout sur des compromis politiques construits localement. Dans la province du Guipuzcoa, des agences de développement quadrillent le territoire, outils technico-politiques adossés à des intercommunalités et couvrant des bassins de vie (*comarcas*). A l'échelon provincial, des démarches prospectives combinant dimensions économique et sociales ont été entreprises, pilotées par l'administration provinciale. Elles se sont appuyées sur des instances informelles qui ont privilégié le travail en réseau (*Gipuzkoa Aurrera, Gipuzkoa Sarean*), et ont tenté de transcender les appartenances institutionnelles, par des logiques de coopération au service de l'innovation territoriale (*Gipuzkoa Berritzen*).

En Pays basque français, le territoire n'existe pas du point de vue d'une reconnaissance politico-administrative, malgré une demande récurrente depuis l'avènement des départements français. De ce fait, la gouvernance du Pays basque français est très dépendante des équilibres construits entre les acteurs politiques locaux, l'Etat français et les deux collectivités supra-territoriales (Conseil régional d'Aquitaine, Conseil général des Pyrénées-Atlantiques), dont les lois de décentralisation successives depuis 1982 tracent le partage des compétences et des moyens. Dans ce contexte, la création du Conseil de développement (1994) et du Conseil des

[100] Selon une étude réalisée par l'Institut *Gaindegia*, dont les résultats ont été communiqués par le Journal du Pays basque, en 2013 (http://www.lejpb.com/paperezkoa/20130507/401584/fr/les-revenus-sont-plus-importants-sur-cote, consulté le 20/08/2015).

élus (1995) du Pays basque revêt une importance particulière car il traduit à la fois l'ambition d'une résurgence institutionnaliste et la capacité à fédérer de multiples acteurs autour d'un projet de territoire qui se renouvelle. Les développements en cours de l'acte III de la décentralisation rendent possible une nouvelle forme de reconnaissance institutionnelle à l'horizon 2017, dans un cadre de droit commun.

Dans une matrice nationale de l'Etat providence qui relève d'un régime conservateur corporatiste méditerranéen, la Communauté autonome basque se distingue en édifiant ce qu'il peut être convenu d'appeler une région providence, ce dont témoigne la très forte contribution publique aux dépenses sociales, à travers les politiques de la santé, de l'éducation, du logement, de l'emploi, de l'aide sociale et des revenus minimum de subsistance. L'intervention publique s'appuie également sur la présence d'acteurs de l'ESS, et notamment en matière de prise en charge de la dépendance où l'organisation provinciale du Guipuzcoa accorde une large place à la concertation.
En Pays basque français, le régime conservateur à visée universaliste propre à la France évolue au gré des tensions et des rapports de force qui viennent questionner le pacte conclu au lendemain de la seconde guerre mondiale en matière de protection sociale. La toute-puissance de l'Etat est ébranlée par la remise en question de certains de ces principes, et par la décentralisation qui a fait apparaître un nouvel acteur, le Conseil général, comme partenaire clé pour la mise en œuvre de certaines politiques sociales au plus près des citoyens.

Les dynamiques territoriales de l'ESS, tant en Communauté autonome basque qu'en Pays basque français, révèlent dans leur genèse de très fortes logiques identitaires doublées d'un référentiel misant sur la solidarité, au nom d'une appartenance territoriale commune.
Pour la Communauté autonome basque, l'application au sein des coopératives des principes démocratiques et participatifs s'est déployée dans une logique d'intégration au marché concurrentiel soumis à un environnement capitalistique. La puissance du secteur coopératif (et notamment dans la province du Guipuzcoa, avec la présence du groupe de Mondragon – MCC), a de longue date induit une reconnaissance institutionnelle, par la création d'une direction dédiée au sein du gouvernement régional. Longtemps réduite à son expression coopérative, et à l'existence de sociétés de travailleurs, l'Economie Sociale a vu advenir dans les années 1990, comme ailleurs en Europe, et notamment en France, de nouveaux acteurs, revendiquant de nouvelles valeurs, en écho à des enjeux sociaux et sociétaux (prise en compte de l'environnement, lutte contre les discriminations, nouveau rapport à la consommation…).

Petits poucets de l'Economie Solidaire face aux géants du secteur coopératif, ils ont choisi pour exister la visibilité donnée par un réseau national (REAS) imbriqué dans une organisation européenne.

Pour le Pays basque français, si la proximité fascinante du modèle de Mondragon a pu inspirer le développement des SCOP dans les années 1970-80, l'Economie Sociale, selon une acception statutaire privilégiant les coopératives, s'est engagée sur une voie liant développement économique et appartenance territoriale. Considérées comme marginales à leurs débuts, tant du point de vue des autres acteurs économiques que des institutions, ces différentes expériences ont peu à peu fourni la démonstration de leur intérêt, par leur capacité à générer du développement économique davantage maîtrisé localement. En parallèle, sans que leurs chemins ne se croisent réellement, les logiques associatives ont soutenu l'éclosion et le développement de véritables entités économiques dans les domaines des services (social, médico-social, formation). L'avènement plus récent de l'Economie Solidaire sous son expression foisonnante mais inorganisée collectivement, touchant la culture, la production ou la commercialisation agricole,…, a mis sur le devant de la scène de nouveaux acteurs et de nouveaux besoins dont les institutions, tant locales (Conseil de développement du Pays basque, Conseil général des Pyrénées-Atlantiques) que régionales (Conseil régional d'Aquitaine) se sont saisies. Mais ces évolutions, également observées chez les pionniers de l'Economie Sociale en Pays basque français, n'ont trouvé pour l'heure qu'un faible écho auprès des collectivités infra-territoriales basques françaises, contrairement à leurs voisines landaises ou béarnaises.

La Communauté autonome basque présente une forte densité de population urbaine. Sa population totale a du mal à se maintenir, en raison d'une solde naturel déficitaire, d'un vieillissement marqué et d'un solde migratoire soumis aux aléas de la conjoncture et de la situation économique traversée par l'Espagne en général ; dans ce contexte, la Communauté autonome basque doit le renouvellement de sa population active au dynamisme des phénomènes migratoires en provenance de l'étranger ou du reste de l'Espagne.

En Pays basque français, la densité y est trois fois moins élevée. Elle révèle des écarts importants entre un littoral urbanisé et les zones rurales, mais avec une progression constante de la population en raison d'une immigration, plutôt française, fortement soutenue par une attractivité héliotropique. Le phénomène du vieillissement est également à l'œuvre, de manière plus accentuée qu'au plan national, mais avec un équilibre qui pour l'heure ne remet pas en cause le renouvellement des tranches d'âge actives.

En Communauté autonome basque, l'activité économique s'appuie sur le moteur industriel, à forte capacité exportatrice, mobilisateur de capitaux et générateur de richesse. Ceci vaut à la Communauté autonome basque de dégager un PIB per capita le plus élevé parmi les autonomies espagnoles, le Guipuzcoa se distinguant avec une valeur plus élevée que la moyenne régionale (autour de 30 000 euros/habitant en 2012). Le taux de chômage y est moins élevé que partout ailleurs en Espagne, même si sa progression a été forte entre 2012 et 2013 avec une moyenne régionale franchissant les 15%. Le Guipuzcoa reste en retrait avec un taux de 13% en 2013. Les revenus moyens (par habitant ou par salarié) y sont plus élevés que dans le reste de l'Espagne.

En Pays basque français, l'activité économique est très liée à l'expansion des services, tant du point de vue des services aux personnes qu'aux entreprises, ou en matière d'action sanitaire et sociale. Bien que relativement équilibré entre économie productive (avec une réalité industrielle et artisanale, et une proportion importante d'exploitations agricoles) et économie de services, le paysage reflète ici la forte prégnance de la sphère présentielle, constat corroboré par une densité commerciale élevée. La moyenne départementale du PIB per capita se situe en dessous de la moyenne nationale (qui ne franchit pas le seuil de 30 000 euros/habitant en 2012), mais légèrement au-dessus de la moyenne régionale. Le taux de chômage, proche de la barre des 10%, y est plus faible qu'en moyenne nationale, le Pays basque ne se distinguant pas du reste du département des Pyrénées-Atlantiques pour cet indicateur. Les revenus moyens en Pays basque français dénotent de fortes disparités entre populations et entre territoires.

Ces quelques données de cadrage sont utiles pour situer le contexte démographique et économique des deux territoires comparés. Elles permettent de repérer certains enjeux (vieillissement, phénomènes migratoires) auxquels ils sont confrontés. Elles aideront à comprendre comment la « question sociale » y trouve sa place, en fonction de leur orientation économique, des opportunités et des contraintes qui en découlent en matière d'emploi, des niveaux de bien-être ou de disparité atteints. Cette contextualisation constitue le préalable nécessaire avant la présentation de l'ordre institutionnel de l'IAE et celui de l'AD, et des dynamiques territoriales dans lesquelles ils s'inscrivent.

Deuxième partie – Les ordres institutionnels de l'insertion par l'activité économique et de l'aide à domicile : des rapports institués, au cœur de gouvernances territoriales qui questionnent l'ordre marchand

Introduction de la deuxième partie

La première hypothèse posée pour notre recherche considère que l'insertion par l'activité économique et l'aide à domicile s'insèrent aujourd'hui dans un marché, mais que les gouvernances marchandes qui les orientent font l'objet de réappropriations influencées par trois types de variables : le processus d'européanisation selon les modalités présentées dans notre première partie ; l'évolution conjointe des régimes d'État providence, et des processus de décentralisation et de régionalisation ; enfin et surtout les formes de compromis élaborées localement par des acteurs au nom de normes et de valeurs plus ou moins partagées.

Que dit l'équilibre des quatre rapports institués propre à l'insertion par l'activité économique et à l'aide à domicile dans chaque territoire, quant à l'ordre institutionnel qui en résulte, du point de vue de la construction de l'action publique ?

Quelles formes de gouvernance en émergent ?

A ce titre, quelle est la prégnance de l'action tutélaire dans ces gouvernances, qu'elle soit représentée par l'Etat central, un gouvernement régional, ou les échelons décentralisés auxquels s'exercent les compétences nécessaires aux régulations publiques de chacun des secteurs ? Comment cette action tutélaire s'organise-t-elle au regard des processus conjoints de régionalisation et de décentralisation, et d'affaiblissement de l'Etat providence ? Subit-elle, impose-t-elle, oriente-t-elle un glissement vers des logiques marchandes et concurrentielles ?

Au nom de quelles valeurs, de quels principes, les acteurs se déterminent-ils ?

Finalement, les organisations en lutte à l'intérieur de chacun des secteurs réussissent-elles à s'entendre sur un socle commun de valeurs partagées ? Observe-t-on une entente partenariale sur d'autres bases qu'une marchandisation du social pour construire des compromis et définir des objectifs localement ?

Les dynamiques propres à l'insertion par l'activité économique et à l'aide à domicile s'appuient-elles sur celles de l'ESS dans chacun des territoires ?

En d'autres termes, contribuent-elles à régénérer ces dernières, à les renforcer ? Ou au contraire se situent-elles à leur marge ? Voit-on émerger ou se renforcer des liens entre secteurs d'activité réunis par une communauté de valeurs et de formes organisationnelles, rassemblés au sein de familles dont l'agrégation pourrait constituer le champ composite de l'ESS tel qu'il a été défini dans les matrices territoriales des deux territoires (cf. première partie) ?

Si notre approche prend assise sur une comparaison de l'ordre institutionnel (Jullien, Smith, 2008) caractérisant chacun des deux secteurs d'activité dans les différents territoires, elle commencera par présenter le cadre juridique dans lequel ils s'inscrivent aujourd'hui. Pour cela, nous nous intéresserons aux principaux textes réglementaires, susceptibles d'avoir influencé chacun des secteurs depuis les années 2000, à différentes échelles (européenne, nationale, régionale). Quelques-uns de ces textes ont été choisis en tant que révélateurs des tendances observées. C'est le cas de certaines communications européennes, par exemple. D'autres ont été sélectionnés pour leur valeur prescriptive quand ils correspondent à des textes de loi nationaux et régionaux assortis de leurs décrets.

Nous serons amenés à situer ensuite les secteurs d'activité dans chacun des territoires par le nombre d'entités, voire de bénéficiaires, en les mettant plus ou moins en perspective avec des données supra-locales (régionales, nationales). Pour chacun des secteurs, l'ordre institutionnel dynamique qui le caractérise, et les normes et les valeurs au nom desquels les acteurs interagissent, feront l'objet d'une démonstration en trois étapes :

- une présentation des quatre RI ou Rapports Institués (Achat, Salarial, Financement, Commercial) ;
- une mise en évidence des interdépendances entre acteurs selon les stratégies d'alliances à trois niveaux : les équipes de fidèles, les communautés sectorielles, les réseaux extra-sectoriels ;
- les registres de justification et les figures de compromis qui se dessinent au nom de valeurs plus ou moins partagées, selon l'approche conventionnaliste.

A travers ces trois étapes, deux dimensions apparaîtront de manière graduelle.

D'une part les normes et les valeurs au nom desquelles les acteurs justifient leurs actions, parfois en dénonçant celles menées par d'autres acteurs, ce qui nous a conduits à restituer certains de leurs propos dès la présentation des quatre RI. La qualification de ces propos selon l'approche conventionnaliste des *cités* intervient lors de la troisième étape, par la mise

en évidence des valeurs qui fédèrent et de celles qui divisent. Mais leur caractérisation brute apparaîtra dès les étapes précédentes à travers le discours des acteurs.

D'autre part, la gouvernance territoriale résultera d'une lecture en filigrane tout au long de ces trois étapes. L'orientation plus ou moins tutélaire, plus ou moins marchande, plus ou moins partenariale de la gouvernance se dessinera au fur et à mesure pour apparaître plus clairement lors de la troisième étape.

Cette seconde partie de notre travail se compose de trois chapitres.

Le chapitre cinq est consacré à l'insertion par l'activité économique. Il est développé en trois temps, chacun faisant l'objet d'une comparaison entre la Communauté autonome basque (le Guipuzcoa, en particulier) et le Pays basque français : le cadre réglementaire et normatif (incluant l'échelle européenne) ; la mise en perspective du secteur au sein de ses espaces régionaux et nationaux, à travers les dispositifs publics qui le structurent et les opérateurs agissants qui interviennent ; l'ordre institutionnel, reposant sur la mise en évidence des quatre rapports institués, les trois niveaux d'interdépendances entre acteurs, et les possibilités d'élaboration de compromis au nom de normes et de valeurs plus ou moins partagées.

Le sixième chapitre traite de l'aide à domicile. Il est développé également en trois temps, à l'image de l'insertion par l'activité économique, chacun faisant l'objet d'une comparaison entre la Communauté autonome basque (le Guipuzcoa, en particulier) et le Pays basque français.

Le chapitre sept est présenté dans une perspective analytique et non plus sectorielle, autour de deux dimensions mises en évidence par l'ordre institutionnel de l'IAE et celui de l'AD. D'une part, l'*empowerment*, selon une acception à la fois individuelle, collective et territoriale. Ensuite, la *fabrique d'une nouvelle économie territoriale*, vers laquelle renvoient les décloisonnements sectoriels (socioéconomie, sociosanitaire) observés à travers l'ordre institutionnel de l'IAE et celui de l'AD.

Ces deux dimensions ont été dégagées car les questions qu'elles soulèvent touchent les dynamiques économiques territoriales dans leur ensemble, et la place qu'y occupe l'action sociale. Elles constituent des registres d'exploration sur lesquels nous nous appuierons ensuite pour orienter la troisième partie de notre travail.

Chapitre 5 – L'insertion par l'activité économique : un ordre institutionnel orienté par des réseaux extra-sectoriels peu ancrés dans l'économie marchande

Introduction du chapitre 5

Le secteur de l'IAE, composé de SIAE (Structure d'insertion par l'activité économique) aux statuts juridiques variés (associations, coopératives, sociétés, entreprises individuelles) s'adresse à des publics considérés comme éloignés des conditions d'accès à un emploi ordinaire.

En raison de la double finalité assignée au secteur (insertion sociale et professionnelle des publics), l'IAE se voit dotée de moyens humains spécifiques qui la singularisent de tout autre secteur d'activité. Elle s'appuie d'une part sur des encadrants techniques qui maîtrisent les compétences techniques relatives à l'activité support de la SIAE. Elle dispose aussi d'accompagnateurs socioprofessionnels, chargés d'offrir la garantie d'un parcours individualisé répondant aux besoins des personnes accueillies, en matière d'insertion sociale et professionnelle ; selon les types de SIAE et les modèles territoriaux de l'IAE, ces accompagnateurs travaillent en collaboration plus ou moins étroite avec les travailleurs sociaux du secteur public, qui sont intervenus dans la fonction de prescription, et qui parfois, continueront d'accompagner les personnes à l'issue de leur parcours au sein de la SIAE.

Cette double finalité, et l'extrême diversité des activités support d'insertion (cf. infra) conduisent de la sorte certains auteurs (Gianfaldoni, 2012) à qualifier l'IAE comme un secteur professionnel et non pas comme un secteur d'activité.

L'IAE, secteur d'activité particulier s'il en est, se prête bien à une acception du processus d'européanisation telle que nous l'avons présentée dans notre première partie (chapitre 3). Ce sont plutôt les interactions entre les différents niveaux de gouvernement qui nous amèneront à comprendre l'européanisation comme l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs, cognitifs induits par la construction européenne (Palier, Surel, 2007).

Nous mettrons donc l'accent sur des mécanismes d'harmonisation souples et non hiérarchiques par les effets du *benchmarking*, par la diffusion de modèles et de normes dans les espaces domestiques nationaux et infranationaux. C'est à cet effet que nous avons choisi des textes

(circulaires et directives) européens, non pas pour leur valeur prescriptive mais pour leur illustration du double référentiel qui inspire les modèles. D'une part, un référentiel marchand orientant les SIAE vers la recherche de niches d'activités pour y créer de l'emploi tout en répondant à leur mission d'accompagnement des publics. D'autre part, un référentiel mettant l'accent sur la responsabilité de l'action publique dans l'inclusion et l'insertion des populations éloignées de l'emploi, en soumettant l'accès aux marchés publics à des conditions d'emploi de personnes en difficulté.

L'évolution du secteur de l'IAE est-elle le fruit d'un travail politique associant acteurs privés et publics, parfois réunis au sein d'arènes communes ? L'existence de communautés sectorielles bien repérées, ou au contraire son absence, conditionne-t-elle l'aptitude des acteurs locaux à réinterpréter ou faire évoluer des modèles inspirés depuis les échelons européen et national ? Dans le prolongement de nos hypothèses principales, nous postulons que la profondeur du travail politique peut être conditionnée par plusieurs paramètres. Tout d'abord l'évolution des régimes d'Etat providence, influencée par des institutions issues d'un processus de régionalisation ou de décentralisation distinct dans les deux territoires. Ensuite la capacité des acteurs locaux à se regrouper autour d'une communauté d'intérêts et de pratiques (Wenger et Snyder, 2000), par la mise en résonnance de leurs actions, et leur aptitude à rayonner au-delà de leurs équipes de fidèles ou de leurs communautés sectorielles ; à ce titre, la présence éventuelle d'acteurs de l'ESS, ou des représentants de l'économie ordinaire, dans les réseaux extra-sectoriels auxquels ils participent, peut révéler un élargissement de la base de leur capital social. Enfin les cadres de références et les systèmes de valeurs auxquels ces acteurs se réfèrent, autour des notions d'insertion sociale et professionnelle.

5.1 Un cadre réglementaire et normatif qui se définit entre politique de l'emploi et protection sociale

5.1.1 L'Union européenne : l'insertion au cœur d'une stratégie pour l'emploi

Le travail politique qui se construit à l'échelle de l'Union européenne en matière d'IAE reflète plus globalement la place qu'y occupe le « tiers-secteur ». Il est d'abord influencé par le référentiel global de recherche de plus de compétitivité économique au niveau mondial. Mais différents traités européens, à commencer par celui de Maastricht en 1992, reflètent la

volonté de renforcer tout de même les objectifs sociaux de l'Union avec la promotion d'un niveau d'emploi et de protection sociale élevée, la recherche de la cohésion économique et sociale. C'est à ce titre, révélant la construction d'équilibres entre des forces libérales et socio-démocrates, que l'exploration et la promotion de l'emploi dans le 3ème secteur apparaissent en 1997. L'économie sociale figure en tant que priorité transversale en 1999, pour sa capacité à répondre à des besoins pourvus ni par le marché, ni par l'Etat. L'IAE en tant que telle, très fragmentée dans ses réseaux de lobbying et de pression auprès des institutions européennes apparaît toutefois à travers l'ENSIE (European Network of Social Integration Entreprises). Cette dernière insiste en 2008 pour que le cadre européen soutienne les entreprises sociales d'insertion (ESI), en soulignant certains aspects de l'inclusion active, comme le renforcement des liens entre les entreprises sociales d'insertion et le marché du travail, mais aussi l'utilisation des clauses sociales dans la passation des marchés publics.

Trois textes ont retenu notre attention car ils portent l'accent, soit sur un objectif général de l'IAE lié à un contexte économique (contribution à la création d'emplois), soit sur son versant social (capacité à développer des activités et des marchés s'adressant spécifiquement à des personnes éloignées de l'emploi en leur permettant de développer des parcours favorisant une inclusion sociale).

a/ La stratégie européenne pour l'emploi et l'économie, dite « stratégie de Lisbonne »

Lancée lors du Conseil européen de Lisbonne[101], en mars 2000, la stratégie dite « de Lisbonne » avait pour but de faire de l'Union européenne « l'économie la plus compétitive au monde » et de parvenir au plein emploi avant 2010. Développée au cours de plusieurs Conseils européens postérieurs à celui de Lisbonne, cette stratégie reposait sur trois piliers :

- un pilier économique visant à transformer l'économie européenne en une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance ;
- un pilier social devant permettre de moderniser le modèle social européen grâce à l'investissement dans les ressources humaines et à la lutte contre l'exclusion sociale ;
- un pilier environnemental, ajouté ultérieurement lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001, attirant l'attention sur le fait que la croissance économique devait être dissociée de l'utilisation des ressources naturelles.

[101] Réunion extraordinaire du Conseil européen les 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne, afin de définir pour l'Union un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale, dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance. (http://www.consilium.europa.eu/fr/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00100-r1.f0.html)

Pour atteindre ces buts, une liste d'objectifs chiffrés avait été arrêtée. Elle était constituée d'objectifs généraux (une croissance économique de 3% en moyenne, un taux d'emploi de 70% et une proportion de femmes actives de 60% pour 2010) et de nombreux objectifs spécifiques. Par exemple, pour le chapitre emploi, réduire de moitié le nombre de personnes menacées par la pauvreté dans toute l'Union européenne en prenant le niveau de 1997 comme référence. Mais étant donné que les politiques concernées relevaient presque exclusivement des compétences attribuées aux États membres, une méthode ouverte de coordination (MOC) incluant l'élaboration de plans d'action nationaux avait été mise en place.

L'objectif était de coordonner les politiques des États membres en matière d'emploi et de protection sociale. La MOC devait faciliter une identification commune d'objectifs, permettre d'adopter des instruments de mesure communs, promouvoir le *benchmarking* destiné à faire connaître les expériences réussies et à s'en inspirer.

De ce fait, l'IAE pouvait correspondre à un secteur d'activité comme un autre, contribuant à créer de l'emploi et participant donc aux objectifs généraux poursuivis par cette stratégie.

En 2005 toutefois, constatant que les objectifs annoncés semblaient trop ambitieux au regard des résultats observés (en termes de taux d'emploi notamment), la stratégie connut un infléchissement quant aux valeurs cibles à atteindre, tout en gardant globalement son cap autour des deux objectifs principaux de croissance et de création d'emploi. On se mit à parler alors de stratégie de Lisbonne « renouvelée ».

Les Etats membres devaient se saisir de ces orientations à travers un Plan national de réforme (PNR), couvrant à la fois des objectifs généraux pour l'emploi grâce à différents moyens (recherche de plus de croissance, allégement de prélèvements sociaux, introduction de plus de souplesse et de sécurité dans le marché du travail, développement des services à la personne), mais aussi des mesures destinées à l'inclusion sociale. La notion d'inclusion sociale y était amenée à travers un Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) devant prendre en considération la promotion de l'insertion par l'emploi, mais aussi plus globalement les personnes vulnérables, ou le risque d'exclusion des personnes immigrées.

b/ La notion d'inclusion active

La notion d'inclusion active apparaît dans différents textes européens et notamment dans un rapport et une recommandation.

La communication de la Commission au Conseil sur la protection sociale et l'inclusion sociale active (COM (2007) 13 final du 19/01/2007) traite de l'inclusion sociale, des pensions, des soins de santé et des soins de longue durée. Elle considère que « *L'économie*

sociale est une source essentielle d'emplois, y compris pour les personnes faiblement qualifiées ou ayant une capacité de travailler réduite, et fournit des services sociaux non proposés par l'économie de marché ». Dans ce texte l'accent est mis sur le versant social de l'économie sociale (en détachant la nature spécifique des publics bénéficiaires de cette forme d'économie en termes d'emplois, comme par exemple les migrants, les personnes handicapées). Des formes de handicap comme le handicap éducatif y sont évoquées, ainsi que des situations d'exclusion comme le « sans-abrisme ». Mais il est également intéressant de constater que l'économie sociale est comprise ici dans sa capacité à proposer des services à caractère social non pourvus par l'économie de marché.

La recommandation de la Commission européenne sur l'inclusion active **(**COM 2008/867/CE du 03/10/2008) invite les États membres à définir des politiques favorisant l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail en s'appuyant sur trois aspects majeurs : l'accès à un revenu adéquat ; la mise en place de marchés du travail inclusifs ; l'accès à des services sociaux de qualité. Les objectifs assignés à l'inclusion active viennent compléter l'aide sociale par une aide en faveur de l'intégration sur le marché du travail et de l'accès à des services de qualité. La notion de marchés du travail inclusifs et l'accent porté sur le rôle des Etats, situent clairement la responsabilité des acteurs publics dans leur capacité à créer ou à développer des marchés de l'emploi spécifiques, destinés à des catégories de publics qui en sont éloignées, ce qui correspond par essence à la vocation de l'IAE.

Les fondements de la stratégie dite de Lisbonne privilégient certes des logiques quantitatives (création d'emploi), mais font aussi figurer le souci d'une inclusion sociale, qui apparaît très nettement à travers les formulations ultérieures sur l'inclusion active. Le besoin par exemple, dès 2000, d'accroître le taux d'emploi féminin (qui ne reste pas sans écho au regard de la répartition de l'emploi entre hommes et femmes que l'on observera dans les SIAE de la Communauté autonome basque), constitue une illustration de cette préoccupation sociale. Dans le même temps, le texte met l'accent sur les pratiques managériales héritées de l'entreprise privée, le besoin de les promouvoir, y compris dans le secteur public, ce qui a eu pour effet, comme le constatent différents auteurs (Gianfaldoni, Rostaing, 2010), d'entraîner le secteur de l'IAE vers des pratiques managériales héritées du monde marchand.

L'esprit de la recommandation européenne sur l'inclusion active avait déjà été traduit dans la directive européenne du 31/03/2004 sur les marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Le considérant n°33 de cette directive précisait en effet que « *les conditions d'exécution d'un marché (…) peuvent, notamment avoir pour objet de favoriser la formation professionnelle sur chantier, l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières*

d'insertion, de lutter contre le chômage et de préserver l'environnement ». Cette directive a pu se prolonger grâce aux dispositions prises par les Etats membres afin d'orienter la commande publique vers des marchés offrant des possibilités d'emploi aux personnes qui en sont éloignées. Le principe de la clause d'insertion sociale dans les marchés publics, introduit par les différentes réformes du Code des marchés publics en France, mais aussi en Espagne, en est une illustration.

5.1.2 En Communauté autonome basque : une bonne synergie entre échelons national et régional

a/ La loi espagnole de 2007

La loi espagnole 44/2007 du 13/12/2007 relative à la régulation du régime des *empresas de inserción,* a permis l'identification du secteur sur des bases harmonisées à l'échelle de l'ensemble des autonomies.

Elle intervient à un moment où existent, sur le territoire espagnol, une diversité de formes répondant à cette appellation générique, reflétant très souvent des spécificités développées dans les différentes autonomies. Il manque alors de critères pour qualifier tant les entreprises que les personnes en difficulté d'insertion pouvant y accéder. C'est l'objet de cette loi, organisée en six chapitres. On y trouve notamment les conditions auxquelles doivent souscrire les entreprises pour bénéficier de cette reconnaissance, comme l'obligation d'adossement à des entités promotrices devant détenir 51% de leur capital. Ces entités promotrices doivent être des entités sans but lucratif, y compris de droit public, des associations et fondations. Le principe d'itinéraire d'insertion socioprofessionnelle et de services d'intervention et d'accompagnement au moyen des entreprises d'insertion, y est posé. Les personnes admises à y travailler sont présentées selon des catégories d'appartenance, en fonction de critères économiques et sociaux.

Cette loi institue de manière officielle le secteur de l'insertion par l'activité économique en Espagne. Après une période où l'IAE a souffert d'une normalisation inachevée, elle aide à dresser une carte plus homogène d'un secteur confronté à de nouveaux défis, entre marché et intervention publique (Garcia Maynar, 2007).

Il est particulièrement intéressant d'observer que l'architecture de ce texte composé de six chapitres, tout comme certains éléments de son contenu (obligation d'adossement à une entité promotrice, seuil d'équilibre entre salariés en insertion et salariés de statut ordinaire) apparaissent comme directement inspirés du texte produit par la Communauté autonome basque quelques années plus tôt. A l'échelle espagnole, la Communauté autonome basque est

en effet considérée comme pionnière sur ce sujet, et son décret fondateur de 2000 avait fortement inspiré la loi nationale qui lui a ensuite emboîté le pas.

b/ Les décrets régionaux basques de 2000 et 2008

Le premier décret régional 305/2000 du gouvernement régional marque un pas décisif de la part de la Communauté autonome basque dans la reconnaissance du secteur de l'IAE. Il porte sur la qualification des *empresas de inserción* (avec une obligation d'adossement à des entités promotrices, détentrices de 33% du capital), les publics éligibles, et la création d'un registre répertoriant l'existence légale des *empresas de inserción*. En ce qui concerne les publics éligibles, il distingue les personnes privées d'emploi depuis moins d'un an qui doivent justifier d'autres critères (âge, situation scolaire, situation familiale, situation au regard de la justice, migrant), et les personnes au chômage de longue durée (plus de deux ans) qui peuvent y accéder sans autre condition, ainsi que des personnes emprisonnées ou accompagnées dans un processus de désintoxication. Il précise également les équilibres en termes de personnel, entre travailleurs en processus d'insertion et travailleurs en situation ordinaire, devant se situer entre un minimum de 40% et un maximum de 75%. Ce décret peut être considéré comme fondateur pour l'existence même du secteur, car les différentes SIAE qui existent aujourd'hui en Communauté autonome basque lui sont consécutives. Il apparaît à un moment où la législation nationale espagnole admet encore une très grande hétérogénéité de formes (et de modes d'intervention publique) pour un secteur de l'IAE non identifié en tant que tel.

Le décret régional 182/2008 est en fait un texte d'adaptation à la loi espagnole 44/2007. Les principales transformations au regard du décret régional originel résident dans le caractère majoritaire de la participation au capital de l'entité promotrice (51%), la progressivité (quatre années) pour atteindre le seuil d'équilibre de 75% entre le nombre de salariés en insertion et le nombre total de salariés, enfin l'élargissement des publics bénéficiaires à de nouveaux collectifs sociaux (comme les mineurs internés, des personnes en provenance de centres d'hébergement alternatifs…).

Ces deux textes consacrent l'activité marchande des *empresas de inserción*, en précisant qu'elles développeront des activités productrices de biens et de services à caractère marchand. En faisant apparaître l'obligation d'adossement des entreprises à des entités promotrices, publiques et privées, dont la vocation sociale est avérée (aide sociale, accueil des demandeurs d'emploi, orientation préprofessionnelle, formation qualifiante…), il en résultera des ensembles fortement intégrés. Le caractère intégré touchera l'action sociale dans toute son

étendue, mais aussi les fonctions économique (productive) et sociale couvertes par ces ensembles.

Ces textes constituent en quelque sorte une synthèse des orientations européennes, entre une stratégie en faveur de l'emploi, et le principe d'inclusion active. Les collaborations entre services sociaux de base (compétence municipale) qui accueillent les publics en difficulté, service public de l'emploi et service d'orientation pour l'emploi (compétence d'Etat, puis régionale depuis 2011) y sont présentées comme nécessaires.

5.1.3 En Pays basque français : un cadre national déterminant

Le cadre réglementaire régissant le secteur de l'IAE en Pays basque français relève d'une législation nationale foisonnante, eu égard l'antériorité et l'éclatement des structures qui constituent aujourd'hui cet univers composite en France. Nous avons sélectionné quatre textes sur une période couvrant plus ou moins la temporalité des textes européens présentés plus haut. Tous ne mentionnent pas explicitement l'IAE. C'est notamment le cas des deux premiers qui se réfèrent à des situations d'exclusion et donc aux publics correspondants. Ils ont été choisis car ils permettent de mettre en évidence l'orientation française de lutte contre les exclusions assignée au secteur de l'IAE.

a/ Une législation nationale mettant l'accent sur la lutte contre les exclusions

La loi n° 98-657 du 29/07/1998 de lutte contre les exclusions, procède de deux orientations principales. D'une part, le traitement des exclusions, en affirmant la complexité et la diversité des processus d'exclusion (perte d'emploi ou de logement, problèmes de santé, familiaux, financiers). De ce fait le champ couvert par la loi d'orientation inclut une diversité de domaines tels l'emploi, la formation, le logement, la santé, l'éducation et la culture, la protection sociale, le surendettement, la citoyenneté, le sport, les vacances, les loisirs et les transports. D'autre part, l'accès aux droits fondamentaux qui considère que le problème des personnes en difficulté n'est pas de disposer de nouveaux droits, mais d'avoir effectivement accès aux droits fondamentaux existants. L'essentiel des dispositions vise donc à créer les conditions et les procédures par lesquelles cet accès aux droits sera mieux garanti dans chacun des domaines de la vie pour les personnes les plus fragilisées par les mutations de la société. La loi du 18/01/2005 de programmation 2005-2009 pour la cohésion sociale peut être

également détachée. Elle s'articule autour de trois piliers : l'emploi, le logement, et l'égalité des chances. En ce qui concerne l'emploi, la loi prévoit notamment la création ou la labellisation de 300 « maisons de l'emploi » regroupant les acteurs de l'emploi au niveau local, un accompagnement « renforcé » vers l'emploi pour 800 000 jeunes en difficulté (incitations fiscales pour les employeurs et amélioration de la rémunération et du statut de l'apprenti), et la création d'un « contrat d'avenir » destiné aux allocataires des minima sociaux, conjuguant temps de travail et temps de formation. Elle crée également des aides à la création de micro-entreprises par les chômeurs, et propose des mesures (incluses dans la lettre rectificative présentée en Conseil des ministres le 20 octobre 2004) portant sur la prévision des mutations économiques et des restructurations et sur les garanties de reclassement pour les salariés.

Le secteur de l'IAE en France se structure à partir d'un héritage mettant l'accent sur la lutte contre les exclusions, quelle qu'en soit la forme, et pas uniquement en termes d'emploi.

b/ Un cadre qui définit l'IAE, en soumettant l'affectation de moyens à une obligation de résultats

L'IAE en France résulte d'un foisonnement d'initiatives qui ont fait advenir dès les années 1970 de nombreux acteurs, souvent dans un environnement associatif, selon des objectifs et des publics distincts (Eme, 2010). La législation a entériné et réglementé cette diversité. Sur la dernière décennie, nous avons identifié deux textes majeurs qui reconnaissent l'IAE en tant que secteur agrégé et lui assignent des objectifs particuliers.

D'une part, l'article L5132-1 du Code du travail, suivant la loi n° 2008-67 du 21/01/2008, définit l'insertion par l'activité économique en ces termes : « *L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en oeuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement* ».

La finalité d'insertion professionnelle est ici clairement évoquée, les contrats de travail dont il est question ayant une portée instrumentale, puisqu'ils doivent faciliter l'insertion professionnelle, que l'on pourrait comprendre par déduction comme relevant d'un autre cadre et d'une temporalité future.

D'autre part, la circulaire DGEFP n° 2008-21 du 10/12/2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) précise notamment que les structures déposeront un projet d'insertion devant faire apparaître un

objectif emploi contextualisé au regard des spécificités du territoire et de leur public, en s'inscrivant dans des références nationales.

L'IAE, à travers la définition qui la fonde en 2008 vient traverser, en la dépassant, la diversité des familles originelles qui la composent. Car en effet, la délimitation du secteur lui-même se prête à différentes interprétations.

Les autorités ministérielles considèrent en 2013 que ce secteur couvre quatre types de structures :

- deux de production, qui sont les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers chantiers d'insertion (ACI) ;
- deux de mise à disposition de personnes, qui sont les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI).

Les entités qui les constituent sont désignées sous la dénomination de Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).

Mais historiquement et par vocation, il est également possible d'y rajouter deux autres types de structures : les régies de quartier, et les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ).

L'étendue de ce secteur composite, aux acteurs relevant de parcours historiques distincts et aux affiliations déterminées, se heurte à une définition unique. A telle enseigne que pour le territoire qui nous concerne, le Conseil régional d'Aquitaine a longtemps partagé la définition du Ministère alors que le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques a associé de plus longue date les GEIQ au secteur de l'IAE. L'enjeu de complémentarité entre structures est au cœur des débats qui agitent ce secteur (CNIAE, 2007) en attente d'un portage politique fort.

Pour notre part et sur le territoire étudié[102], nous avons considéré que EI, ACI, ETTI, AI et GEIQ constituent l'IAE.

Le plan de modernisation de l'IAE issu de la circulaire de fin 2008 met l'accent sur l'emploi, en introduisant la notion de modalités de conventionnement en relation avec des objectifs de sorties vers l'emploi. La filiation très sociale de l'IAE a introduit dès son origine la préoccupation d'inclusion sociale, que l'on a vu apparaître plus récemment au niveau de l'Union européenne. Mais l'impulsion donnée par la stratégie de Lisbonne en 2000, sur les conditions à créer au niveau des Etats membres afin de favoriser le développement des marchés de l'emploi, n'est pas restée lettre morte quant aux orientations françaises de l'IAE,

[102] Il n'existe pas de régie de quartier en Pays basque français en 2013. Avec l'alternance politique de 2014, la municipalité de Biarritz évoquait la possibilité d'en créer une.

si l'on s'en réfère à la logique de performance qui transparaît dans la circulaire ministérielle de 2008.

Cette circulaire se situe dans le prolongement de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 01/08/2001, entrée en vigueur en 2006, précisant de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, et le contrôle du rapport coût/efficacité des politiques publiques.

En ce qui concerne l'IAE, deux principaux indicateurs de performance en découlent :

- le taux de placement dans l'emploi durable (Contrats à durée indéterminée, Contrats à durée déterminée de plus de six mois) des bénéficiaires, dont nous verrons qu'il peut être nuancé par le critère moins restrictif de sortie positive ;
- l'effet levier de la dépense publique.

Sur la base ce ces textes, et en vertu de leurs compétences réglementaires, le Conseil régional (développement économique), et le Conseil général (insertion) interviennent dans le secteur de l'IAE à travers des dispositifs d'aide particuliers, notifiés dans leurs règlements d'intervention respectifs. En ce qui concerne le principe d'inclusion active porté dès 2006 au plan européen, il est intéressant de constater que la loi française qui a pu, à travers la réforme de son Code des Marchés Publics, créer les conditions du développement d'une offre de marchés du travail inclusifs, a été particulièrement appropriée par le Conseil général. La mobilisation de ce dernier sur la clause d'insertion sociale, et son rôle au sein du RI Commercial en attesteront. Notons aussi que l'Etat (représenté au plan local par son antenne déconcentrée[103]) peut révéler une certaine souplesse dans l'application d'une circulaire nationale (objectifs de sorties vers l'emploi conditionnant les financements des SIAE), révélatrice d'arrangements locaux.

c/ Un secteur complexe dans sa régulation publique

Il faut ici tenir compte d'un travail piloté par l'Inspection Générale des Finances (IGF), et l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), relatif au financement de l'insertion par l'activité économique en France, présenté en janvier 2013. Prenant acte de la complexité du financement public du secteur en raison de la multiplicité des financeurs, de l'absence d'outil de suivi statistique efficient, et constatant que toutes les tentatives mises en œuvre en ce sens depuis le Grenelle de l'Insertion en 2008 ont échoué, le rapport a pour objet de procéder à un état des lieux des financements publics alloués dans une optique de rationalisation. Il s'agit

[103] La DIRECCTE (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi).

aussi de formuler des propositions de réforme du financement, dans un contexte de forte attente, au vu de la non-revalorisation de certaines aides depuis des années.

Ses principaux constats et ses recommandations permettent d'étayer la situation actuelle de l'IAE en France, et de comprendre à la fois certaines des impasses auxquelles son parcours historique l'a conduite, et la difficulté d'une action publique cohérente.

Parmi les principaux constats, le rapport souligne un mode de financement complexe se traduisant par un empilement d'interventions, et représentant un coût public global entre 1 et 1,3 milliards d'euros en 2011, la moitié des contributions relevant de l'Etat, un quart des Conseils généraux, le quart restant se répartissant entre plusieurs contributeurs (FSE[104], Conseils régionaux, communes et intercommunalités, PLIE[105]). Il relève la bonne santé financière en moyenne des EI et des ETTI. Il constate un pilotage par l'Etat qui n'est pas fondé sur une stratégie déterminée, et une gouvernance locale[106] ne permettant pas une coordination suffisante des financeurs. Il met en évidence une efficacité limitée en termes d'insertion professionnelle, au regard des publics entrants[107], des difficultés d'évaluation à la sortie, et des résultats peu probants quand ces résultats sont disponibles.

Sur ces bases, il préconise quelques recommandations : la consolidation et la fiabilité des données, condition *sine qua non* d'une juste évaluation du dispositif ; un meilleur ciblage à l'entrée ; une homogénéisation du suivi des sorties ; la facilitation de l'accès à la formation des salariés en insertion. Il propose deux scénarios d'amélioration de l'existant, une refonte du pilotage et de la gouvernance de cette politique publique, et enfin un accès à d'autres financements que les subventions publiques, avec plusieurs pistes comme les clauses sociales des marchés publics, mais aussi le mécénat d'entreprise et la finance solidaire.

Parmi les quatre scénarios de réforme évoqués dans le rapport, deux sont qualifiés de rupture, et deux autres consistent à améliorer l'existant. Ces deux derniers scénarios ont privilégié une simplification et une modulation de l'aide aux structures de l'IAE, la différence entre les deux scénarios portant sur leur coût budgétaire[108].

Les scénarios retenus consistent donc à réformer l'aide publique au secteur, quelle que soit la structure, en la rendant modulable en fonction de trois critères aux poids identiques : le profil des personnes accueillies, les efforts d'insertion, et les résultats en termes d'insertion. Il est à

[104] Fonds social européen.
[105] Plan local pour l'insertion et l'emploi.
[106] A travers les CDIAE (cf. infra, communautés sectorielles) notamment.
[107] Dispositif insuffisamment centré sur les publics les plus en difficulté.
[108] L'un étant chiffré à coût constant, et l'autre devant se traduire par une augmentation des crédits de l'Etat de 38 millions d'euros.

ce titre intéressant de constater que les scénarios de rupture portaient à la fois sur le partage des compétences publiques et la fusion de certaines structures.

Ainsi, l'un des scénarios de rupture évoque-t-il trois possibilités dans le cadre de l'acte III de la décentralisation : transférer en totalité la responsabilité du dispositif de l'IAE aux Conseils régionaux, ou aux Conseil généraux, ou combiner entre les deux collectivités en confiant les EI et les ETTI aux Conseil régionaux, et les ACI et les AI aux Conseil généraux. Ce scénario est écarté en raison du souhait unanime du maintien de l'intervention de l'Etat dans ce secteur parmi les interlocuteurs rencontrés par la mission. Le second scénario de rupture propose la fusion des ACI et des EI, qui relèvent d'activités de production et non pas de mise à disposition de personnel. Mais ce scénario a été écarté par la mission, car il a été considéré qu'il conduirait de nombreuses entreprises classiques à se plaindre de la concurrence de structures largement subventionnées par des financements publics, et qu'il compromettrait les partenariats noués entre ces entreprises et le secteur de l'IAE, notamment pour les EI.

Plusieurs constats mis en évidence dans ce rapport trouveront un écho circonstancié dans la présentation de l'ordre institutionnel de l'IAE en Pays basque français.

5.2 Une organisation fonctionnelle contrastée

5.2.1 Les SIAE de la Communauté autonome basque : un ordre intégré

a/ En Espagne : la Communauté autonome basque repérée pour sa vitalité

Depuis le décret espagnol de 2007, les SIAE bénéficient toutes d'une dénomination commune (*empresa de inserción*) qui vient transcender les différences de statut juridique, et permet de faciliter les comparaisons entre autonomies au sein du territoire espagnol.

C'est dans ce cadre que la FAEDEI[109] peut réaliser son bilan annuel en fonction des informations communiquées par les associations régionales adhérentes. En 2012 par exemple, les différentes associations représentaient quinze autonomies espagnoles, et même si les informations communiquées ne relevaient pas de l'exhaustivité[110], elles représentaient bien les tendances lourdes du secteur de l'IAE en Espagne.

[109] *Federacion de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción*.

[110] Seules les données des *empresas de inserción* qui adhèrent à leurs associations régionales sont répertoriées, ce qui conduit, dans le cas de la Communauté autonome basque par exemple, à ne faire apparaître que les 44 entreprises qui ont choisi d'adhérer à leur réseau *Gizatea*, et non pas les 53 entreprises existantes en 2012. En

Parmi les 181 SIAE (*empresas de inserción*) répertoriées au plan national, la Catalogne et la Communauté autonome basque se distinguaient avec respectivement 55 et 44 SIAE, soit près de 55% de l'ensemble des SIAE espagnoles. De même, Bilbao avec ses 19 SIAE se détachait au rang des villes derrière Barcelone (23 SIAE), largement devant Saragosse (9 SIAE) et Madrid (7 SIAE).

Dans cet ensemble, les entités promotrices étaient surtout des associations (41%) puis des fondations (32%) et des coopératives (18%), les entités publiques arrivant loin derrière (4%).

Le nombre total de travailleurs était de 4 335, correspondant à 2 193 équivalents temps plein. Parmi ces effectifs, 2 400 personnes relevaient d'un processus d'insertion, soit 1 483 équivalents temps plein. 48% des effectifs totaux étaient des hommes et 52% des femmes, mais le ratio était inversé pour les postes en insertion. Le poids relatif de la Communauté autonome basque se détachait dans le reste de l'Espagne, en ce qui concerne le nombre de postes en insertion, puisqu'elle arrivait en première position depuis 2008, représentant toujours plus de 27% du nombre total des postes en insertion en 2012.

Les activités support faisaient apparaître le poids prépondérant des services pour 80,16% des SIAE, la construction représentant 8,73%, l'industrie 7,94% et les activités agricoles 3,17%. Parmi les services, on pouvait détacher les services aux immeubles et activités de jardinage (17,24%), la collecte, le traitement et la valorisation des déchets (9,77%), le commerce de détail (8,62%), les services sociaux (8,05%) et l'hôtellerie (8,05%).

L'ensemble de ces données de cadrage soulève deux constats.

D'une part, le faible poids relatif du secteur de l'IAE en Espagne, si l'on se réfère au nombre de SIAE et au nombre de salariés[111], ce qui reflète bien le caractère récent et émergent du secteur dans ce pays.

D'autre part, le poids relatif important de la Communauté autonome basque dans l'ensemble espagnol, se détachant ainsi comme l'une des autonomies les plus dynamiques à la fois en nombre d'entreprises et en nombre d'emplois en insertion créés. Ceci peut s'expliquer en raison d'un soutien public aux SIAE plus élevé que dans le reste de l'Espagne, et du fait des performances marchandes des SIAE, insérées dans une matrice territoriale à l'économie moins déprimée qu'ailleurs en Espagne.

raison de la structuration inachevée du secteur en Cantabrie, les données relatives à cette région ne figuraient pas non plus dans le bilan annuel (*memoria social*) de la FAEDEI, pour l'année 2012.

[111] Même si, comme nous l'avons signalé, le rapport annuel de la FAEDEI ne recense pas toutes les SIAE et donc tous les emplois pourvus par l'IAE en Espagne, il est représentatif du secteur. Sa non exhaustivité ne remet pas en cause les tendances lourdes observées.

b/ En Communauté autonome basque : le poids prépondérant de la Biscaye

Sur les 53 *empresas de inserción*[112]enregistrées en Communauté autonome basque en fin 2012, plus de 80% avaient un statut de société de capital (*sociedad limitada*), 13,5 % étaient des coopératives, et 2,5% avaient un statut de société propriété des travailleurs *(sociedad laboral*).

Le décret régional de 2008 qui les régit, suivant en cela la réglementation nationale de 2007 (cf. 5.1), porte l'obligation d'un adossement de toute SIAE à une entité promotrice qui doit détenir *a minima* 51% de son capital. Ces entités promotrices sont essentielles dans la mesure où d'une part elles déterminent l'existence même des SIAE, et d'autre part elles leur fournissent les conditions nécessaires à la réalisation de leurs missions, grâce à leurs propres ressources financières, et à la possibilité de mutualiser des moyens humains. La grande majorité des entités promotrices sont des ONG ou des centres sociaux qui ont été historiquement créés pour des fonctions d'assistance caritative, et dont plusieurs ont intégré dès l'origine ou consécutivement d'autres missions comme la formation professionnelle des publics accueillis. Quelques-unes, très minoritaires, sont également des agences de développement (un cas pour la province du Guipuzcoa).

La fonction de production s'appuie sur une mixité de publics (salariés en insertion et salariés de statut ordinaire), puisque la réglementation en vigueur précise qu'au terme de 4 années de fonctionnement, 75% des effectifs des SIAE doivent être composés de salariés en insertion. La structure de l'emploi dans les SIAE de la Communauté autonome basque en fin 2011 se présentait ainsi.

[112] Données du Registre des Entreprises d'Insertion du gouvernement basque (12/11/2012) communiquées par *Gizatea*.

Tableau 6 : Les SIAE en Communauté autonome basque et Guipuzcoa

Territoire/ Structure de l'emploi dans les SIAE	Communauté autonome basque	Guipuzcoa
Nombre de personnes travailleuses	1 303	216
Dont hommes	563	45
Dont femmes	740	171
Equivalents temps plein *empresa de inserción*	751 (dont 42 en accompagnement)	
Equivalents temps plein entité promotrice	114 (dont 40 en accompagnement)	
Nombre de personnes en processus d'insertion	671	106
Dont hommes	285	31
Dont femmes	386	75
Equivalents temps plein	474	*Non communiqué*

Source : Memoria social 2011 – Gizatea

Le nombre de SIAE et la structure de l'emploi appellent plusieurs commentaires.

D'une part, le faible nombre de SIAE (8, soit 15% du total), et donc d'emplois en insertion (16,5%) pour le territoire du Guipuzcoa, au regard de l'ensemble de la Communauté autonome basque. Cette faiblesse peut être appréciée à l'aune de plusieurs indicateurs (population totale[113], population active[114], taux de chômage[115]). Si les deux premiers indicateurs permettent difficilement de comprendre de tels écarts entre les deux échelles territoriales, le taux de chômage fournit peut-être une clé interprétative dans la mesure où l'économie guipuzcoane apparaît moins touchée par le chômage que le reste du territoire de l'autonomie. L'approche sociologique du discours des acteurs nous aidera également à repérer des registres de justification différents entre les provinces du Guipuzcoa et de Biscaye, pouvant expliquer des représentations et donc des stratégies d'actions différentes en matière d'insertion.

Un autre constat est la forte féminisation de l'emploi dans les SIAE, phénomène beaucoup plus accentué en Guipuzcoa (70% d'emploi féminin pour les postes en insertion), qu'en Communauté autonome basque (57%). Deux hypothèses peuvent aider à expliquer ce constat : le taux de chômage féminin, et la nature des activités support favorisant davantage la création d'emplois pourvus par des publics féminins plutôt que masculins.

[113] Ratio population Guipuzcoa / Communauté autonome basque : 23% - Source : Eustat 2012.

[114] Population active du Guipuzcoa: 62,8% ; Population active de la Communauté autonome basque : 62,6% Source : Eustat – 2012.

[115] Taux de chômage du Guipuzcoa : 9% ; Taux de chômage de la Communauté autonome basque : 12,1% Source : Eustat – 2012.

Une analyse plus détaillée révèle que 6 des 8 entreprises guipuzcoanes font majoritairement appel à une main d'œuvre féminine, puisque seules deux SIAE relèvent d'activités support tournées vers des métiers considérés traditionnellement comme plutôt masculins[116](métallurgie et construction).

Le tableau suivant illustre la diversité des fonctions de production dans les activités support des SIAE. Face au large panel des activités représentées, quelques domaines se dégagent, comme la gestion des déchets et le réemploi, mais aussi l'entretien des espaces verts, les activités commerciales, et les services en matière de restauration et de débit de boissons.

Tableau 7 : Les activités support des SIAE en Communauté autonome basque

Nombre de SIAE Nature de l'activité support	Communauté autonome basque	Guipuzcoa
Métallurgie	1	1
Réparation de machines	1	/
Location de matériel	1	/
Exploitation forestière	1	/
Transport	1	/
Vente, réparation de véhicules à moteur	1	/
Fabrication de produits de caoutchouc et plastique	1	1
Agriculture	1	/
Industrie du bois	1	/
Industrie textile	2	/
Loisirs	2	/
Activités postales et courriers	2	/
Services à la personne	2	/
Arts graphiques	2	/
Services aux entreprises	2	/
Education et emploi	3	/
Construction	3	1
Services sociaux	3	1
Collecte, traitement, valorisation et élimination de déchets	5	2
Entretien des espaces verts	5	/
Commerce en gros et au détail	6	2
Services restauration et boissons	8	/

Source : Memoria social 2011 - Gizatea

[116] Or ces deux SIAE présentaient les particularités suivantes en fin 2012 : la SIAE spécialisée en métallurgie était encore en sommeil, seule l'activité de formation portée par l'entité promotrice étant effective ; quant à la SIAE spécialisée dans la construction (correspondant à un ensemblier composé de deux *empresas*), après avoir cessé l'activité d'une première unité en 2010, elle avait réduit les effectifs de la seconde unité de production en 2011, avant d'interrompre complètement toute activité.

5.2.2 Les SIAE du Pays Basque français : un ensemble diffracté

a/ En France : un paysage marqué par l'importance et la progression des ACI

L'appareil statistique français considère que l'IAE se matérialise à travers les quatre familles que sont les ACI, les AI, les ETTI, les EI.

Comme l'indique le tableau suivant, les ACI se distinguent en nombre de structures, et les AI en nombre de personnes accueillies, même si dans ce cas, la transposition des heures totales de mise à disposition en équivalents temps plein réduit significativement leur importance.

Tableau 8 : Nombre de structures et nombres d'emplois dans l'IAE en France, entre 2009 et 2011

Structures	ACI	EI	AI	ETTI	Total
Nombre de structures en 2010	1811	990	779	224	3 804
Nombre de structures en 2011	1844	979	763	232	3 818
Nombre d'emplois en 2011	40 872[117]	13 284[118]	57 318[119]	11 626[120]	123 100
Nombre d'ETP en 2011	27 874[121]	11 686[122]	13 448[123]	7 871	/
Progression des embauches entre 2008 et 2011	+ 36%	- 2%	- 12%	+ 7%	+ 7%

Source : D'après DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques) – Analyses Octobre 2013 – n° 063

Le paysage français en matière d'IAE détache le rôle prépondérant des ACI, en nombre de structures, mais également d'emplois. Le comptage statistique du nombre d'emplois dans les AI crée un biais, qu'il convient de corriger en transformant les heures de mise à disposition en équivalents temps plein. Cette correction permet de diviser par quatre environ le poids relatif des AI en emplois. On retrouve dans une moindre mesure cette même distorsion dans les ETTI. Globalement, il ressort de ces évolutions que les ACI constituent le principal outil de

[117] Nombre de salariés en contrat aidé présents en fin de mois (moyenne annuelle).
[118] Nombre de salariés en insertion présents en fin de mois (moyenne annuelle).
[119] Nombre de salariés mis à disposition au cours du mois (moyenne annuelle).
[120] Nombre de salariés mis à disposition au cours du mois (moyenne annuelle).
[121] Parmi lesquels 54% de contrats dits « aidés » (CAE/CUI), pour des durées imposées de 26 heures/semaine.
[122] Parmi lesquels une majorité de contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) qui ne répondent pas aux mêmes durées hebdomadaires imposées que les contrats dits « aidés ».
[123] A 35 heures de travail hebdomadaire, soit 1 607 heures travaillées par an.

l'IAE ces dernières années, si l'on s'en réfère au nombre de structures, au nombre d'emplois, et à la progression du nombre d'embauches entre 2008 et 2011. Le nombre brut de 123 000 emplois totaux pour l'IAE en France en 2011 doit s'apprécier en fonction du potentiel de renouvellement qui fait advenir de nouveaux salariés sur ces postes pour des temporalités allant de quatre à vingt-quatre mois, en fonction de la nature spécifique des contrats de travail. Le nombre de personnes bénéficiaires de l'IAE à moyen terme dépasse donc largement le nombre d'emplois répertoriés à un instant t.

Le profil des personnes accueillies fait apparaître une majorité d'hommes, hormis dans les AI, et pour des niveaux de formation peu élevés, essentiellement VI[124] et V[125].

Tableau 9 : Profils des personnes accueillies dans les SIAE en France, en 2011

	ACI	EI	AI	ETTI
Hommes (%)	68	66,5	40,6	78,2
Femmes (%)	32	33,5	59,4	21,8
Niveaux VI (%)	36,6	37,7	35,4	35,2
Niveaux V (%)	49,5	45,3	44,3	47,7

Source : D'après DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques) – Analyses - Octobre 2013 – n° 063

Les secteurs sur lesquels se positionnent les activités support d'insertion sont caractéristiques, parfois des structures elles-mêmes. Comme l'indique le tableau ci-après, des dominantes se dégagent : les espaces naturels pour les ACI, la construction, mais aussi les transports et la logistique pour les ETTI, les services à la personne et à la collectivité, dans les domaines du nettoyage et de la propreté, pour les EI et les AI.

[124] Occupant des emplois n'exigeant pas une formation allant au-delà de la scolarité obligatoire.

[125] Occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP, deux ans de scolarité au-delà du premier cycle de l'enseignement du 2nd degré) et du certificat d'aptitudes professionnelles (CAP). Niveau du brevet des collèges acquis.

Tableau 10 : Nature des activités support pour les salariés nouvellement embauchés dans les structures de l'IAE en France, en 2011 (en % de salariés par structure)

Structures / Activités support	ACI	EI	AI	ETTI
Espaces naturels	**30,3**	7,3	8,4	1,8
Production agricole	7,7	1,3	2,2	3
Commerce, vente	5,1	1,8	1,6	4
Construction	10,2	7,5	5,5	**36,4**
Hôtellerie, restauration, tourisme	3,6	3,8	5,8	2,6
Industrie	5,6	10,8	1,8	14,4
Maintenance	12,6	5,9	5,9	2,4
Services à la personne	1,1	3,2	**28,4**	0,2
Nettoyage industriel	5,1	**18,5**	**17,6**	5,7
Propreté urbaine	6,3	**20,9**	1,8	3,9
Transports, logistique	5,5	9,4	10,8	**19**
Autres	6,9	9,6	10,2	6,6

Source : D'après DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques) – Analyses - Octobre 2013 – n° 063

Enfin, la présentation du paysage français de l'IAE ne serait pas complète sans évoquer les GEIQ, étant donné notre choix consistant à les intégrer dans l'analyse.

Le Comité national de coordination et d'évaluation (CNCE) des GEIQ[126] indiquait pour 2010, l'existence de 180 GEIQ et antennes, représentant 4 300 entreprises adhérentes, et 4 500 contrats signés cette même année[127]. L'ensemble représentait 4 millions d'heures de mises à disposition[128]et 1,2 millions d'heures de formation. 350 salariés permanents étaient affectés aux associations support, afin de réaliser un suivi de l'évolution des compétences et du savoir-faire des salariés. Vingt-deux secteurs d'activité étaient répertoriés cette même année, parmi lesquels le bâtiment, l'industrie agro-alimentaire, la propreté, les transports, la logistique, l'industrie et l'agriculture. Le CNCE des GEIQ remarquait également l'apparition de nouveaux secteurs tels le médico-social, et les services à la personne.

Globalement, ce cadrage national met en évidence quelques tendances lourdes, comme le poids relatif prépondérant des ACI, en nombre de structures et d'emplois, ainsi que leur dynamisme relatif depuis 2008, au regard des créations de postes en insertion. Il révèle aussi la masculinisation des emplois pour les ACI, EI et ETTI, et à l'inverse une féminisation pour les AI davantage implantées dans des activités de services à la personne. Il indique une

[126] Devenu Fédération française des GEIQ en octobre 2014 (http://lesgeiq.fr).

[127] Un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales sur l'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification réalisé en 2013 indiquait l'existence de 140 groupements pour 5 500 salariés en parcours.

[128] Soit 2 500 équivalents temps plein, à raison de 1 607 heures de travail par an.

relative homothétie entre secteur de l'activité support et type de structure, avec une dominante *Milieux naturels* pour les ACI, *Services aux entreprises* dans le domaine du *nettoyage* pour les EI, *Construction, transports et logistique* pour les ETTI, et enfin *Services à la personne* ainsi que *nettoyage* pour les AI. Les GEIQ quant à eux sont positionnés sur ces mêmes secteurs ainsi que l'agro-alimentaire.

b/ En région Aquitaine : un territoire plutôt dynamique à l'échelle française

Appuyée par une politique régionale qui l'a identifiée en tant que secteur à part entière avant l'ESS (cf. première partie), l'IAE en Aquitaine se composait en 2013 de 204 structures, parmi lesquelles 66 ACI, 55 EI, 46 AI, 15 ETTI, auxquelles il faudrait rajouter 7 régies de quartier.

Avec 11 605 emplois en insertion[129] en fin 2012, la région Aquitaine, représentait 9,4% des emplois en insertion totaux en France, ce qui la situe comme une région plutôt dynamique, étant donné son taux moyen de chômage relativement comparable au taux moyen national, alors que sa population représente environ 5% de la population totale nationale.

Dans cet ensemble régional, le département de la Gironde se distingue, puisqu'il représente près de 40% des structures.

15 GEIQ étaient également répertoriés sur le territoire aquitain en 2013.

c/ En Pays basque français : le poids historique des ACI

On dénombrait en 2013 treize structures dont le siège est implanté en Pays basque : cinq ACI, cinq EI, une AI, une ETTI, un GEIQ. La présence de l'IAE en Pays basque ne se limite pas à ces treize SIAE car cinq autres structures y exercent une activité, mais en raison de la localisation de leur siège et de leur implantation originelle dans des territoires voisins (AI, EI et GEIQ en provenance du Béarn, GEIQ et EI en provenance des Landes), on ne les fait pas figurer en tant qu'entités répertoriées en Pays basque. Hormis les EI et ETTI qui ont un statut de société commerciale, les autres SIAE relèvent d'un statut associatif.

Si l'on se réfère à présent à l'ensemble des Pyrénées-Atlantiques, on constate que le territoire départemental est desservi par 37 SIAE en fin 2012.

Le tableau qui suit donne des indications sur la structuration de l'IAE en nombre de SIAE, en nombre d'emplois, sur l'ensemble du territoire départemental et le Pays basque français en

[129] Source : GARIE - 2013.

particulier. Il indique également les périodes de création de ces SIAE, afin de distinguer celles qui sont antérieures aux années 2000 de celles qui ont été créées plus récemment.

Tableau 11 : Les SIAE dans les Pyrénées-Atlantiques et le Pays basque français

Structuration de l'IAE	Pyrénées-Atlantiques	Pays basque français
Nombre total de SIAE	**37**	**13**
Dont créées avant 2000	20	4
Dont créées depuis 2010	6	4
Nombre d'ACI	12	5
Nombre d'EI	11	5
Nombre d'AI	8	1
Nombre d'ETTI	3	1
Nombre de GEIQ	3	1
Structuration de l'IAE	**Pyrénées-Atlantiques**	**Pays basque français**
Nombre total d'emplois / Nombre d'emplois en insertion, toutes catégories	**1 535 / 1 382**	**478 / 416**
Nombre total d'emplois / Nombre d'emplois en insertion, hors AI	**640 / 505**	**276 / 216**
Emplois en insertion ACI	338	153
Emplois en insertion EI	64	23
Emplois en insertion AI	877	200
Emplois en insertion ETTI	56	20
Emplois en insertion GEIQ	47	20

Source : données GARIE - 2013

Du point de vue de la répartition entre familles de SIAE, on observe la même ventilation dans le département et dans le Pays basque. Globalement les ACI et les EI sont plus représentés que les trois autres familles. Les créations les plus récentes (après 2000), tant au niveau du Pays basque que du département, concernent les EI. Les AI ont été toutes créées avant 2000.

En ce qui concerne la structure de l'emploi, deux constats s'imposent ici. D'une part les EI créent peu d'emplois (comparativement aux ACI). D'autre part, les AI présentant la particularité de vendre des heures d'insertion à des employeurs, nous avons fait figurer le nombre de personnes en insertion qui évoluent annuellement dans ces AI, parfois sur des contrats de quelques heures. De ce fait, le nombre total d'emplois qui en résulte n'est pas comparable à celui des autres SIAE pour lesquelles les emplois sont des équivalents temps plein, ou des contrats de 26 heures/semaine dans le cas des ACI.

La comparaison entre le Pays basque et l'ensemble du territoire départemental indique des proportions différentes en ce qui concerne le nombre de SIAE, au regard de la population totale et du taux de chômage (sensiblement égal pour ce dernier entre les deux territoires). On

pourrait dire qu'historiquement le Béarn a été davantage doté en SIAE, notamment en matière d'EI et d'AI. Le Pays Basque était surtout couvert par des ACI. De nouvelles EI y sont apparues après 2010, avec une répercussion encore modeste en nombre d'emplois d'insertion créés.

Les EI peuvent employer des personnes sur des postes de statut ordinaire (hors personnel de direction, d'encadrement et d'accompagnement), ce qui se vérifie notamment dans le Béarn où elles sont installées de plus longue date, où deux d'entre elles disposent de plus de salariés pour des fonctions d'exécution sur des postes ordinaires que des postes en insertion. Globalement pour l'ensemble des familles de SIAE, la proportion entre salariés en insertion et nombre de salariés totaux fait apparaître une très forte majorité de salariés en insertion.

Du point de vue des activités support, le paysage départemental offre une assez grande diversité de secteurs d'activité, diversité qui tend à se réduire si l'on entreprend une lecture par famille de SIAE, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 12 : Les activités support des SIAE dans les Pyrénées-Atlantiques et au Pays basque français

Nature de l'activité support	Nombre de SIAE concernées dans le département	Dont en Pays basque français
Tous services (nettoyage, propreté ; jardinage, espaces verts ; second œuvre ; manutention)	10 (7 AI, 3 ETTI)	2
Confection, couture	1 (EI)	
Nettoyage de locaux	1 (GEIQ)	1
Blanchisserie, nettoyage	1 (EI)	1
Restauration	1 (EI)	1
Collecte et recyclage textiles	1 (EI)	
Entretien de l'environnement, espaces naturels et espaces verts	9 (1 EI, 8 ACI)	3
Lavage automobile sans eau	2 (EI)	1
Numérisation et archivage de documents	1 (EI)	
Collecte, réparation et vente de produits manufacturés, électroménagers et informatiques	3 (3 EI et 1 ACI)	1
Technologies liées aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables	1 (EI)	
Travail du bois, restauration du patrimoine, et entretien d'espaces	2 (ACI)	2
Construction	2 (1 EI et 1 GEIQ)	1
Agriculture	1 (GEIQ)	

Source : données GARIE - 2012

Deux domaines d'activité sont particulièrement investis : la prestation de services surtout auprès de particuliers (nettoyage, jardinage, second-oeuvre, manutention) qui correspond aux AI et aux ETTI ; l'entretien d'espaces naturels et de l'environnement, créneau occupé par une

majorité d'ACI. Les EI se déploient sur un large spectre, entre activités plutôt traditionnelles (confection, blanchisserie, restauration), et domaines qui supposent une maîtrise de technologies innovantes et des savoirs spécialisés (énergies renouvelables, numérisation, lavage sans eau). Les EI qui sont spécialisées dans ces métiers innovants sont implantées en Béarn, ou se sont développées à partir d'une première implantation en Béarn. Deux EI nouvellement créées en Pays basque correspondent à des établissements secondaires d'EI originellement implantées dans la partie béarnaise du département. Le GEIQ spécialisé dans l'agriculture et l'agro-alimentaire a une vocation départementale, même si son siège social se situe à Pau. La réalité de son activité touche aussi bien des entreprises que des publics issus du Pays basque. Il en est de même pour deux autres GEIQ implantés à Tarnos, dans le département des Landes, l'un spécialisé dans le secteur du BTP, et l'autre à vocation plus généraliste[130]. Ils résultent tous les deux de la dynamique du bassin du Seignanx en matière d'Economie Sociale et Solidaire, soulignée dans notre première partie. Un autre GEIQ, implanté dans le département de la Gironde, et spécialisé dans l'hôtellerie de plein air, touche un vaste secteur géographique correspondant au littoral atlantique, côte basque comprise. On n'observe pas à l'inverse, de cas de SIAE implantées en Pays basque qui auraient essaimé dans un territoire voisin, si ce n'est toutefois le GEIQ Propreté dont certains des adhérents sont aussi localisés dans le département des Landes.

Globalement, l'IAE dans les Pyrénées-Atlantiques reste relativement modeste car elle représente autour de 13% des emplois en insertion régionaux (GEIQ compris), alors que la population départementale correspond à 20% du total régional. La part relative du Pays basque dans cet ensemble est encore plus faible, tant en nombre de structures que d'emplois en insertion créés, les EI basques étant pour l'essentiel de très petites structures.

5.3 Une forte imbrication entre rapports institués en raison de la prégnance de l'action publique

L'IAE étant un secteur professionnel qui couvre une multitude de secteurs d'activité en raison de la diversité des activités support dont il peut faire l'objet, le cadre conceptuel défini par Jullien et Smith (Première partie, chapitre 2) a supposé quelques adaptations.

Le Rapport Institué (RI) achat correspondra ici à la fonction de prescription (ou d'orientation) de salariés en processus d'insertion, qui sont orientés vers les SIAE par un réseau de

[130] GEIQ interprofessionnel couvrant des secteurs aussi variés que l'industrie, le commerce ou les services.

prescripteurs publics. Nous considérons en effet, et c'est là une différence fondamentale avec toute « industrie » ordinaire à laquelle se réfère l'approche de Jullien et Smith, que les SIAE, avant de vendre des produits et des services sur le marché, ne sont légitimées, à travers le cadre juridique qui leur donne une existence légale, et les financements publics qui les soutiennent, que par leur mission de prestations d'insertion sociale et professionnelle. La mise en marché des produits et services découle du choix de l'activité retenue comme support d'insertion. Le support étant au service de la finalité, la fonction achat ne sera pas identifiée ici au regard de l'activité support, mais de la finalité de la SIAE ; les SIAE devant répondre d'objectifs d'insertion sociale et professionnelle, les salariés prescrits seront donc assimilés à des intrants. La concurrence pouvant s'exercer en matière d'accès aux publics prescrits est plus déterminante pour l'existence des SIAE que celle à l'endroit des intrants et autres matières premières, par nature très diverses, en raison de la diversité des activités support des SIAE. La fonction achat n'est certes pas monnayée par une transaction marchande, mais elle détermine ultérieurement la nature et le niveau de financement public bénéficiant aux SIAE.

Le *Rapport Institué (RI) salarial* couvrira deux catégories de salariés : les personnes qui relèvent de processus d'insertion (ou des salariés de statut ordinaire dans certaines catégories de SIAE[131], hors processus d'insertion et hors fonction d'encadrement, d'accompagnement ou de direction) d'une part ; le personnel d'encadrement, d'accompagnement et de direction, d'autre part.

Le Rapport Institué (*RI) financement* se décomposera en trois catégories de ressources : d'une part, l'ensemble des contributions publiques, quelle qu'en soit l'origine (Etat central, gouvernement régional et collectivités locales) ; ensuite les ressources dédiées au secteur de l'IAE ou plus largement à l'ESS, apportées par des fondations et des organismes privés ou semi-publics (banques, associations) ; enfin les ressources autres, non dédiées au secteur de l'IAE ou à l'ESS, en provenance de la place bancaire classique, ou de contributeurs privés. Tout autant que l'équilibre entre les différentes catégories de ressources, nous prêterons une attention particulière aux conditions d'accès aux sources de financement, notamment pour les contributeurs publics.

Le *Rapport Institué* (*RI) commercial* sera décomposé en deux volets.

Il s'intéressera d'abord de manière spécifique à la commercialisation des biens ou des services produits par l'activité support. Il s'agira ici de repérer la sphère (privée, publique) à laquelle

[131] Ceci vaut pour les *empresas de inserción*, étant donné qu'elles peuvent accueillir des salariés de statut ordinaire sur des postes identiques à ceux proposés aux salariés en insertion, ainsi que pour les EI (entreprises d'insertion) dans le cas français, pour les mêmes raisons.

sont rattachés ces marchés, leurs conditions d'octroi, les stratégies et les performances des opérateurs pour y accéder et s'y maintenir.

Puis dans un second volet, il s'attachera à décrire la fonction commerciale liée à la prestation d'insertion socioprofessionnelle. Les performances d'insertion socioprofessionnelle seront appréhendées au regard du critère d'insertion par l'emploi. Nous privilégierons donc ici une lecture des résultats au regard de critères quantitatifs, en fonction des données statistiques disponibles[132]. Ce second volet aidera à comprendre comment les SIAE se saisissent aujourd'hui d'une culture du résultat en vendant des prestations d'insertion socioprofessionnelle.

Nous avons fait le choix d'adapter également le modèle de Jullien et Smith, du point de vue de la construction des alliances et des jeux d'acteurs. Les trois formes d'interdépendance venant accompagner le travail politique en construction seront ici envisagées d'un point de vue global, et non pas pour chacun des rapports institués. La nature imbriquée des rapports institués que nous démontrerons ci-après justifie ce parti pris méthodologique.

De ce fait :

- les *équipes de fidèles* constitueront la garde rapprochée des individus qui personnalisent les organisations de l'IAE ;
- les *communautés sectorielles* seront comprises en tant qu'arènes de négociation quotidienne où se rencontrent les acteurs collectifs et publics de l'IAE ;
- les *réseaux extra-sectoriels* seront définis dans la mesure où ils permettent d'intervenir sur des problématiques amenées par l'IAE mais dont le traitement dépasse ses seules frontières, soit l'insertion sociale, et l'insertion professionnelle à travers sa composante emploi.

[132] Avec les limites des outils statistiques existants, étant donné que le suivi des salariés qui terminent leur processus d'insertion au sein de la SIAE ne relève pas des mêmes temporalités. Certaines SIAE se contentent d'un suivi en fin de contrat d'insertion, et d'autres engagent un suivi sur du plus long terme. Or, le critère d'insertion par l'emploi ne peut être appréhendé uniquement au moment de la sortie de la SIAE, comme le souligne le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales pour l'IAE en France.

5.3.1 En Communauté autonome basque : des communautés sectorielles repérées

a/ Les dynamiques des 4 rapports institués : l'importance du marché dans les RI financement et commercial

Le RI Achat

Le gouvernement régional dispose de l'ensemble des compétences lui permettant d'intervenir en matière de prescription des personnes en difficulté d'insertion socioprofessionnelle, avec le transfert du service public de l'emploi du gouvernement central vers l'autonomie régionale depuis 2011.

Lanbide (service public de l'emploi) concentre en effet les compétences lui permettant d'intervenir en matière d'activation de l'emploi (recherche d'emploi), et de protection sociale (octroi sous certaines conditions d'un revenu minimum, la *renta minima de garantia de ingreso*). Cela lui vaut d'agir aujourd'hui sur les deux tableaux de l'activation professionnelle et sociale. Avant la finalisation du processus de transfert de compétences de l'Etat central vers l'autonomie régionale basque, le processus de prescription faisait intervenir d'une part les travailleurs sociaux des municipalités chargés du suivi des personnes, l'administration de la *diputación* qui gérait le revenu minimum en fonction des critères d'éligibilité en vigueur, et le gouvernement régional qui finançait la collectivité provinciale avec une dotation supposée couvrir le coût global des dépenses engagées. L'Etat central, quant à lui, prenait en charge les politiques actives de l'emploi à travers son service public (INEM).

Le transfert de compétences de l'Etat central vers l'autonomie régionale a été facilité par une alternance politique favorable au niveau des exécutifs national et régional qui ont disposé de la même couleur politique entre 2009 et 2011. On peut distinguer à cet effet trois phases durant la période 2000-2015, démonstratrices des imbrications entre équilibres partisans et conduite des politiques publiques.

Lors d'une première étape, la politique de développement économique est entre les mains du gouvernement régional, tandis que les politiques actives de l'emploi dépendent de l'Etat (INEM), et les politiques passives de l'emploi mettent en scène le gouvernement régional, les *diputaciones* provinciales, et les municipalités. Cette répartition peut être lue au filtre des équilibres partisans, puisque la majorité gouvernementale espagnole connaît alors des alternances entre le parti conservateur (*Partido popular* - PP, de 2000 à 2004, puis de 2011 à 2015) et le parti socialiste (*Partido socialista obrero español* - PSOE, de 2004 à 2011), alors

que le parti nationaliste démocrate-chrétien (*Partido nacionalista vasco* - PNV) gouverne la Communauté autonome basque ; le processus de transfert de compétence des politiques de l'emploi de l'Etat vers les gouvernements régionaux, largement amorcé dans les autres régions espagnoles, est alors bloqué en Communauté autonome basque, en raison de désaccords sur l'amplitude du transfert.

Une deuxième étape s'ouvre en 2009 lorsque, pour la première fois depuis l'acquisition du statut d'autonomie de la Communauté autonome basque, la majorité politique échappe au PNV, et repose sur un équilibre entre les deux principaux partis « espagnolistes »[133] (PP et PSOE). Le processus de transfert des politiques de l'emploi peut reprendre pour être finalisé en 2011 (politiques actives et passives de l'emploi couvertes par *Lanbide).* On débouche alors sur une situation d'hyper-concentration, où les trois compétences clés (politiques actives et passives de l'emploi, développement économique) touchant les entreprises d'insertion et leurs publics sont détenues par le gouvernement régional.

Une étape plus récente s'ouvre à la fin 2011, où à la faveur des élections locales, plusieurs conseils municipaux et certaines *diputaciones* (dont celle du Guipuzcoa) basculent entre les mains d'une coalition de gauche *abertzale Bildu*. Si ce dernier évènement ne produit aucun changement en matière d'exercice de compétences, il modifie les équilibres politiques. Il conduit le nouvel exécutif provincial à un certain nombre de choix, dont celui d'ouvrir plus généreusement que dans le reste de la Communauté autonome basque l'accès à une aide financière pour des ressortissants étrangers justifiant d'une durée de séjour de 6 mois sur le territoire provincial (contre 3 ans ailleurs). Enfin, l'alternance politique se poursuit en 2013 avec l'avènement du PNV à la tête de l'exécutif de la Communauté autonome basque, dans le cadre d'une coalition.

Dans la nouvelle répartition des compétences, les travailleurs sociaux rattachés aux municipalités continuent de constituer les portes d'entrée des publics. Ils orientent ensuite ces publics vers *Lanbide*, service public de l'emploi de compétence régionale. Cette concentration a permis à *Lanbide* d'articuler plus étroitement les différentes politiques, comme peut en attester le resserrement des critères d'éligibilité pour pouvoir bénéficier de *la Renta minima de garantia de ingreso*[134]. Depuis 2011, les futurs bénéficiaires doivent pouvoir justifier d'une domiciliation sur le territoire régional basque les trois années précédentes (ou à défaut avoir travaillé au moins cinq ans sur le territoire espagnol). Ce revenu minimum peut être

[133] Le gouvernement régional basque est alors composé exclusivement de membres du PSOE ; il bénéficie du soutien parlementaire du PP, pour une alliance qui restera temporaire.

[134] Que l'on peut considérer comme l'équivalent du Revenu minimum d'insertion français.

interrompu si le bénéficiaire refuse une offre d'emploi « adéquate et en accord avec ses possibilités »[135]. L'orientation vers une SIAE constitue alors l'une des solutions possibles d'activation vers le marché de l'emploi proposée par *Lanbide* à la personne sans emploi. Notons toutefois qu'avec l'avènement de la coalition *Bildu* à la tête de l'exécutif provincial du Guipuzcoa, ce dernier a pris la décision d'instituer une aide spécifique (qualifiée *d'ayuda de garantia de ingresos*) attribuée à partir de six mois de domiciliation dans le territoire provincial.

L'engagement contractuel qui lie toute SIAE à ses prescripteurs publics, se traduit par une aide forfaitaire à chaque poste en insertion pour une durée maximale de trois ans. Rappelons également que toute SIAE dispose d'un délai de quatre ans pour atteindre un seuil d'équilibre minimum de 75% entre salariés en insertion et salariés ordinaires. En cas d'abaissement significatif de ce seuil, la SIAE peut perdre sa qualification *d'empresa de inserción*.

Les personnes prescrites relèvent de critères définis par le décret 182/2008 qui établit les procédures d'accès aux SIAE en même temps que les conditions pour l'homologation de ces dernières. Les publics éligibles sont regroupés en catégories qualifiées de « collectifs sociaux » selon la distinction suivante :

- titulaires de la *Renta minima de garantia de ingreso* ou membres du foyer d'un bénéficiaire de ce revenu ;
- personnes ne pouvant accéder à cette *Renta*, par manque d'une période suffisante de résidence ou d'immatriculation dans le territoire régional/national, ou pour avoir dépassé la période légale maximale de perception de ce revenu ;
- jeunes âgés de 18 à 30 ans, en provenance d'institutions de protection des mineurs ;
- personnes souffrant de dépendances addictives ;
- personnes en provenance de centres pénitentiaires ;
- mineurs internés en fonction de l'application de la loi organique 5/2000 régulant la responsabilité pénale des mineurs, et dont la situation permet d'accéder à un emploi ;
- personnes en provenance de programmes d'orientation préprofessionnelle ou des Services sociaux de base de la Communauté autonome basque.

En 2011, 55% des personnes en insertion dans les SIAE de la Communauté autonome basque correspondaient à la première catégorie de publics (titulaires de la *Renta minima de garantia de ingreso*), ce qui traduisait une augmentation notable en deux ans (moins de 35% en 2009).

[135] "*Adecuada y acorde a sus posibilidades*".

Ces chiffres viennent corroborer le constat de nos différents interlocuteurs : avec la crise, les publics accueillis correspondent de plus en plus à des personnes sans problématique sociale particulière, leur difficulté étant consécutive à la perte de leur emploi et de leurs revenus, du fait d'une longue période d'inactivité.

Les prescripteurs (travailleurs sociaux des Services sociaux de base des municipalités) déplorent aujourd'hui, pour la province du Guipuzcoa, le nombre insuffisant de SIAE, et donc la faible capacité à proposer des postes en insertion au regard des besoins. Avec la crise, la SIAE s'est transformée en espace de contention bénéficiant d'abord aux publics les mieux armés pour accéder au marché de l'emploi ordinaire.

Le RI Salarial

La durée moyenne de séjour dans les SIAE a augmenté en deux années, la part de salariés en poste d'insertion depuis plus d'un an ayant progressé de 57,5% à 62,3 % entre 2009 et 2011.

Toutes les SIAE, et notamment celles qui couvrent la fonction d'orientation des publics à travers leur entité promotrice, reconnaissent qu'elles choisissent les salariés en raison de leurs performances productives (supposées ou réelles), révélant ainsi un glissement dans leur mission originelle (répondre à différentes problématiques socioprofessionnelles par un accompagnement adapté). Par sa contribution au renforcement d'un marché de l'emploi atone, la SIAE peut ainsi se banaliser dans sa fonction productive.

Les contrats de travail font apparaître une majorité de contrats saisonniers ou à durée limitée (83% des emplois en insertion totaux en 2011), ce qui vient confirmer une configuration précaire de ces postes, certains pouvant toutefois faire l'objet de contrats à durée indéterminée. Cette précarité est renforcée en raison de l'exposition des postes d'insertion à la conjoncture et aux performances économiques de la SIAE. En cas de difficulté, la SIAE peut en effet ne pas renouveler un contrat de travail, voire l'interrompre, sans pénalisation d'aucune sorte (l'aide financière forfaitaire annuelle étant appliquée au prorata de la durée du contrat). Il est à noter que les postes en insertion avaient augmenté en une année (création de 10 postes de travail entre 2010 et 2011), alors que les postes d'exécution à caractère ordinaire avaient diminué sur la même période (suppression de 42 postes).

Les conditions des salariés en insertion sont déterminées par la convention professionnelle à laquelle les rattache *de facto* l'activité support de la SIAE. C'est là le résultat d'une négociation défendue par des syndicats de salariés, face à des positions patronales moins favorables. Cette conquête révèle le niveau d'intégration de l'IAE dans sa matrice territoriale, à travers ses organisations syndicales et les confrontations qui en résultent, et ceci en dépit du

faible nombre d'entités et de salariés concernés. Il en résulte qu'à temps de travail égal, le salaire de la personne en insertion connaît des écarts conséquents, selon que son activité relève de la convention du bâtiment (accords favorables aux salariés), de l'hôtellerie ou du nettoyage (accords moins favorables aux salariés).

Le taux d'encadrement (soit les postes d'encadrement technique et d'accompagnement socioprofessionnel, hors fonction de direction) est ici en moyenne d'un poste d'encadrement pour 10 personnes en insertion. Les profils des directeurs sont à distinguer selon qu'ils relèvent d'une double appartenance entité promotrice / SIAE ou qu'ils sont uniquement directeurs de la SIAE. Les dirigeants des entités promotrices ont souvent un profil de travailleurs sociaux, tandis que les gérants des SIAE sont issus majoritairement de formations en gestion d'entreprise. Plusieurs gérants (deux en Guipuzcoa) sont également actionnaires minoritaires de leur SIAE.

Dans la version la plus complexe (cas de l'entité promotrice implantée dans la province de Biscaye qui a créé six SIAE, et qui développe deux autres axes de travail : l'orientation des publics, et la formation professionnelle), le personnel rattaché directement à l'entité promotrice (relevant de contrats de statut ordinaire) est composé d'une équipe de direction, de son personnel administratif, de professionnels dédiés à l'accompagnement (travailleurs sociaux), à l'encadrement (formateurs), mais aussi affectés au développement commercial. Bien entendu ces ressources sont parfois mises à disposition de la SIAE. Cette dernière dispose de son propre personnel avec une direction et des professionnels qui se consacrent à l'accompagnement, à l'encadrement et au développement commercial. Ils sont parfois mutualisés avec l'entité promotrice. Les salariés affectés à la production et au développement commercial quant à eux relèvent de postes à la fois ordinaires et en insertion.

Le RI Financement

Les ressources publiques

Avec les trois compétences décisives qui lui permettent d'intervenir, le gouvernement régional est aujourd'hui le seul acteur public qui agit directement en matière de financement des SIAE. Les financements publics couvrent différents registres : les aides aux postes, tant des salariés en insertion que des fonctions d'accompagnement ; les aides aux investissements matériels ; les aides à caractère immatériel (étude de marché, par exemple).

L'évolution des financements peut s'apprécier de deux points de vue : les dotations globales affectées au secteur d'une part, et la proportion relative des financements publics dans le chiffre d'affaires total des SIAE d'autre part.

En ce qui concerne les dotations globales, la Communauté autonome basque se distinguait jusqu'en 2010 par l'une des plus fortes contributions des autonomies espagnoles, avec une enveloppe approximative de 10 millions d'euros dédiée à l'IAE. Cette dotation avait diminué d'environ 1 million d'euros en 2012, puis de 850 000 euros supplémentaires en 2013. Elle est distribuée en fonction d'un règlement annuel qui en précise le contenu. Ainsi, en 2013, la ligne « investissement » avait-elle disparu du règlement d'intervention. Les aides aux postes d'insertion correspondaient en 2013 à une dotation forfaitaire de 2300 euros / an / poste, quel que soit le support d'insertion de la SIAE, et quel que soit le niveau de salaire accordé par l'employeur. La Communauté autonome basque se distingue particulièrement dans l'ensemble espagnol pour son niveau élevé de financement public en faveur des SIAE. En 2012, la dotation publique globale de la Communauté autonome basque représentait 54,4 % de l'ensemble des contributions publiques espagnoles[136]. A titre de comparaison, la Communauté autonome basque affectait cette même année une dotation globale à l'IAE trois fois supérieure à celle de la Catalogne[137].

En part relative du chiffre d'affaires généré par les entreprises, on constate qu'entre 2009 et 2011 la part d'aides publiques dans le fonctionnement des entreprises avait augmenté de 27 à 30%[138], situant ainsi l'effort public à un niveau constant (la dotation de fonctionnement étant mécaniquement impactée par le nombre de postes en insertion créés).

Les différentes aides du gouvernement régional ne sont pas conditionnées par des obligations de résultats en matière d'insertion professionnelle. Les SIAE doivent uniquement s'acquitter d'un bilan annuel, à la fois financier et moral, en développant le volet social de leur activité.

Dans certains cas, les municipalités peuvent également contribuer indirectement au financement des SIAE par la mise à disposition de locaux. Les SIAE, en accord avec le gouvernement régional, entreprennent un calcul destiné à apprécier le « retour économique », en comparant le coût public d'un poste en insertion dans une SIAE et celui d'une personne sans activité bénéficiant du revenu minimum. Selon les données fournies par *Gizatea* en 2011, l'économie[139] réalisée par poste en insertion était de 4689,7 euros par an. Ces informations

[136] 16 445 173 euros, selon les informations communiquées à la FAEDEI - *Source : Memoria social 2012 - FAEDEI.*

[137] Soit 8 952 262 euros de contributions publiques pour la Communauté autonome basque, et 2 988 068 euros pour la Catalogne. Source : *Memoria social 2012 – FAEDEI.*

[138] *Source : Memoria social 2011 – Gizatea.*

[139] Le mode de calcul fourni était le suivant. Le coût net d'un poste en insertion est apprécié à 6710 euros (subvention totale perçue par la SIAE ramenée au poste d'insertion, dont on soustrait la contribution de la SIAE en matière de charges patronales et salariales, des impôts divers dont celui sur les sociétés, et la taxe sur la valeur ajoutée). Le coût net d'une personne bénéficiant de la *Renta minima de garantia de ingreso* est de 11 400 euros, si l'on additionne le montant de la rente et les différentes prestations sociales rendues possibles par ce statut.

rejoignent le point de vue du gouvernement régional en matière de légitimation et de justification de l'existence même des SIAE. L'argument est ici le moindre coût que représente pour la collectivité (et donc pour le contribuable) le financement d'un poste en SIAE, comparativement à la prise en charge du revenu minimum d'une personne inactive. Cet argument, dont on peut penser qu'il vient à la fois soutenir le caractère légitime du secteur de l'IAE, et justifier l'effort public en sa faveur, est repris dans les différents bilans sociaux de la FAEDEI, ce qui confirme le caractère fortement intégré de *Gizatea* dans la ligne de son réseau national.

En raison du caractère relativement récent des SIAE, et probablement d'une matrice des rapports sociaux générant des confrontations entre représentants des salariés et des employeurs au sein des entreprises et de leurs corps représentatifs, la crainte de la critique de la part des entreprises ordinaires est parfois exprimée par les acteurs de l'IAE :

« *… Bien sûr, on entend souvent des critiques de la part des entreprises ordinaires… Les employeurs reprochent au gouvernement basque de les mettre en difficulté en aidant les empresas de inserción… On leur répond qu'ils n'ont qu'à embaucher ces mêmes personnes… Généralement, ça ne va pas plus loin…* »[140]. Directeur de Lanbide, Vitoria Gasteiz, le 07/02/2012.

Si le financement public direct ne fait intervenir que le gouvernement régional à travers *Lanbide*, une autre source de financement public bénéficie indirectement aux SIAE. Il s'agit des financements des entités promotrices, au titre des missions qu'elles assurent : orientation, formation, ateliers occupationnels (parfois adossés à des centres d'accueil de jour). Ces entités promotrices sont en partie financées par des fonds publics, en provenance du gouvernement régional, mais aussi et surtout des *diputaciones* (ateliers occupationnels notamment).

<u>Les ressources dédiées</u>

Il existe une banque éthique (*Fiare),* de rayonnement national (Espagne), même si sa genèse la fait démarrer en Communauté autonome basque, et plus particulièrement dans la province de Biscaye. Elle résulte du rapprochement dans les années 2002-2003 d'acteurs de l'Economie Sociale, de l'Eglise locale et de syndicats. Elle a pu dans le même temps bénéficier d'appuis institutionnels (gouvernement régional et *diputaciones*). Le caractère

[140] Les propos de cet interlocuteur ont été transcrits en langue espagnole et traduits par nos soins, comme pour l'ensemble des entretiens réalisés en Communauté autonome basque.

éthique se réfère au principe même de cette banque qui offre une réponse alternative au système bancaire classique en matière de financements (conditions d'octroi, objet, modalités de prêt, contrôle…). L'une des entités promotrices rencontrées, fondation ayant ultérieurement évolué en coopérative, implantée en Biscaye et présente en Guipuzcoa a pu en bénéficier. Fiare, considérée comme le pied financier de l'Economie Sociale et Solidaire en Communauté autonome basque, membre de REAS, est de ce fait reliée à *Gizatea* dans les schémas organiques qui dressent la carte des partenaires institutionnels de l'ESS (cf. infra).

Les ressources autres

Les SIAE pourvoient leurs besoins en financement de différentes manières : les fonds propres des entités promotrices (faisant donc intervenir des contributions publiques, mais aussi des dons octroyés notamment par l'intermédiaire de l'Eglise locale[141]), et les financements bancaires classiques. Les aides à proprement parler sont composées à 97% d'aides publiques, les contributions privées restant marginales.

Le RI Commercial

Les activités support

La diversité des activités support conduit les SIAE à se positionner sur des marchés extrêmement variés. La fonction commerciale mobilise fréquemment des compétences humaines tant au niveau des SIAE (parfois sur des postes en insertion) que des entités promotrices. Globalement pour les SIAE de la Communauté autonome basque[142], le volume d'activité facturée avait augmenté de 6% entre 2010 et 2011, et avec une masse globale de plus de 18 millions d'euros en 2011, il avait même progressé de 22% depuis 2008. La distribution du chiffre d'affaire faisait apparaître en 2011 une majorité de clients du secteur privé (80% du chiffre d'affaires total des SIAE). Les 20% de chiffre d'affaire issus du secteur public mobilisent une attention forte de la part des SIAE et de *Gizatea*. Dans le prolongement des préconisations européennes en matière d'inclusion sociale et de développement de la commande publique, les différents acteurs souhaitent développer la responsabilité publique dans l'attribution des marchés en activant le principe de réserve de marchés publics ou de clause d'insertion sociale. Trois modalités ont été définies en ce sens. D'une part, la valorisation de la dimension sociale dans l'attribution des marchés publics à travers la prise en

[141] Cas de trois entités promotrices ayant pour membres fondateurs soit Caritas, soit l'évêché de *Donostia San Sebastián.*

[142]Toutes les données qui suivent sont extraites du rapport annuel de *Gizatea*.

compte de critères sociaux (problématique du genre, insertion sociale…). Ensuite, l'obligation pour le bénéficiaire du marché de répondre contractuellement aux termes spécifiques du marché (embauche de personnes en processus d'insertion, appel à une SIAE). Enfin, la réserve de marché en tant qu'objet même du marché qui vise alors spécifiquement l'insertion professionnelle.

De manière générale, les dirigeants des SIAE constatent que ces possibilités sont peu exploitées pour l'heure, et ils en attribuent la responsabilité à différents facteurs. D'une part, la faible mobilisation des technostructures des différentes collectivités, ce qui justifie une action particulière de sensibilisation menée auprès de certaines d'entre elles (service d'action sociale de la *diputación* du Guipuzcoa, mairie de *Donostia San Sebastián*). D'autre part, le constat qu'en raison de la crise économique, les marchés publics sont attribués préférentiellement aux entreprises ordinaires, ce qui se vérifie dans les secteurs de la construction mais aussi des services (restauration, par exemple). Dans la majorité des cas, les SIAE sont appelées à concourir face à des entreprises issues de l'économie ordinaire pour accéder à des marchés publics.

Lorsqu'elles se situent dans le champ concurrentiel ordinaire, elles peuvent développer différentes stratégies.

L*'innovation,* à travers la conception de produits innovants au plan technologique, facilitée par des partenariats avec des structures de recherche ; c'est le cas par exemple de la SIAE spécialisée dans le travail du bois, qui s'est rapprochée de l'Université du Pays basque à *Donostia San Sebastián,* pour mettre au point des structures de charpente amovible, à commercialiser ensuite sur des marchés internationaux de pays émergents.

Le *partenariat* avec d'autres entreprises, comme cette SIAE rattachée à la même entité promotrice que la SIAE de l'exemple précédent et qui s'entend avec un grand groupe régional dans le cadre de contrats de sous-traitance pour la fabrication de mobilier, ce qui lui permet de bénéficier de la puissance commerciale du grand groupe.

La *spécialisation*, sur des créneaux particuliers touchant souvent l'environnement, comme peuvent l'être les activités de collecte, de valorisation et de traitement de certaines catégories de déchets, ouvrant ensuite vers les marchés du réemploi et de commercialisation des produits de seconde main.

<u>La prestation d'insertion socioprofessionnelle</u>

Selon les données fournies par *Gizatea*, les taux d'insertion finale des salariés en insertion dans le marché ordinaire se sont considérablement réduits entre 2009 et 2011. Alors que cette

proportion était de 65% pour les personnes ayant terminé leur processus d'insertion en 2009, elle n'était plus que de 38,8% deux années plus tard, avec une montée concomitante de personnes ayant terminé leur parcours en insertion se trouvant au chômage (25% à 47% pour la même période). Il est intéressant de mettre en perspective ces données avec les mêmes indicateurs de performance affichés au niveau espagnol. Ainsi, selon les données de la FAEDEI, 37% des personnes ayant terminé leur processus d'insertion en 2009 avaient trouvé un emploi dans le marché ordinaire, et ce pourcentage restait inchangé en 2012. Ici, en 2012, près de 58% des personnes ayant terminé leur processus d'insertion se trouvaient sans emploi.
Une alternative pour les candidats ayant terminé leur processus d'insertion est de rester dans la SIAE, mais avec un statut de salarié ordinaire. Cette possibilité vient signer une double performance pour la SIAE : d'une part elle a accompagné un salarié pour lui permettre d'accéder au statut de salarié ordinaire ; d'autre part elle a pu générer une activité suffisante pour créer un emploi non subventionné. Cette possibilité n'est pas à négliger, car elle correspondait à 10% des personnes ayant terminé leur parcours d'insertion en 2009, tant pour la Communauté autonome basque que pour l'Espagne[143]. En 2011, cette proportion s'était accrue à 13% en Communauté autonome basque et elle ne représentait par contre que 8% en Espagne.
La performance commerciale de l'activité support de la SIAE peut de la sorte soutenir son objectif au regard de l'insertion socioprofessionnelle par l'emploi.
Une autre alternative peut être l'allongement de la durée de présence dans la SIAE, comme l'illustre la progression des durées de séjour entre 1 et 2 ans. Certaines SIAE constatent ainsi que les ensembliers entités promotrices / SIAE peuvent représenter une solution palliative ou un pis-aller lorsque les personnes ont été confrontées à un échec d'intégration dans une entreprise ordinaire :

« *…Les collectifs que nous recevons dans nos entreprises d'insertion sont les élèves qui sont passés par notre centre de formation. Ce sont des jeunes sans qualification professionnelle…aujourd'hui il y a moins de migrants marocains qu'avant. Maintenant, les personnes qui sortent de l'entreprise d'insertion reviennent pour suivre des cours de spécialisation, parce qu'elles ne trouvent pas de travail dans le marché du travail ordinaire…* ». Responsable des SIAE pour une entité promotrice implantée dans la province de Biscaye, Bilbao, le 20/02/2012.

[143] *Sources : Memoria social 2011, Gizatea, et Memoria social 2012, FAEDEI.*

Pour les entités développant des activités de formation professionnelle, leur proximité avec les entreprises ordinaires facilite l'aiguillage de certains candidats vers ces mêmes entreprises. La recevabilité des candidatures au regard de leur employabilité résulte d'un processus complet mêlant formation professionnelle et accompagnement social, dont le futur employeur, loin d'en distinguer toutes les étapes, découvre le résultat immédiatement transférable.
Mais l'évaluation de la performance d'insertion socioprofessionnelle des SIAE à l'aune de cet unique critère d'insertion par l'emploi dans l'entreprise marchande se heurte à un écueil de taille. Il peut refléter le caractère plus ou moins dynamique à un moment donné de l'économie dans son ensemble, ou de l'activité support de la SIAE en particulier, tout autant que la qualité d'un accompagnement socioprofessionnel qui aurait sensiblement amélioré l'employabilité des personnes accueillies. La SIAE, dont l'activité support était positionnée dans le bâtiment et qui a dû cesser son activité, témoigne bien de la très grande facilité avec laquelle les salariés en insertion trouvaient un emploi qualifié avant la crise économique :

« *…Chez nous, avant la crise, tous réussissaient à se placer et ils avaient un bon salaire. En plus, les personnes se formaient sur leur poste de travail…* » Gérant de SIAE du Guipuzcoa, avec une activité support dans le bâtiment, Donostia San Sebastián, le 07/03/2012.

Et de fait, la performance des SIAE en matière d'insertion socioprofessionnelle peut relever d'une conjoncture économique favorable, paramètre extérieur au professionnalisme déployé au sein de la SIAE. L'autre difficulté soulignée par certains interlocuteurs est que le niveau d'employabilité à l'entrée des SIAE peut varier selon les personnes, et pour certaines d'entre elles, la perspective d'une intégration dans l'entreprise marchande est peu envisageable :

« *… Il y a des personnes qui ne vont pas pouvoir s'insérer dans les entreprises ordinaires. L'employabilité s'évalue en fonction de la typologie du marché du travail, mais aussi des sujets*…Universitaire, membre du comité d'éthique de *Gizatea, Bilbao, le 28/02/2012*.

Certaines SIAE appellent de leurs vœux des relations plus construites avec les entreprises ordinaires pour travailler ces questions en amont. Mais dans le même temps, leur positionnement marchand affirmé semble donner la priorité à des rapprochements pour des partenariats techniques et commerciaux, obérant toute collaboration en faveur d'une chaîne de l'employabilité au profit de personnes dont elles auraient tendance à taire la situation spécifique.

Une très forte interdépendance des RI Achat, Salarial et Financement

La mise en évidence des quatre Rapports Institués fait apparaître de fortes interdépendances. Celles entre les RI Achat et Salarial notamment, mais aussi entre les RI Achat et Financement, méritent d'être soulignées. Elles illustrent le caractère particulier de l'IAE, à qualifier comme secteur professionnel plutôt que secteur d'activité (Gianfaldoni, 2010). La situation spécifique des salariés, leur choix imposé par des prescriptions publiques, viennent conditionner l'octroi des financements publics, et partant la survie des SIAE. Il s'agit là d'une différence de taille entre ce secteur « professionnel », qui mobilise à la fois les compétences sociales et économiques des acteurs publics, et les secteurs « d'activité », au rang desquels pourraient figurer l'ensemble des « industries » classiques, pour lesquels l'action publique n'assujettit pas ses interventions (réglementation, aides financières) à une prescription déterminant le potentiel productif des entreprises. Ce niveau d'intrication entre rapports institués contribue à signer la particularité de l'IAE au regard de tout autre secteur d'activité. Si les trois RI Achat, Salarial et Financement apparaissent comme étant très liés par les interventions publiques, le RI Commercial quant à lui s'en écarte davantage en Communauté autonome basque, la fonction commerciale étant majoritairement dépendante des performances atteintes par les SIAE auprès d'une clientèle privée.

b/ Les interdépendances entre acteurs : des alliances fortes avec les acteurs du social et de l'ESS

Les équipes de fidèles

Si l'on se réfère aux huit ensembliers entités promotrices / SIAE[144]du Guipuzcoa, on constate un niveau d'intégration horizontale particulièrement abouti. Nous entendons ici par intégration horizontale la capacité d'articulation des activités sociales et économiques recouvrant l'ensemble des champs d'intervention des ensembliers entités promotrices / SIAE. Ceci nous amène à nous intéresser, d'une part aux activités à caractère social, développées par les entités promotrices, et d'autre part aux activités à caractère économique générées par ces mêmes entités promotrices à travers des entreprises telles des coopératives, parfaitement insérées dans le secteur marchand et affranchies des obligations d'accompagnement socioprofessionnel que connaissent les SIAE.

[144] On évoque les huit SIAE encore en activité au premier trimestre 2012, sachant que deux ans plus tôt, il en existait une de plus liée à la rénovation intérieure des bâtiments, et qu'au terme de cette même année 2012, la seule SIAE du Guipuzcoa spécialisée dans la construction devait cesser son activité. Ces deux entreprises étaient rattachées à la même entité promotrice. Une autre entité promotrice a créé deux SIAE, si bien que le territoire du Guipuzcoa se caractérisait par sept entités promotrices et huit SIAE en début 2012.

Du fait de leur adossement à des entités promotrices à vocation sociale, toutes les SIAE peuvent être considérées comme des prolongements d'activités à caractère social situées en amont, et ce dans différents domaines : premier accueil et orientation des publics (grâce à leur homologation en tant que centre collaborateur de *Lanbide),* organisation de stages occupationnels (centrés sur le savoir-être et l'orientation professionnelle), formations professionnelles qualifiantes, mais aussi centres d'hébergement, ateliers protégés, services sociaux divers (gardes d'enfants, assistance juridique…). Sur les sept entités promotrices présentes en Guipuzcoa, cinq peuvent afficher le rôle de centre collaborateur de *Lanbide*, et de ce fait elles se positionnent comme des partenaires réalisant par délégation une mission de service public à caractère social. Les activités de formation professionnelle relèvent, lorsqu'elles existent, de choix de spécialisation en parfaite adéquation avec les métiers techniques développés dans les SIAE (travail du métal, charpente, métiers de la restauration et de l'hôtellerie). La création de la SIAE a parfois été conçue dans le prolongement d'un centre de formation professionnelle préexistant, ou d'un atelier à vocation sociale. L'une des entités promotrices a par exemple créé un centre spécial d'emploi pour personnes handicapées dans un premier temps, la création de la SIAE n'intervenant que dans un deuxième temps, au regard de la problématique du chômage et de l'absence de réponse satisfaisante apportée par ailleurs dans la *comarca* correspondante.

Du côté de l'aval, c'est-à-dire de l'économie insérée dans des circuits marchands, nous constatons ici également que les ensembles entités promotrices / SIAE ont parfois créé des unités de production ou des services intéressant le secteur marchand. C'est notamment le cas de deux entités promotrices qui ont créé des coopératives (dans le domaine des déchets), entités relevant certes statutairement de l'ESS, mais dont l'activité, les modalités d'insertion dans le marché, et la nature des emplois ne les distinguent guère d'entreprises ordinaires. Dans certains cas, ces structures coopératives peuvent accueillir des personnes ayant connu un parcours d'insertion dans la SIAE de leur entité promotrice. L'une des entités promotrices (dont le statut initial de fondation a évolué vers celui d'une coopérative en fin 2012) songeait même à la création d'une entreprise de statut ordinaire dans le domaine de la restauration, afin de mutualiser des fonctions, des moyens matériels et humains avec les SIAE créées dans ce même secteur d'activité. Notons enfin le cas particulier d'une agence de développement qui pourrait offrir l'illustration la plus aboutie d'une intégration économique par l'aval. Dans ce cas, la SIAE est constituée du rapprochement de trois personnes morales : une municipalité, l'agence de développement et une entreprise industrielle. Cette dernière souhaitait créer une unité de sous-traitance pour une activité manuelle difficilement mécanisable. Dans le même

temps, l'agence de développement assurant le rôle de centre collaborateur de *Lanbide* accueillait des publics demandeurs d'emploi, parmi lesquels une proportion élevée de femmes faiblement qualifiées. La SIAE fut créée avec des emplois en insertion pourvus par des femmes, en raison de la nature de l'activité exigeant une forme de dextérité manuelle, considérée *a priori* comme plus féminine que masculine. Cette conjonction fut rendue possible grâce au rapprochement d'une culture industrielle, étrangère à la réalité de l'accompagnement social, et d'une agence de développement jouant ce rôle d'articulation entre un besoin sous-tendu par une logique industrielle et des publics bénéficiant d'un accompagnement social. Mais cet exemple, très illustratif d'une SIAE fondée par l'aval (l'économie marchande), était plutôt déconsidéré par ses pairs, car jugé comme relevant davantage d'une réponse opportuniste (main d'œuvre peu qualifiée à faible coût) que d'une démarche d'insertion permettant l'acquisition par ces femmes de savoir-faire transférables ensuite dans l'économie ordinaire :

« … *A O., les salariés perçoivent à peine 800 euros/mois, tandis que les nôtres touchent 1400 euros/mois, et même 1600 pour certains ! Là-bas, ils ne sortent pas du circuit social, ils ont un travail qui ne qualifie pas…. »* Gérant de SIAE du Guipuzcoa, avec une activité support dans le bâtiment, Donostia San Sebastián, le 07/03/2012.
« … *Parmi les entreprises d'insertion, il y a une forte critique de l'agence …, parce qu'ils ont créé une entreprise d'insertion seulement par pure opportunité pour avoir une main d'œuvre bon marché…* ». Directeur d'une entité promotrice du Guipuzcoa, Irun, le 25/06/2013.

De manière globale, l'intérêt de cette intégration horizontale des SIAE est qu'elle facilite la réalisation de parcours plutôt complets pour des personnes accueillies dès le stade de l'orientation. Ce fonctionnement est d'autant plus facilité que certains accompagnateurs socioprofessionnels interviennent déjà en amont au niveau de l'entité promotrice (sur un service à caractère social) et peuvent de la sorte construire le parcours le plus adapté par la combinaison des différentes étapes : formation professionnelle, accompagnement dans la SIAE… :

« …*Je repère durant les actions de formation quelles sont les personnes qui peuvent poursuivre un processus d'insertion. On fait les choses avec l'objectif de continuer le processus ici. (* …) *On ne va jamais baisser le niveau d'exigence parce qu'il s'agit d'une entreprise d'insertion. Au contraire. C'est un accord entre le gérant, le responsable de la*

formation et l'accompagnateur en insertion… » Responsable des SIAE pour une entité promotrice implantée dans la province de Biscaye, Bilbao, le 20/02/2012.

Un panel de propositions adaptées est ainsi offert aux personnes, en fonction de leur problématique sociale, de leurs aptitudes et/ou de leur appétence pour les activités productives, depuis l'atelier occupationnel jusqu'à la SIAE.

Les ateliers occupationnels relèvent par ailleurs d'une compétence de la *diputación*, à travers les centres d'accueil de jour financés par cette dernière. Il existait avant l'alternance socialiste de 2009 à 2012, un maillon complémentaire entre les ateliers occupationnels et les SIAE, celui des ateliers préprofessionnels[145]. Ce maillon à présent supprimé est regretté par les gérants des SIAE et des entités promotrices qui considèrent que le parcours d'insertion socioprofessionnelle susceptible d'être proposé est amputé d'une étape.

En résumé, l'organisation fonctionnelle de l'IAE en Communauté autonome basque révèle une logique d'intégration horizontale fortement structurée sous la forme d'ensembliers (entités promotrices développant des activités sociales - orientation, occupation et formation professionnelle – et SIAE, voire autres unités de production).

Le schéma en annexe 7 illustre cette logique d'intégration horizontale social/économique, à partir des SIAE approchées dans le cadre de notre enquête dans la province du Guipuzcoa.

Le niveau de complexité de l'entité promotrice (nombre et étendue des missions couvertes) est parfois une source de difficulté pour élaborer des compromis autour d'enjeux communs.

Car ces ensembliers entités promotrices / SIAE sont soumis à des tensions exacerbées en période de difficulté économique. Ainsi en est-il de cette entité promotrice qui a dû imposer la cessation d'activité d'une SIAE, pour éviter d'être elle-même mise en danger financièrement.

Dans le cas plus simple d'une SIAE rattachée à une municipalité comme entité promotrice, avec également Caritas comme actionnaire minoritaire, l'encadrement technique est pris en charge par la SIAE (moyens d'encadrement mutualisés avec un autre établissement – *centro especial de empleo*), mais l'accompagnement social continue d'être prodigué par les travailleurs sociaux de la municipalité. Le dirigeant de la SIAE témoigne tout de même d'une autonomie de fonctionnement au regard de son entité promotrice.

Les communautés sectorielles

Les arènes de négociation quotidienne où se rencontrent les acteurs collectifs et publics de l'IAE mettent ici en présence deux interlocuteurs : *Gizatea,* et *Lanbide*.

[145] Ils portaient la dénomination basque *auzolan (travail de voisinage)*, et correspondraient peu ou prou, dans l'esprit, aux ACI français à leur origine, avec un volet formatif important et de faibles exigences de productivité.

Le réseau associatif *Gizatea* fédère la quasi-totalité des entreprises d'insertion de la Communauté autonome basque, puisque en 2012, 44 des 53 *empresas de inserción* en étaient membres (en Guipuzcoa, seule la SIAE, émanation d'une agence de développement économique n'en faisait pas partie, bien qu'elle ait manifesté son désir de le rejoindre). La création récente de *Gizatea* (2007) est venue accompagner le développement des entreprises d'insertion dans les années 2000. *Gizatea* est issue de REAS, réseau qui rassemble l'ensemble des organisations de l'ESS, aux échelons régional (Communauté autonome basque) et national (Espagne). *Gizatea* est rattachée à la Fédération Nationale des entreprises d'Insertion (FAEDEI) dont elle a assuré temporairement le secrétariat en 2012, et à travers elle aux organisations européennes de même nature (ENSIE[146]). Les SIAE lui reconnaissent une légitimité forte, attestée par leur intérêt pour assumer une responsabilité au sein de son bureau et leur déception lorsqu'elles en sont écartées. Outre un appui individuel et collectif aux entreprises du réseau, *Gizatea* mène des actions territorialisées pour la promotion de la consommation solidaire (*mercados sociales)*. Elle constitue aussi l'interlocuteur du gouvernement régional dans un processus permanent de concertation pour faire évoluer le cadre réglementaire qui s'applique au secteur et les modalités d'intervention financière auprès des entreprises. Son action de *lobbying* est comprise et soutenue par le gouvernement régional qui lui octroie l'essentiel de ses ressources, en complément des financements qu'elle peut trouver en participant à des projets (dont certains liés à des programmes européens relevant du FSE, par exemple), ou de l'adhésion de ses membres.

L'environnement institutionnel en voie d'européanisation des années 1990-2000 a eu un impact déterminant pour l'émergence des SIAE et leur structuration en réseau. Le FSE a été mobilisé par les entités promotrices[147]et a facilité la création d'une douzaine de SIAE dans les années 2002-2004, au moyen d'un programme de formation des gérants et de la diffusion d'outils communs. Il a permis ensuite (2005-2007) de renforcer l'inter-coopération entre entreprises, ce qui a débouché sur la création du réseau *Gizatea*.

Gizatea comprend une équipe opérationnelle partagée avec REAS (cinq personnes au total, dont deux environ dédiées à *Gizatea*) et une assemblée directive, composée de huit membres, soit les représentants de huit SIAE en provenance des différents territoires historiques. Cette assemblée directive, équivalente à un conseil d'administration, comprend deux à trois représentants en provenance du Guipuzcoa. Elle est chargée de déterminer les thèmes de

[146] *European Network of Social Integration Enterprises.*

[147] Et notamment quatre d'entre elles (*Caritas, Sartu, Agiantza, Peñascal*) qui constituaient des interlocuteurs reconnus de longue date par le gouvernement régional en tant qu'entités à vocation philanthropique et assistancielle.

travail du réseau, dans un but de promotion du secteur et d'une professionnalisation qui respecte les principes éthiques de l'insertion. Elle a pu ainsi créer des groupes de travail sur différents sujets : accompagnement à l'insertion, amélioration des performances en gestion, marchés publics et clause sociale, marché social (pour renforcer une offre commune avec d'autres acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire et développer une consommation alternative dans la société). Elle s'est dotée d'un comité d'éthique, auquel prennent part notamment deux professeurs d'université, dans le but de définir les formes d'accompagnement socioprofessionnel à privilégier.

Bien entendu *Gizatea* est tenue de rendre compte d'un bilan social annuel, et à ce titre d'en superviser la réalisation individuelle auprès des SIAE. Elle constitue l'interlocuteur permanent du gouvernement régional, dont elle a inspiré le décret fondateur (lors de la refonte de ce dernier en 2008). Elle participe en 2013 à une négociation avec le gouvernement régional dans le but d'obtenir une modulation de l'aide forfaitaire au poste d'insertion en fonction du secteur d'activité de la SIAE, et donc du coût réel des postes de travail.

Elle représente l'IAE, dans toutes les instances qui viennent matérialiser les réseaux extra-sectoriels de l'IAE.

Le gouvernement régional, à travers *Lanbide,* constitue l'interlocuteur public avec lequel se traitent toutes les questions depuis les aspects réglementaires et juridiques, jusqu'au suivi des SIAE en passant par leur financement. Trois personnes sont identifiées dans cette instance : le directeur de *Lanbide,* une chargée de mission qui lui est rattachée, et le vice-conseiller chargé des questions d'emploi au gouvernement régional.

C'est finalement autour de ces deux instances que sont discutées et négociées les questions collectives et institutionnelles touchant les RI Achat, Salarial et Financement. Si *Gizatea* intervient dans les questionnements impactant le RI Commercial (marchés publics, mais aussi développement d'une consommation privée bénéficiant aux SIAE à travers la notion de marchés sociaux[148]), c'est moins le cas de *Lanbide,* qui considère les SIAE comme des entreprises dotées d'une autonomie en matière de gestion et de développement commercial :

« *…L'objectif c'est de grandir, non pas pour ne plus dépendre des subventions publiques,… bien que ça serait bien..., mais pour pouvoir investir en tant qu'entreprise, vers plus*

[148] *Mercados sociales*. *Gizatea* participe en fin 2013 à une manifestation publique, qualifiée de *feria*, destinée à donner une visibilité aux différentes familles composant l'ESS en Communauté autonome basque, dans le but de promouvoir une consommation responsable auprès des citoyens (cf. partie 1, chapitre 4).

d'autosuffisance… Nous demandons de bons gestionnaires, efficients dans leur gestion. On veut des super professionnels…» Directeur de *Lanbide*, Vitoria Gasteiz, le 07/02/2012.

Les réseaux extra-sectoriels

Les réseaux extra-sectoriels peuvent être distingués en fonction de deux catégories : d'une part celle relative à la sphère sociale, d'autre part celle croisant le secteur économique et la multitude d'acteurs engagés dans les dynamiques économiques territoriales.

Etant donné le rôle de représentativité de *Gizatea*, et sa très forte reconnaissance par le gouvernement régional[149], l'identification des réseaux extra-sectoriels de l'IAE passe d'abord par les lieux et instances auxquels *Gizatea* participe, pour des problématiques pouvant toucher à la fois les questions sociales, le développement économique et l'emploi, dans un cadre extérieur à celui de l'IAE.

Les acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire

Force est de constater que cette identification conduit à poser les bases d'une stratification co-construite par REAS et *Gizatea* à partir des réseaux de l'Economie Sociale et Solidaire. Cinq niveaux sont en effet identifiés dans la carte réseau qui en résulte : l'Economie Solidaire, l'Economie Sociale, l'inclusion sociale, le tiers-secteur, les espaces institutionnels du social.

Economie Solidaire : elle fait apparaître à partir de REAS Euskadi et de *Gizatea*, leurs équivalents nationaux (REAS España, FAEDEI), puis la banque éthique Fiare dans ses versions régionale et nationale, et enfin deux réseaux européens, constituant les prolongements de REAS[150]et de *Gizatea*[151].

Economie Sociale : on retrouve l'Observatoire basque de l'Economie Sociale et les réseaux entrepreneuriaux[152]et universitaires[153]de l'Economie Sociale, comprise ici selon une acception statutaire, aux échelles régionale et nationale.

Inclusion sociale : il s'agit de réseaux régionaux (Communauté autonome basque) travaillant spécifiquement avec des catégories de publics relevant de problématiques particulières (migrants, personnes souffrant d'un handicap), mais aussi d'une antenne du réseau européen de lutte contre la pauvreté.

[149] A tel point que les quelques SIAE rattachées à une agence de développement voudraient également y adhérer, afin de se faire entendre lors des tables de négociations décisives pour leur avenir.
[150] RIPESS (Réseau International de Promotion de l'Economie Sociale et Solidaire).
[151] ENSIE (cf. supra).
[152] KONFEKOOP (cf. supra).
[153] Gezki (Institut de Droit coopératif et d'Economie Sociale, de l'Université du Pays basque).

Tiers secteur : il comprend l'ensemble des organisations identifiées autour du réseau *Sarea* matérialisant l'existence du tiers secteur dans la province de Biscaye essentiellement.
Espaces institutionnels : autour du gouvernement régional, il s'agit de deux instances, la table de dialogue civil d'une part, et le Conseil basque pour l'inclusion sociale d'autre part, qui associent des institutions, des agents sociaux et différents réseaux du Tiers-secteur.
Cette carte met bien en évidence les affiliations dont relève *Gizatea*, et par extension, les réseaux extra-sectoriels auxquels participe l'IAE en Communauté autonome basque. Ils sont très nettement marqués par deux polarités : celle de l'inclusion sociale d'une part, et celle plus large de l'Economie Sociale et Solidaire d'autre part (avec ses deux composantes, dont l'Economie Sociale à travers le mouvement coopératif). Par l'intermédiaire de *Gizatea* et de REAS, le secteur de l'IAE en Communauté autonome basque joue pleinement la carte institutionnelle de l'inclusion sociale. Cette participation dont on peut deviner les répercussions internes par la nature des problématiques mises en débat au sein de *Gizatea*[154]souligne l'intérêt d'une communauté sectorielle à des fins de médiation, afin de réduire les distances symboliques entre de lointaines institutions et les acteurs de terrain.
En plus de *Gizatea*, les SIAE peuvent compter sur leurs entités promotrices pour assurer ce lien. Plusieurs d'entre elles, et notamment les quatre structures historiquement datées et institutionnellement reconnues[155], participent en tant que telles aux différents espaces pré-mentionnés. Elles sont également présentes, beaucoup plus que *Gizatea*, aux échelons territoriaux infrarégionaux (*diputación* et *comarcas*).
L'IAE en Communauté autonome basque est fortement inscrite dans les réseaux de l'ESS, et c'est à travers cet espace que sa communauté tente de trouver sa place, en y introduisant ses préoccupations relatives à la fois à l'emploi et à l'inclusion sociale.

<u>L'économie ordinaire et les dynamiques de développement économique</u>

Dans le versant économique, une composante majeure est absente : celle représentant l'économie dite ordinaire, à travers notamment les fédérations professionnelles, les syndicats d'employeurs et de salariés. Ces derniers ne sont cependant pas à l'écart des questions concernant les SIAE. Ainsi l'obligation pour les SIAE d'appliquer la convention collective de leur secteur de rattachement relève-t-elle d'une option défendue par des syndicats de salariés. A l'inverse, le principe des aides aux postes a été critiqué par les syndicats d'employeurs.

[154] Dont celles qui sont portées par son comité d'éthique.
[155] Rattachées de fait à l'ESS en raison de leur statut juridique (fondation, association, coopérative).

On ne trouve pas non plus de présence de *Gizatea* dans des instances territoriales de réflexion concernant le Guipuzcoa (cf. partie III), ou auprès des agences de développement couvrant des échelles territoriales de bassins de vie.

A ces échelles, les entités promotrices, voire certaines SIAE, constituent des interlocuteurs directs. Ainsi trois des entités promotrices rencontrées témoignent de contacts réguliers avec l'agence de développement de leur *comarca*, l'une d'entre elles ayant même créé sa SIAE (dans le domaine de la construction) en réponse à un appel à projets organisé par l'agence correspondante. Une autre entité promotrice ayant développé des activités dans le domaine de la valorisation des déchets est sollicitée par la *diputación* pour son expertise sur le sujet. Mais force est de constater que les ensembliers entités promotrices / SIAE sont beaucoup plus orientés par leur polarité sociale (et ESS) qu'économique (au sens de l'économie ordinaire), à travers les partenariats qu'ils développent et les réseaux dans lesquels ils s'insèrent. Nous avons pu voir dans le cadre du RI Commercial, que certaines SIAE se positionnent sur des marchés de sous-traitance industrielle, mais selon un mode contractuel purement marchand avec l'entreprise ordinaire. Ce type de relation masque, voire évacue, l'identité « inclusion sociale » de la SIAE auprès de l'entreprise ordinaire. Au risque de renforcer les cloisonnements, et les représentations qui les rendent possibles, en vertu desquels l'entreprise ordinaire répond à une injonction de productivité marchande qu'elle ne peut que répercuter auprès de ses salariés, externalisant sa responsabilité d'inclusion sociale auprès d'autres interlocuteurs à vocation purement sociale.

c/ La *cité* industrielle rattrapée par le *monde* civique, en tant que figure émergente d'un espace de compromis

La Communauté autonome basque offre en matière d'IAE des communautés sectorielles reposant sur deux acteurs structurés et intégrés, l'un (réseau *Gizatea*) représentant les SIAE, toutes adossées à des entités promotrices à forte vocation sociale (ONG caritatives, centres de formation professionnelles, agences de développement), et l'autre les pouvoirs publics (*Lanbide*). Ces communautés sectorielles, solidement repérées, ont pu ainsi, en raison de leur proximité naturelle avec le gouvernement régional, exercer un pouvoir d'influence sur la réglementation spécifique au secteur.

Les cités *industrielle et marchande* comme registres de justification pour exister

En faisant apparaître dans les textes de loi une obligation d'adossement des entreprises à des entités promotrices dont la fonction sociale est avérée de longue date (assistance distributive,

divers services sociaux, mais aussi accueil des demandeurs d'emploi, orientation préprofessionnelle, formation qualifiante), il en résulte une forte intrication des dimensions sociale et économique. La structuration organique des SIAE au sein de leurs entités promotrices dresse un continuum entre leur versant social et leur logique économique. Le discours porté par le premier cercle des communautés sectorielles (*Lanbide* et *Gizatea)* est très économique, dans le sens de l'orientation marchande des entreprises, de leurs activités, et des dynamiques d'intégration professionnelle. Même si la fonction d'accompagnement socioprofessionnel fait partie intégrante de l'activité des SIAE (avec des moyens humains idoines dégagés à cet effet), elle n'est jamais présentée comme un préalable nécessaire à une insertion professionnelle réussie.

Selon cette approche, le frein à l'emploi ne relèverait pas uniquement de blocages individuels ou de l'état d'impréparation du futur salarié face aux logiques productives, mais aussi de la nature intrinsèque de l'emploi. Le caractère vertueux de ce dernier pourrait donc se vérifier dans sa capacité à favoriser un processus de socialisation :

« *…L'emploi a de la valeur à cause de ce qu'il permet. Il ne faudrait pas considérer de manière automatique que l'inclusion par l'emploi permet l'inclusion sociale. Parfois, l'emploi permet l'inclusion sociale et parfois non. Et ceci autant dans le champ des personnes handicapées que celui des travailleurs pauvres qui connaissent des difficultés sociales. On peut mettre n'importe qui en situation d'emploi immédiate si l'emploi offre la possibilité d'une inclusion sociale…* ». Universitaire membre du comité d'éthique de *Gizatea*, Bilbao, le 28/02/2012.

Pour faciliter cette trajectoire, les salariés en insertion (quel que soit leur niveau d'employabilité, et dans certains cas après avoir parcouru quelques étapes au sein de l'entité promotrice dans des sas que constituent les ateliers occupationnels ou le centre de formation) sont immergés dans des unités de production aux côtés d'autres salariés de statut ordinaire sur des postes identiques.

Les capacités managériales des employeurs sont fortement sollicitées, car les entreprises sont très exposées aux effets conjoncturels, voire structurels, des aléas économiques.

On pourrait y repérer une moindre tension entre des registres concurrents (la sphère sociale et la sphère économique). On peut y découvrir aussi une intégration de longue date des logiques productives par les acteurs associatifs d'obédience caritative, en raison d'un modèle d'Etat providence conservateur de régime méditerranéen pour lequel les droits sociaux ont été très

liés au statut accordé par l'emploi, selon des logiques peu redistributives maintenant des différences de statut (Esping-Andersen, 2007). Si dans un territoire comme la province de Biscaye, ce modèle corporatiste subsidiaire a pu faciliter le déploiement du secteur associatif pour se substituer aux capacités d'aide familiale, en lieu et place d'un Etat (ou autre acteur public) comme pourvoyeur de bien-être par l'emploi, cela semble moins être le cas pour la province du Guipuzcoa, moins confrontée au chômage de masse :

"*… En Biscaye, Caritas a beaucoup appuyé la création d'entreprises d'insertion. Caritas ici n'est pas dans la ligne entrepreneuriale mais plus dans l'assistancialisme. Du coup, en Biscaye, la diputación et les agences de développement ont plus aidé qu'ici…* ». Directeur d'une entité promotrice du Guipuzcoa, Irun, le 25/06/2013.

Dans le Guipuzcoa, le corps social dans son ensemble, incluant ONG et église locale, s'est moins impliqué dans le traitement d'une problématique manquant de visibilité.
Les logiques prévalant dans les discours des acteurs, en termes de registre de justification, tant au niveau des SIAE que de leurs communautés sectorielles sont celles de la *cité marchande*, ou plutôt *industrielle*. Ce n'est pas d'abord la performance en termes de rentabilité qui est recherchée, mais la qualité des produits ou services (et donc la maîtrise des *process*, une organisation productive adaptée), qui facilitera l'accès à de nouveaux marchés et conditionnera la survie des entreprises. La notion de qualité est régulièrement mise en avant :

« *… Une entreprise d'insertion, c'est comme n'importe quelle autre entreprise en matière de critères de qualité. Parfois elle peut même être sous-traitante pour des entreprises ordinaires, dans le secteur du bois, sans que celles-ci ne sachent qu'on est entreprise d'insertion…* ». Gérant de *Gizatea*, Bilbao, le 30/01/2012.

Plusieurs SIAE ont entrepris des démarches de certification et elles sont en mesure d'en justifier l'aboutissement réussi à travers la norme (type ISO) correspondante, dont l'attestation est souvent placardée en guise de preuve visible dans les bureaux et ateliers.

La perspective *civique* comme horizon encore peu visible pour une éthique partagée

Mais dans le discours des acteurs et leur répertoire d'actions, apparaît une mise en tension entre la *cité industrielle* et la *cité civique*.

Les positions rejoignant la *cité industrielle* correspondent à un discours assumé vis-à-vis de l'extérieur afin d'asseoir la crédibilité économique des SIAE, dans un objectif d'*employment* :

« … Nous autres, nous sommes dans l'employment, même si l'ESS produit une meilleure adaptation aux capacités des personnes. Nous lui demandons cette alchimie, à la fois entrepreneuriale et de ressources humaines… La tentation serait de sélectionner et de laisser certaines personnes de côté… Ce que vous en France vous réservez au champ médico-assistanciel, avec les CAT, nous ici nous l'orientons vers le marché du travail … ». Directeur de *Lanbide*, Vitoria Gasteiz, le 07/02/2012.

Les positions qui relèvent de la *cité civique*, très fortement appuyées par *Gizatea*, constituent un rempart face au risque de banalisation des SIAE selon des logiques surtout productives. L'identification de nouveaux *collectifs sociaux* dans la réactualisation du décret régional de 2008 peut en témoigner. La dimension *éthique,* tant par l'utilisation de ce vocable dans le discours des acteurs, que dans la décision de créer un comité éthique à l'intérieur de *Gizatea*, en est une autre illustration. L'éthique épouse ici deux préoccupations. Celle qui consiste à prendre en considération toutes les catégories de public marginalisées socialement et au plan de l'emploi, d'une part. Celle qui consiste à orienter les pratiques en matière d'accompagnement socioprofessionnel par une réflexion en amont qui les questionne, dans le but de favoriser le développement des habilités professionnelles et sociales des publics accueillis, d'autre part. Elles mettent au cœur du débat la notion d'*empowerment,* rejoignant ainsi les recommandations européennes de recherche d'inclusion active :

« *… L'emploi seulement ne garantit pas une qualité de vie minimale. L'emploi doit générer l'empowerment et l'empowerment doit générer de l'emploi. S'il n'y a pas ce travail, il est difficile de combiner les différents aspects. Or l'évolution sociale présente ceci comme deux réalités différentes. Nous, nous admettons de moins en moins : l'emploi c'est la réponse à tout. Nous demandons aussi un résultat au niveau du bien-être et de la qualité de vie…* ». Gérant de *Gizatea*, Bilbao, le 30/01/2012.

Ici, l'inclusion active est corrélée à la nature de l'emploi, laissant entendre que certaines situations d'emploi ne sont pas génératrices des aménités sociales fondamentales au sentiment de bien-être, sans lequel l'insertion sociale ne peut être pleinement réussie. La responsabilité

de l'insertion sociale se situe ainsi dans une ligne de partage entre le monde économique et le reste de la société.

On peut tenter, pour le territoire du Guipuzcoa, une comparaison entre les *empresas de inserción* et les *centros especiales de empleo,* créés et/ou appuyés par les familles, et positionnés de longue date sur des activités marchandes.
La comparaison présente ceci d'intéressant que la province du Guipuzcoa offre comparativement avec le reste de la Communauté autonome basque une situation contrastée entre la plus forte densité de *centros especiales de empleo* [156] (ramenée à la population) et un rapport inversé pour les *empresas de inserción*. La situation économique historiquement moins tendue en Guipuzcoa que dans le reste de la Communauté autonome basque (au regard du taux de chômage) expliquerait-elle à elle seule ce constat ? Nous nous risquons à proposer une autre hypothèse, orientée par une mise en tension entre des valeurs. Les représentations sociales qui soutiennent les publics accueillis dans les *centros especiales de empleo* révèlent des passerelles entre les *cités domestique et industrielle*. Les *centros de empleo* ont été créés par des familles, et finalement la structure (l'institution) a été envisagée pour répondre à une problématique d'abord prise en charge par les cercles familiaux (*cité domestique*), relayée par les acteurs publics (dont la *diputación*) pour des situations socialement admises. Une visibilité insuffisante du chômage de longue durée, et peut-être une forme de dénégation le concernant, une tendance à le considérer plus comme l'expression de difficultés personnelles que d'une réalité économique et sociale, ont pu contribuer à ce que le corps social dans son ensemble, incluant les institutions, offre un environnement moins favorable à l'éclosion et au développement des *empresas de inserción* :

« *… La Biscaye se distingue, et ça a à voir avec le profil des entités promotrices qui ont plus de force. Pour les centros especiales de empleo, c'est le contraire, car on gère dans le Guipuzcoa plus d'emplois que dans le reste du Pays basque…* ». Directeur de *Lanbide*, Vitoria Gasteiz, le 07/02/2012.
« *… Par ailleurs, dans le Guipuzcoa, on a bien vécu économiquement. On a vécu en général mieux dans le Guipuzcoa qu'en Biscaye. Le résultat c'est que la crise nous a montré qu'on n'était pas les rois du monde ! …*». Gérant de SIAE du Guipuzcoa, Onati, le 23/03/2012.

[156] La province du Guipuzcoa offrait en 2009, 51% des 5447 emplois totaux dans ces structures, alors qu'elle représentait moins de 26% de la population handicapée en âge de travailler. Toujours selon la même source, la province de Biscaye qui concentrait 59% de cette même population n'offrait que 34% des emplois totaux pourvus dans les *centros especiales de empleo* de la Communauté autonome basque. *Source : EMAIKER, gouvernement régional.*

Face à un environnement qui privilégie la composante personnelle plutôt qu'une responsabilité sociétale partagée, les SIAE en arrivent à endosser le risque de suspicion pesant sur leurs salariés, à l'image de deux d'entre elles (services aux personnes, charpente industrielle) qui avouent ne pas décliner la situation spécifique de leurs salariés à leurs clients ou donneurs d'ordre :

« *… En tant que secteur d'activité, nous travaillons comme des entreprises. Nous devons changer d'image. Quand nous mettons en avant le thème de l'insertion, c'est un frein. Moi je supprimerais le terme insertion. C'est pourquoi nous parlons d'inclusion et non pas d'insertion…* ». Gérante de SIAE, Lasarte Oria, le 28/02/2012.
…Dans un CV, l'employeur n'a pas à savoir que l'expérience a été acquise dans une entreprise d'insertion… ». Responsable de SIAE dans une entité promotrice, Bilbao, le 26/06/2013.

Dans le cas des SIAE, la *cité industrielle* prévaut, orientant une intervention publique peu soutenue par un corps social dans lequel n'apparaissent pas les proches des publics accompagnés (*cité domestique*). Avant l'accentuation du chômage (2008), les catégories de publics majoritairement accueillies dans les SIAE étaient des personnes relevant de problématiques sociales aigues, plutôt dés-insérées familialement et pouvant faire l'objet de stigmatisations. Le tissu social, relayé par les ONG caritatives et l'Eglise, n'a pu offrir en *Guipúzcoa* le même niveau de réponse à la problématique de l'insertion socioprofessionnelle que dans le reste de la Communauté autonome basque, ceci dans un contexte de chômage moins marqué, et pour des publics a priori relégués, voire désaffiliés[157] :

« *… Le Guipuzcoa, c'est différent de la Biscaye. L'administration n'a jamais été partie prenante pour créer une entreprise d'insertion. … Ici, Caritas participe, mais sa politique a été de multiplier les ateliers occupationnels dans un cadre protégé. Ils n'avaient pas la vision de l'entreprise. Ils avaient la vision : il faut garder ces gens pour qu'ils ne sortent pas dans les bars…* ».Gérant de SIAE, Onati, le 23/03/2012.

[157] On peut prolonger la comparaison, en mettant en évidence la forte acceptation sociale des personnes en situation de handicap par le choix éponyme du nom du réseau des *centros especiales de empleo* (*Gureak* / Les nôtres, en basque). *Gizatea* par contre résulte d'une contraction entre *Gizarte* (société) et *atea* (porte).

« *… Ici, quand on parle d'insertion dans le Guipuzcoa, on imagine le public d'Emmaüs, des gens sans compétence, avec de grosses problématiques sociales. En Biscaye, il y a plus de secteurs d'activité, et une image finalement plus diluée des entreprises d'insertion…* ». Gérante de SIAE, Irun, le 20/02/2012.

Dans le reste de la Communauté autonome basque, le taux de chômage historiquement plus élevé a pu contribuer à construire des réponses en matière d'insertion socioprofessionnelle, se traduisant par davantage de SIAE pour plus de postes en insertion.

C'est finalement l'avènement récent de *Gizatea* qui a aidé les entités promotrices à mettre en débat, en leur sein d'abord, puis auprès des autorités politiques et des acteurs institutionnels, le souci des collectifs dés-insérés socialement. Les réseaux extra-sectoriels auxquels *Gizatea* participe aujourd'hui peuvent en témoigner. Mais le constat qu'avec l'accentuation de la crise économique et du taux de chômage (surtout depuis 2011), les publics accueillis relèvent de plus en plus d'une problématique de l'emploi et de moins en moins de difficultés sociales autres, traduit bien cet équilibre difficile au sein de l'IAE entre une cité *industrielle* qui prévaut (influencée par l'ordre *marchand,* condition de survie pour le maintien des structures) et une préoccupation *civique* qui marque le pas. Les formes de gouvernance locale qui en résultent témoignent bien de cet équilibre qui se cherche. *Gizatea* amène les problématiques de l'insertion socioprofessionnelle au-delà des scènes sociales habituelles, comme l'illustre sa forte proximité avec REAS, réseau de l'ESS auquel elle participe activement. En parallèle, certains ensembliers entités promotrices /SIAE ont réussi à se faire reconnaître, et ils sont parfois sollicités par la puissance publique pour leur capacité d'expertise dans des secteurs particuliers (réemploi, gestion des déchets…), souvent dans le but d'ouvrir de nouveaux espaces marchands. Car l'impératif de justification les ramène invariablement tous vers la valorisation de leur action par l'emploi marchand. Soit comme étape ultime d'un parcours dont on ne questionne plus la trajectoire, soit comme un jalon repéré dans un processus en cours, soit comme signe d'une performance dont le marché serait le meilleur arbitre, en plaçant l'obligation de redistribution dans une alternative acceptable : les financements publics peuvent certes intervenir, mais pour soutenir l'accompagnement de personnes qui s'insèreront dans la sphère marchande.

5.3.2 En Pays basque français : des équipes de fidèles en prise directe avec leurs interlocuteurs publics

a/ Les dynamiques des quatre rapports institués : une distinction selon les familles, notamment pour les RI Financement et Commercial

Le RI Achat

La compétence « développement économique » est partagée entre l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général. Les politiques actives de l'emploi relèvent de l'Etat à travers Pôle Emploi. Ce dernier, depuis sa création en 2008 résultant de la fusion de l'ANPE[158]et de l'ASSEDIC[159], prend en charge les politiques passives de l'emploi. Celles-ci sont partagées avec le Conseil général, qui se positionne aujourd'hui en tant que chef de file de l'action sociale, et gère à ce titre le Revenu de solidarité active (RSA) qui procure, sous certaines conditions[160] l'assurance d'un revenu minimum à ses bénéficiaires. Dans cet ensemble éclaté, la fonction de prescription auprès de l'IAE est assumée par trois structures qui privilégient chacune des catégories spécifiques de publics. Le Conseil général prescrit les bénéficiaires du RSA. La Mission Locale, en vertu de sa mission d'accueil et d'accompagnement socioprofessionnel des jeunes âgés de 16 à 25 ans, intervient auprès des publics issus de cette tranche d'âge. Pôle Emploi, qui suit des personnes sans emploi, bénéficiaires ou pas de l'assurance chômage, intervient auprès des demandeurs d'emploi en dehors des deux catégories susmentionnées.

L'insertion par l'activité économique étant définie depuis la loi de 1998 comme un outil majeur des politiques de lutte contre les exclusions, la prescription rassemble les différents intervenants sur des principes communs qui consistent à sortir des logiques d'assistance, à offrir aux personnes en situation d'exclusion la possibilité de bénéficier d'un véritable contrat de travail en milieu productif et d'un retour à un statut social et professionnel. Il convient toutefois de dissocier les cinq familles de l'IAE, car face à cette finalité commune, elles se distinguent par les objectifs poursuivis à court terme, et donc par les logiques de prescription qui leur sont appliquées.

[158] Agence Nationale Pour l'Emploi.

[159] Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce, chargée notamment de recouvrer les cotisations sociales et d'effectuer le paiement des indemnités de chômage.

[160] Sans ressources (ancien Revenu minimum d'insertion, dont les bénéficiaires ont basculé dans la catégorie *RSA socle* depuis la création du RSA en 2009), ou disposant de ressources (*RSA activité*) en dessous d'un certain plafond, les moins de 25 ans devant en plus justifier d'une activité antérieure rémunérée.

Les ACI accueillent les publics considérés comme étant les plus éloignés de l'emploi, soit les bénéficiaires du RSA sans emploi sur une longue durée et/ou sans qualification professionnelle, et les jeunes sans qualification.

Les AI et les ETTI sont des structures qui mettent du personnel à disposition d'employeurs (particuliers ou entreprises) et à ce titre, elles font appel à des personnes moins éloignées de l'emploi et dont les qualifications (parfois faibles) sont considérées comme suffisantes pour pourvoir les besoins des employeurs ; notons que les ETTI travaillant avec du personnel handicapé permettent aux entreprises qui y font appel de répondre à ce titre à leurs obligations d'emploi de travailleurs handicapés.

Les EI sont considérées comme l'étape préparant immédiatement une sortie vers une entreprise marchande, et elles font appel à des personnes bénéficiant déjà d'une expérience professionnelle, mais dont le parcours a pu connaître une rupture.

Les GEIQ présentent ceci de particulier que tous les contrats sont obligatoirement assortis d'une formation par alternance (professionnalisation, apprentissage), et de ce fait l'orientation des candidats tient compte de leur désir de s'inscrire dans un parcours professionnalisant en vue de développer des compétences pour le métier correspondant.

Les institutions (la DIRECCTE notamment) mettent l'accent sur la possibilité d'utiliser les différentes familles de SIAE afin d'offrir aux salariés des parcours d'insertion par étapes (commencer par un ACI, pour continuer par une AI ou une ETTI, et terminer par une EI ou un GEIQ, sas final avant l'entreprise ordinaire). Mais la réalité d'implantation et de fonctionnement des SIAE en Pays basque dément cette articulation. D'une part, les territoires ruraux sont dotés uniquement d'ACI, ce qui rend difficile, voire impossible, de telles trajectoires, lorsqu'il s'agit de publics précarisés connaissant des problèmes de mobilité. D'autre part, les activités support des SIAE (entretien des milieux naturels, services aux personnes, blanchisserie, restauration, construction) mobilisent des compétences multiples, et ne facilitent pas la réalisation d'un parcours d'insertion progressif en valorisant les complémentarités entre structures. Face à ce constat, trois ACI s'interrogeaient sur l'opportunité de créer une EI, dans le prolongement de leur activité support.

La fonction de prescription, plutôt éclatée, peut exacerber la concurrence entre SIAE, même si la répartition géographique de ces dernières et certaines de leurs ententes en réduisent la portée.

C'est notamment à cet effet que Pôle Emploi anime un comité technique d'animation qui rassemble les SIAE et les acteurs institutionnels. Ceci aide à organiser les prescriptions et le suivi des personnes en tenant compte des besoins des SIAE, dans le but de construire des

parcours cohérents en favorisant dans la mesure du possible le rapprochement des SIAE à l'échelle des bassins de vie.

L'identité du prescripteur, et donc celle des publics accueillis dans les SIAE, n'est pas neutre car elle conditionne les montants et les modalités de financement public (cf. infra).

Le RI Salarial

Deux catégories de personnel doivent être distinguées : le personnel sur des postes productifs, en insertion ou pas, d'une part ; les personnels de direction, d'encadrement et d'accompagnement socioprofessionnel, d'autre part.

Les postes en insertion sont pourvus pour une durée limitée, ne dépassant pas généralement une période de 24 mois. C'est le cas des CAE/CUI[161], qui étaient la règle dans les ACI jusqu'en juillet 2014. Cette période de 24 mois peut toutefois faire l'objet d'aménagements, dans le sens d'un raccourcissement si le contrat est interrompu (projet de formation, opportunité d'emploi dans une entreprise marchande, déménagement…), mais aussi plus rarement dans le sens d'une prolongation[162]. Les contrats en alternance pour le GEIQ (professionnalisation, apprentissage) relèvent de temporalités qui leur sont propres, mais qui n'excèdent pas 2 ans.

Les EI établissent des Contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI), pour des durées allant de 4 mois à 24 mois.

Les contrats de travail définissent des durées hebdomadaires de travail distinctes : ils comprennent pour les ETTI les dispositions particulières appliquées au travail par intérim ; pour les GEIQ, en vertu de l'alternance sur une base hebdomadaire entre un centre de formation et l'entreprise, le principe généralement appliqué est celui du temps plein lorsque les salariés se trouvent dans l'entreprise ; dans le cas des EI, la durée de travail hebdomadaire peut aller de 20 heures à 35 heures ; les CAE/CUI (contrats qui s'appliquaient dans tous les ACI jusqu'en 2014) présentent des durées contraintes de 26 heures hebdomadaires. Ce caractère contraint était critiqué par certains responsables d'ACI qui déploraient la difficulté à maintenir une dynamique d'accompagnement en raison des rythmes peu soutenus imposés par les 26 heures hebdomadaires.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des financements de l'IAE, et dans le droit fil des observations soulevées par le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales en

[161] Contrats d'accompagnement dans l'emploi / Contrats uniques d'insertion.
[162] Notamment pour les personnes handicapées ou âgées de plus de 50 ans.

2013, la loi du 05 mars 2014[163] est venue harmoniser les contrats de travail utilisés dans les SIAE en généralisant le CDDI aux ACI à compter du 01er juillet 2014.

L'adoption de cette mesure, outre ses conséquences financières sur le financement des ACI (cf. RI financement), aura pour effet de rendre possible des durées hebdomadaires de travail pouvant aller jusqu'à 35 heures, venant ainsi répondre aux critiques formulées à l'encontre des CAE/CUI.

Elle marque aussi la volonté d'un début d'harmonisation des contrats de travail entre structures, tout en s'inscrivant dans le scénario de maintien des différentes de statut présenté dans le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales de 2013.

Contrairement à la Communauté autonome basque, les conditions salariales ne sont pas régies par les dispositions s'appliquant au secteur de rattachement de l'activité support. Il n'est pas possible non plus d'interrompre les contrats d'insertion pour des raisons de mauvaises performances économiques des SIAE.

L'engagement contractuel qui lie les SIAE et leurs prescripteurs publics, est à distinguer selon les SIAE, et selon les obligations imposées par les prescripteurs et autres acteurs publics.

Le Conseil général délivre par exemple des aides financières supplémentaires aux postes en insertion dans les EI, pour une sortie en contrat à durée indéterminée.

Les modalités d'intervention financières du Conseil général qui privilégient les bénéficiaires du RSA pénalisent le recrutement de certaines catégories de publics comme les jeunes de moins de 25 ans n'ayant jamais travaillé, pour des raisons de calcul financier par les SIAE.

Les ACI ont souhaité ne pas choisir les salariés recrutés en fonction d'objectifs de productivité (les ACI du Pays basque sont repérés pour porter ce combat au sein du CACI 64), et ils ont tenu ce cap pendant longtemps. Mais plusieurs dirigeants rencontrés reconnaissent sélectionner aujourd'hui les salariés en insertion, afin d'améliorer les performances productives de leurs structures et d'atteindre les équilibres financiers nécessaires à leur survie économique :

« *… la DIRECCTE nous a dit qu'il fallait tant de sorties positives et dynamiques. On a répondu que les ACI se doivent de prendre les personnes les plus en difficulté. Elle nous dit qu'il y a difficulté et difficulté, ce qui revient à dire qu'on pourrait choisir. Mais alors on n'est plus ACI et on devient EI…* ». Gérant d'ACI, St-Jean-de-Luz, le 02/03/2012.

[163] Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

« *… jusqu'à présent, on ne sélectionnait pas. C'est un principe au CACI. En réalité, les encadrants renvoient des difficultés de certains salariés face à certains chantiers. On est plus rigoureux sur comment mettre en place des exigences. On fait l'analyse des postes de travail que l'on peut offrir, avec la MSA et la Médecine du travail…* ». Gérant d'ACI, St-Jean-Pied-de-Port, le 21/02/2012.

« *… La DIRECCTE voudrait que l'on embauche des gens plus près de l'employabilité aujourd'hui. C'est une façon élégante de dire : vos chiffres sont ce qu'ils sont, essayez de les améliorer en recrutant des gens plus faciles…* ». Gérant d'ACI, Urt, le 19/03/2012.

« *… On reste dans les publics prioritaires, les personnes qui ne peuvent pas avoir de travail depuis un an et demi mais qui ont beaucoup d'autonomie. Peut-être, les prescripteurs envoient-ils les plus employables en effet. Dans un ACI par exemple, on peut garder des personnes qui ont trois addictions. La chargée de mission de la Maison de l'Emploi continue le suivi de la personne en entreprise. On fait des choix en amont avec le prescripteur…* ». Directrice de la Maison de l'Emploi, Bayonne, le 07/03/2012.

Ce constat peut traduire un glissement des ACI dans le sens d'une banalisation marchande.

En ce qui concerne les profils des dirigeants, seuls le GEIQ et les deux EI les plus récemment créées relèvent de parcours (production, commercial) qui les distinguent des travailleurs sociaux. Les autres SIAE (à l'exception toutefois d'un ACI) sont dirigées par des travailleurs sociaux, qui dans certains cas ont dû se former au management après leur prise de fonction. Le profil des professionnels de l'IAE en Pays basque français est marqué par une polarité sociale, comme en témoigne la représentante de la DIRECCTE en charge de l'instruction des dossiers d'homologation. Elle voit en effet se présenter des porteurs de projets (notamment pour la création d'EI) qui sont d'anciens accompagnateurs socioprofessionnels ou des travailleurs sociaux. Elle remet en cause la viabilité de certains de ces projets, en raison d'une maîtrise incomplète de leurs volets économique et financier, qu'elle impute directement aux compétences insuffisantes de leurs promoteurs en matière d'économie et de gestion.

Les postes d'accompagnement sont pourvus par des candidats issus du travail social. En ce qui concerne l'encadrement technique, différents ACI expriment une difficulté à trouver les compétences requises, soit des savoirs techniques spécialisés et la capacité à inscrire une pratique professionnelle dans une logique d'accompagnement de parcours d'insertion. La fidélisation des personnels d'encadrement technique constitue une pierre d'achoppement des ACI. Certains dirigeants en sont parfois conduits à proposer des postes d'encadrement (sur des contrats de type « emploi aidé ») à des salariés ayant connu au préalable un parcours en

insertion dans la même SIAE. Le taux d'encadrement (hors fonctions de direction), à distinguer selon les familles de l'IAE, est ici en moyenne d'un poste pour 7 personnes en insertion, et il révèle un engagement public plus important que dans le cas de la Communauté autonome basque.

Le RI Financement

Les ressources publiques

Les financements publics bénéficiant aux SIAE se répartissent entre l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général, en fonction d'objets distincts (investissement, accompagnement technique, accompagnement socioprofessionnel…), mais aussi de publics spécifiques, rejoignant en cela les logiques de prescription différenciées.

En raison de cet éclatement des interventions financières, et de la nature parfois discrétionnaire des financements octroyés, les partenaires publics ne dégagent pas une enveloppe publique globale affectée au secteur. On peut néanmoins préciser, pour chacun des acteurs publics, l'objet, les conditions et les modalités des financements.

L'Etat intervient de différentes manières. Il contribue au financement des postes d'accompagnement socioprofessionnel et des emplois dits « aidés », pour les contrats en insertion de nature spécifique (CAE/CUI), dont le coût est majoritairement subventionné. Il peut faire bénéficier d'allègements des charges patronales sur d'autres postes, en fonction des niveaux des salaires. Enfin, il intervient à travers une aide différente des précédentes dans ses modalités, puisqu'elle correspond à une enveloppe départementale gérée de manière discrétionnaire par la DIRECCTE, le Fonds départemental pour l'insertion (FDI[164]). Son utilisation peut aussi bien viser une aide au démarrage, qu'un investissement immatériel ou matériel en vue de diversifier et de développer l'activité des SIAE.

La mise en place des CDDI pour les ACI mettant fin aux contrats dits « aidés » à compter de juillet 2014, se traduit par le même niveau d'exonération des charges sociales patronales que pour les CAE/CUI. De même les ACI bénéficieront d'une « aide au poste d'insertion » en remplacement à la fois de la prise en charge Etat des contrats « aidés » et de l'aide à l'accompagnement socioprofessionnel. Notons aussi qu'une partie des fonds de l'Etat sont abondés par l'Europe, à travers le Fonds social européen (FSE). Le FSE peut intervenir directement auprès des SIAE, ce qui suppose de leur part une compétence en ingénierie financière, faisant dire à la représentante de la DIRECCTE que ce financement était surtout

[164] Le FDI est affecté régionalement, et fait ensuite l'objet d'une répartition départementalisée en fonction des projets et des besoins exprimés par chacune des antennes départementales de la DIRECCTE. La représentante de la DIRECCTE 64 regrettait le caractère non fongible des dotations départementales.

réservé aux EI les plus structurées (en raison de la complexité des dossiers à monter). Le FSE intervient pour partie dans le financement du FDI, et alimente ainsi des dotations régionales d'Etat réparties ensuite au plan départemental.

Le Conseil régional d'Aquitaine intervient sur différents postes : les aides aux investissements matériels (bâtiment, équipements productifs) ; la réalisation d'études (positionnement, études de marché…) réalisées à la création des SIAE ou en phase de développement.

Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques accompagne les SIAE par l'aide au financement des postes d'encadrement technique[165], et le financement d'un poste de conseiller emploi-formation, en fonction du nombre de bénéficiaires de RSA salariés au sein des ACI. Il apporte des aides complémentaires pour financer des postes en insertion, dès lors qu'ils correspondent à des bénéficiaires du RSA. Il octroie aussi une aide aux postes d'insertion dans les EI, mais de manière conditionnelle pour une sortie en contrat à durée indéterminée, avec période d'essai validée. Enfin il peut aussi intervenir par des subventions d'équilibre exceptionnelles auprès des ACI, attribuées de manière discrétionnaire.

Des conventions CIVIS[166]peuvent être également conclues entre la Mission Locale et les SIAE pour l'embauche de jeunes de moins de 26 ans, et se traduire par des aides aux postes pourvus auprès de ces publics.

Il faudrait rajouter à ces différentes interventions le Dispositif local d'accompagnement (DLA) non spécifique à l'IAE, mais qui bénéficie tout particulièrement aux SIAE de statut associatif. Financé par l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations et le Fonds social européen, le DLA relève d'une gestion départementalisée. Il peut être mobilisé pour renforcer la professionnalisation des associations, à travers le maintien et le développement des emplois. Il finance des diagnostics, des études de marché, réalisés par des consultants, et permet ainsi d'accompagner les associations dans leur maturation, leur croissance ou lorsqu'elles rencontrent des difficultés particulières (développement commercial, management, gouvernance interne…).

Globalement, on constate que les modalités de financement varient en fonction des familles de l'IAE. Les ACI sont les SIAE les plus aidées dans leur fonctionnement (hors budget d'investissement), puisque la somme des contributions publiques atteint approximativement 70% de leurs ressources. A l'opposé, on peut détacher les EI pour lesquelles les contributions publiques se situent en moyenne à hauteur de 30% de leur budget de fonctionnement. Les

[165] Un poste d'encadrant en moyenne pour 12 personnes bénéficiaires du RSA salariées dans les ACI, avec des dispositions dérogatoires, en fonction de la nature de l'activité support de l'ACI.
[166] Contrat d'insertion dans la vie sociale.

GEIQ sont encore moins aidés par la puissance publique, mais il faudrait dans ce cas tenir compte de la nature spécifique des contrats de travail (contrats de professionnalisation ou d'apprentissage) qui font intervenir les financements des OPCA, ce qui situe la part globalement subventionnée des contrats à un niveau supérieur aux ETTI et aux AI qui ne bénéficient pas de ces fonds de formation professionnelle.[167]

Si dans le principe, les trois financeurs publics essaient d'articuler leurs interventions afin d'offrir une cohérence aux SIAE, la réalité indique plutôt des pratiques incrémentales, souvent liées aux capacités budgétaires des uns et des autres. L'Etat par exemple (à travers la DIRECCTE) souligne la difficulté à obtenir une dotation départementale pour le FDI permettant de couvrir l'étendue des besoins. Certaines SIAE savent qu'il est préférable d'adresser des demandes (aides à l'investissement ou à l'innovation) en début d'année pour obtenir une réponse positive. La représentante de la DIRECCTE déplorait début 2012 le faible taux de couverture départementale en EI (notamment pour le Pays basque), et dans le même temps indiquait qu'un frein serait probablement porté à leur création, en raison de difficultés financières :

« … J'espère qu'il n'y aura pas de coupe sombre dans l'IAE, car plus le contexte économique devient difficile, plus ce type de dispositif est déterminant. Ce serait bien si on pouvait arrêter d'exister, comme le disent les Enfoirés, mais ces dispositifs ont besoin de se développer … Ce n'est pas la tendance nationale…. ». Chargée de mission de la DIRECCTE, Pau, le 26/01/2012.

«…Les entreprises auraient des possibilités de se développer, mais il manque de crédits. On le voit bien car même s'il y a des porteurs de projet intéressants, notamment des EI, la DIRECCTE est obligée de choisir. L'IAE n'arrive pas à grandir et à changer d'échelle… ». Directrice du GARIE, Pessac, le 01/02/2012.

Le principe des conventions pluriannuelles d'objectifs liant en théorie le niveau d'intervention financière à des performances de résultats d'insertion est redouté par les SIAE qui craignent qu'il ne préfigure un mécanisme d'ajustement des aides publiques dans le sens de leur réduction. Localement, la DIRECCTE se défend de vouloir l'appliquer, sauf si des directives nationales devaient l'y contraindre.

[167] Rapport IGAS n°2014-061R, 2014.

La forte opposition du Conseil général à cette possibilité traduit son engagement auprès de l'IAE, autour d'une motivation qui consiste à en faire un secteur facilitant le déploiement de réponses socioprofessionnelles pour les bénéficiaires du RSA :

« *... ne pas perdre de vue le projet associatif, et notamment pour les ACI le projet d'utilité sociale qui est d'accueillir des publics très en difficulté. On ne sait pas si demain les financements de la DIRECCTE vont être liés aux résultats. Le modèle économique très difficile des ACI risque d'être remis en cause demain. Il y a un gros enjeu sur la fragilisation du modèle économique pour les EI aussi. L'Etat nous inquiète…* ». Chargée de mission du Conseil général, Pau, le 27/01/2012.

Ici, le Conseil général ne valorise pas, comme le gouvernement régional de la Communauté autonome basque, la différence de coût public entre la prise en charge globale d'un bénéficiaire du RSA et le coût qu'il représente lorsqu'il est recruté par une SIAE, mais plutôt la capacité des SIAE à offrir des alternatives aux bénéficiaires du RSA.
Le CDIAE (cf. infra) constitue le lieu où les acteurs publics peuvent se concerter afin de définir les modalités d'intervention financière, même si ensuite, chacun d'entre eux ajustera sa réponse en fonction des ressources effectives.
Certains ACI se sont ainsi vu octroyer des subventions d'équilibre exceptionnelles par le Conseil général lors d'exercices très déficitaires. La collectivité départementale veille sur leur situation financière, l'enjeu de survie des SIAE étant partagé par les acteurs publics qui semblent les soutenir sans défaillance.
L'éclatement des ressources publiques et leur affectation selon des critères multiples font écho au rapport sur le financement de l'insertion par l'activité économique, établi conjointement par l'Inspection Générale des Finances (IGF), et l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) en janvier 2013. Parmi les propositions relatives aux modalités de financement public de l'IAE, figurait une aide au poste qui remplacerait l'ensemble des aides de l'Etat actuellement mobilisées[168], mais selon un principe de modulation devant tenir compte de la qualité de l'accompagnement fourni, et des performances en termes de retour à l'emploi des salariés en insertion. On peut souligner au passage, que le principe de l'aide au poste se rapprocherait de la formule en vigueur en Communauté autonome basque, si ce n'est que cette

[168] Les auteurs du rapport considèrent que 90% des aides de l'Etat reposent sur des montants forfaitaires qui ne tiennent pas compte de la qualité du travail d'accompagnement des structures, ni des résultats obtenus.

dernière, accordée de manière forfaitaire, n'est pas conditionnée par les performances des résultats atteints.

Les ressources dédiées

Aquitaine Active, affiliée au réseau France Active[169], mobilise à la fois des capacités d'ingénierie et des outils financiers pour favoriser la création, la pérennisation et le développement des entreprises solidaires et des associations d'utilité sociale, telles les SIAE. Aquitaine Active est soutenue financièrement par le Conseil régional d'Aquitaine, mais aussi par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques. Elle a détaché un chargé de mission pour couvrir le secteur sud-Aquitaine[170]. Elle peut dispenser des prêts, ou des avances responsables, souvent en concertation avec des banques[171]qui ont également développé un secteur de services aux structures de l'Economie Sociale et Solidaire. Son intervention financière est fréquemment liée à un accompagnement en ingénierie financière, de telle sorte que certaines SIAE (et notamment les ACI) l'associent régulièrement à leur table de négociation avec les acteurs publics. Aquitaine Active participe également au CDIAE.

Les ressources autres

Il est à signaler l'existence de différentes fondations privées[172], parfois liées à des grands groupes industriels d'envergure nationale, et sollicitées surtout par les ACI pour des appuis ponctuels (aide à l'investissement matériel, renforcement de fonds de roulement). Elles contribuent à préserver des équilibres extrêmement fragiles, notamment lors d'exercices commercialement difficiles, mais aussi à compléter les plans de financement envisagés pour la réalisation de certains investissements. Le réseau bancaire classique est bien entendu également sollicité par les SIAE.

Le RI Commercial

Les activités support

La diversité des activités support se traduit par une diversité de modes d'organisation pour développer la fonction commerciale.

[169] France Active est soutenue par la Caisse des dépôts et consignations, l'Etat, les collectivités territoriales, les banques et le Fonds social européen, mais aussi par l'épargne salariale solidaire et des centaines d'actionnaires, de souscripteurs et de donateurs.
[170] départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques.
[171] Caisse d'épargne, par exemple.
[172] A titre d'exemples : Fonds Agir Pour l'Emploi – FAPE (EDF, GDF) ; Fondation Agir Contre l'Exclusion – FACE ; Fondation de France ; mais aussi fondations créées par des particuliers, parfois sous l'égide de la Fondation de France qui leur prête une légitimité.

Le cas spécifique des ACI doit être souligné. Les dispositions qui les régissent précisent que 30% uniquement des ressources des ACI doivent provenir du secteur marchand (contre 70% de subventions), et que parmi ces ressources marchandes, seul le tiers doit résulter de marchés privés. Ceci renvoie de fait ces SIAE à une quasi obligation de développer des marchés à caractère public, d'où la nature des activités support choisies qui en facilitent l'accès. L'engagement des acteurs publics ne se limite donc pas uniquement aux subventions octroyées. C'est pour cette raison que la clause d'insertion sociale a fait l'objet d'une attention particulière, notamment de la part du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques qui en défend l'intérêt ou en assure la promotion, tant auprès de ses services[173]que des autres collectivités présentes dans le territoire. La clause d'insertion sociale, introduite dans le Code des Marchés Publics, relève de trois modes d'application possibles.

L'article 14, adopté dès 2001, précise les conditions d'exécution des marchés, avec la possibilité de destiner par clause contractuelle une partie des heures de travail générées à des personnes rencontrant des difficultés graves d'insertion sociale et professionnelle.

L'article 53, adopté en 2005, précise les conditions d'attribution des marchés, avec la possibilité pour le commanditaire de retenir parmi les critères d'attribution d'un marché public « les performances en matière professionnelle des publics en difficulté ».

Les articles 28 et 30, adoptés en 2006, évoquent des marchés de services de qualification et d'insertion professionnelle, selon des procédures adaptées, avec des modalités de passation librement fixées par le pouvoir adjudicateur ; en revanche, ils restent conformes au principe selon lequel la mise en concurrence ne peut connaître d'exception.

Les SIAE préfèrent l'utilisation de l'article 30, qui leur permet de se positionner directement dans un champ concurrentiel restreint. Les ACI qui interviennent sur le même créneau (l'entretien des milieux naturels) font l'objet d'une entente à des fins de non-concurrence en se répartissant leurs territoires d'intervention, par exemple.

Le Conseil général promeut en particulier l'article 30, et s'appuie également pour ce faire sur la Maison de l'Emploi[174].

---

[173] Dont certains comme le service Environnement ou la direction de l'Aménagement se prêtent bien à la réalisation de marchés publics.

[174] Groupement d'Intérêt Public, composé de l'Etat, des collectivités territoriales, du Pôle Emploi, de la Mission Locale, auxquels se sont greffés la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne et la Chambre de Métiers et de l'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques, ainsi que des partenaires sociaux (cinq organisations de salariés et une organisation patronale). Avec une équipe opérationnelle de six personnes en 2012 (pour Bayonne - Pays Basque) la Maison de l'Emploi a réalisé un travail d'animation et de rapprochement d'acteurs, afin de favoriser les synergies entre offre et demande d'emploi pour une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale. Elle a réduit significativement son activité, proportionnellement à la contraction de ses moyens, depuis 2014.

Plusieurs marchés (entretien des milieux naturels, rénovation de patrimoine) ont pu être attribués aux ACI grâce à cette clause d'insertion sociale, considérée par les SIAE comme insuffisamment activée. Certains ACI du Pays basque essaient en outre de développer des partenariats avec des donneurs d'ordre (Réseaux ferrés de France, EDF) pour des prestations régulières (entretien des abords de lignes ou d'équipements, comme les gares…).
La fonction commerciale, longtemps sous-estimée par les ACI, fait rarement l'objet d'une compétence technique particulière (elle est le plus fréquemment assumée par le directeur de la SIAE), même si elle est considérée aujourd'hui comme déterminante pour la survie des structures :

« *…Parler d'un commercial autrefois dans une structure de l'IAE faisait monter au plafond… aujourd'hui, toutes les structures ont compris…* ». Gérant d'EI/AI, Anglet, le 23/02/2012.

Certains ACI se heurtent à des questions de choix commerciaux, du fait de l'orientation imposée par leur activité support. C'est le cas d'un ACI qui a dû fermer un atelier couture, au constat d'un marché insuffisant, bien que la nature de l'activité support fût justifiée par sa capacité à favoriser des habiletés sociales et culturelles (mise en relation avec le monde de la scène et du spectacle) pour des publics féminins précarisés. A la fois contraints et orientés par les marchés publics, les ACI se positionnent moins sur des marchés privés. Ceci à l'inverse des autres familles de SIAE, qui travaillent en majorité pour le secteur privé. Le cas spécifique du GEIQ est également à mettre en évidence car il regroupe douze entreprises toutes situées dans le domaine du nettoyage et de la propreté. Le GEIQ en tant que tel n'exerce pas de fonction commerciale pour l'activité support, puisque les entreprises adhérentes développent leurs propres marchés. Leur rassemblement au sein du GEIQ ne se traduit pas pour autant par des ententes à des fins de régulation concurrentielle.

<u>La prestation d'insertion socioprofessionnelle</u>
La montée en légitimation de l'IAE reposera de plus en plus sur la capacité du secteur à mettre en emploi, si l'on se réfère aux observations et propositions du rapport IGAS, en écho à la circulaire ministérielle de 2008.
La circulaire ministérielle de 2008 fixe pour l'IAE le principe des conventions pluriannuelles d'objectifs. Elle a modifié les modalités de conventionnement des SIAE par l'Etat dans une logique de performance, fondée sur la fixation d'objectifs de sorties vers l'emploi. Selon cette circulaire, les SIAE disposent de quatre années afin d'atteindre des objectifs de sorties

réussies. Le taux de 60 % de sorties positives est fixé, parmi lesquels 25% d'emplois durables (contrats de plus de 6 mois), les 35% restants pouvant correspondre à des contrats de travail pour des durées plus courtes dans une entreprise ordinaire ou une autre SIAE, une inscription dans un cursus de formation diplômante ou qualifiante. Un dialogue de gestion est ainsi instauré afin d'apprécier annuellement auprès de chacune des SIAE les performances atteintes. La directive nationale précise que l'atteinte de ces objectifs déterminera ensuite le montant des aides publiques. Mais cette conditionnalité n'est pas appliquée dans les Pyrénées-Atlantiques, ni par la DIRECCTE, ni par le Conseil général dont la représentante en conteste le principe. Le Conseil général délivre cependant des aides financières supplémentaires aux postes en insertion dans les EI, dès lors qu'ils ont pu se conclure par une sortie en contrat à durée indéterminée.

La DIRECCTE, dans son dialogue de gestion, est beaucoup plus vigilante sur des objectifs qualitatifs (formalisation de l'accueil des salariés dans les SIAE, modalités d'accompagnement, préparation à la sortie…) que quantitatifs.

Si la modulation des aides de l'Etat en fonction des résultats atteints devait être entérinée, comme le préconise le rapport IGAS sur l'IAE, ces positions pourraient être revues.

Ceci soulève la question, évoquée dans le même rapport, des critères d'évaluation du travail d'accompagnement, et de la nécessité de s'appuyer sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

L'atteinte de ces objectifs relève à la fois d'une démarche collective et de performances individuelles.

Au plan collectif, on peut souligner d'une part l'initiative institutionnelle autour de Pôle Emploi en charge de l'animation du comité technique d'animation. Cette instance informelle pourrait être comprise comme une forme de réponse des prescripteurs, aux orientations données par la circulaire de 2008 sur les objectifs de sorties positives vers l'emploi. Plutôt que de faire peser cette obligation directement et individuellement sur les SIAE, la démarche menée par le comité faciliterait une appréhension territoriale de l'objectif général de sortie positive par des mises en emploi. Cela à partir d'une bonne identification des publics prescrits, d'une orientation ajustée aux besoins et capacités d'accueil des SIAE, et d'un suivi qui permette à ces dernières de faire état de leurs difficultés, des déséquilibres observés en raison de problématiques trop lourdes à gérer et des tensions pouvant être générées à l'intérieur des équipes de travail.

Les SIAE réagissent ensuite de différentes manières.

Les trois ACI historiquement liés et globalement orientés vers la même activité support (entretien des espaces naturels) ont souhaité se présenter ensemble face à la DIRECCTE lors des premiers dialogues de gestion afin de défendre collectivement leurs résultats. Ils se sont dotés d'un conseiller emploi-formation à temps partagé, qui prospecte auprès des entreprises. Cette expérience les conduit à exprimer une grande difficulté de reconnaissance des aptitudes acquises durant les parcours en insertion :

« *… Le conseiller emploi-formation fait de la prospection et essaie de créer du lien. C'est un travail difficile. Il renvoie la difficulté d'être reconnu comme structure employeuse qui développe les compétences des salariés. C'est pour ça que l'initiative de la DIRECCTE de créer un certificat d'aptitudes professionnelles est intéressante…* ». Gérant d'ACI, St-Jean-Pied-de-Port, le 21/02/2012.

Comme en Communauté autonome basque, les partenariats noués en amont avec les entreprises ordinaires sont plus motivés par la nature de l'activité et des intérêts commerciaux, que par le partage d'une problématique d'insertion socioprofessionnelle :

« *…Avant d'ouvrir des portes, ce n'est pas très facile. Le partenariat se fait plus sur des activités comme le chantier-rivière avec l'entreprise D…que sur les publics…. Même chose pour l'entreprise E… avec qui on a travaillé à l'occasion de la fermeture d'une station d'épuration. Faire le pas d'intégrer des salariés ce n'est pas la même chose….*». Gérant d'ACI, St-Jean-Pied-de-Port, le 21/02/2012.

Elles peuvent en arriver à faire reposer leur légitimité sur leur fonction d'employeur, en raison du nombre de personnes qu'elles occupent, et ceci indépendamment de leur mission d'accompagnement vers l'emploi durable, seraient-elles presque tentées de dire… :

« *… Nous sommes aussi un acteur du développement local car nous représentons le second employeur dans le canton. En tant qu'employeurs, nous sommes force de proposition…* ». Gérant d'ACI, St-Jean-Pied-de-Port, le 21/02/2012.

Ce constat vient à l'endroit précis où se situe la critique, parfois entre pairs au sein des SIAE, pointant du doigt des parcours en boucle qui voient les mêmes personnes revenir dans les mêmes structures, après une période d'interruption. De tels parcours signifient un échec dans la capacité à conclure la prestation d'insertion professionnelle, et le risque d'alimenter le

discrédit vis-à-vis du dispositif dans sa globalité, perçu alors comme un système dont il faudrait entretenir les rouages, au prétexte de sa propre survie.

Dans le cas du GEIQ, la question se pose différemment et à un autre niveau. Les statistiques nationales font état de 70% de réussite en terme d'insertion professionnelle à l'issue des contrats en alternance, et de 80% de réussite pour les qualifications et diplômes correspondants[175]. La responsable du GEIQ Propreté confirme ces tendances, mais souligne que sa principale difficulté est de pouvoir vendre des contrats en alternance aux entreprises adhérentes. La concurrence est celle de l'emploi direct dans les entreprises, et ce d'autant plus que certains employeurs ne perçoivent pas nécessairement le besoin de qualification pour des agents relevant du premier échelon. Pour cette responsable, la formation facilite une remise en confiance des personnes afin de les rendre plus opérationnelles dans l'entreprise qui les accueille. On se situe ici dans une logique de légitimation de l'IAE qui consiste à offrir des outils pour lever les freins à l'emploi. Cette vision risque de renforcer les représentations selon lesquelles la difficulté d'accéder à un emploi marchand relève d'abord de blocages individuels, plus que d'une capacité du secteur marchand à accompagner la mise en emploi, en prenant le risque, parfois élevé, d'y accueillir des personnes peu préparées et insuffisamment adaptées au fonctionnement de l'entreprise.

Une forte intrication entre les quatre RI en raison de la prégnance de l'action publique

La mise en évidence des quatre Rapports Institués fait apparaître ici de très fortes interdépendances, qui sont à distinguer en fonction des familles de SIAE. Les ACI se détachent par l'intrication la plus marquée. Ici, non seulement les RI Achat, Salarial et Financement sont très dépendants de l'action publique, mais également le RI Commercial, soutenu en cela par la règle qui veut que les ACI dégagent la majorité de leurs ressources marchandes grâce à des marchés publics. La situation spécifique des salariés, leur choix imposé par des prescriptions publiques, viennent conditionner l'octroi des financements publics. La survie des SIAE doit aussi à l'engagement des collectivités locales en termes de marchés publics. Pour les autres familles de l'IAE, les trois RI Achat, Salarial et Financement apparaissent comme très liés aux interventions publiques, mais le RI commercial s'en écarte davantage, en raison des marchés essentiellement privés sur lesquels se positionnent les AI, ETTI, EI et GEIQ.

[175] Il s'agit de proportions pour l'année 2013, sans les ruptures de contrats, estimées à 23% en moyenne, tous secteurs confondus, avec de fortes disparités selon les secteurs (Rapport IGAS 2014-061R, 2014).

b/ Les interdépendances entre acteurs : un morcellement soutenu par une action publique éclatée et l'absence de perception d'une communauté d'intérêts

Les équipes de fidèles

Une absence d'intégration horizontale

Les SIAE se caractérisent par une faible intégration horizontale des activités sociales et économiques susceptibles d'être couvertes par l'ensemble de leurs champs d'intervention.

En amont de l'activité productive des SIAE, soit le versant social de l'IAE (c'est-à-dire les activités d'orientation, de formation, ou d'autres prestations à caractère social), seules deux SIAE en Pays basque offrent des services complémentaires. C'est le cas d'un ACI (le dernier créé en Pays basque) qui est une émanation d'un Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). A ce titre, le CHRS fournit un ensemble de services, depuis l'hébergement en foyer, jusqu'à une assistance juridique, auprès de publics vivant des situations de grande précarité (migrants, femmes seules avec enfants, hommes sans domicile fixe…). Jusqu'en 2007, le CHRS disposait d'un Atelier à la vie active (AVA) destiné à proposer des activités productives dans un cadre protégé, pour les publics accueillis en CHRS uniquement. Avec l'évolution des modes de financement de l'Etat, le CHRS a dû transformer son atelier en ACI, l'obligeant à s'ouvrir vers des publics non nécessairement accompagnés par le CHRS. Cet exemple illustre pour un cas isolé une situation de SIAE qui intègre au sein de l'organisme qui lui a donné directement naissance un ensemble de services à caractère social.

On peut aussi trouver l'exemple d'une EI, historiquement adossée à une AI, créée par des travailleurs sociaux afin d'offrir des possibilités d'insertion professionnelle à des jeunes ayant séjourné en établissement spécialisé[176]à caractère social. L'ensemblier ainsi constitué créa un organisme de formation afin de dispenser des savoirs de base en milieu professionnel à ses propres publics. Le responsable de la SIAE reconnaît que la structure associative créée pour gérer cette activité est peu dynamique, et envisagerait de l'ouvrir aux ACI du Pays basque.

Car certaines SIAE, et en particulier les ACI, sont confrontées à la difficulté de former leurs salariés. Les besoins en formation peuvent concerner des savoirs de base, mais également des compétences techniques. Ils sont couverts par les propositions du réseau régional (GARIE) pour les personnels d'encadrement et d'accompagnement. Mais pour les salariés en insertion, les SIAE doivent faire appel à des prestataires privés ou à des organismes de formation

[176] Institut médico-pédagogique.

spécialisés[177], avec la difficulté de dispenser les formations adaptées, dans leur contenu et leur rythme, aux spécificités des publics.

Les autres besoins à caractère social (logement, santé, assistance diverse) sont dispensés par les organismes sociaux idoines qui travaillent plus ou moins en réseau avec les professionnels des SIAE en charge de l'accompagnement socioprofessionnel.

En aval des activités directement couvertes par les SIAE, il convient de distinguer le GEIQ des autres familles de SIAE. Le GEIQ Propreté du Pays Basque résulte du rapprochement de 12 entreprises complètement insérées dans le secteur marchand. Structurellement et statutairement, il existe grâce à l'adhésion de ces entreprises. De ce fait, son intégration aval dans l'économie qualifiée d'ordinaire est forte.

Ce n'est pas le cas des autres familles de l'IAE, à l'exception intéressante toutefois d'un ACI, dont un savoir-faire maîtrisé dans des techniques de restauration de milieux naturels (végétalisation de berges de cours d'eau…) l'a conduit à développer des prestations de conseil et d'accompagnement de collectivités, à travers un bureau d'études associatif, adossé à l'ACI.

Globalement, les SIAE du Pays basque traduisent une faible intégration horizontale des activités socioéconomiques. En amont, il en résulte une plus forte dépendance envers les logiques développées par les acteurs institutionnels de l'intervention sociale, et une obligation de fonctionnement en réseau avec eux, aux différents échelons concernés (Conseil général, municipalités, associations). En aval, l'insertion par l'activité économique dégage la vision d'un univers spécifique et un peu disjoint du monde économique, vision qui demandera à être confrontée au filtre d'une analyse de ses communautés sectorielles et de ses réseaux extra-sectoriels (cf. infra).

Le schéma en annexe 8 illustre, pour les 10 SIAE du Pays basque rencontrées lors de notre enquête, cette faible intégration horizontale par l'amont et l'aval.

<u>La gouvernance interne des associations</u>

Du point de vue de la gouvernance interne, les structures associatives doivent être examinées différemment des autres entités. Dans le cas des associations (tous les ACI et un ensemblier EI/AI en Pays basque), la garde rapprochée des individus qui personnalisent les SIAE doit en effet prendre en considération les administrateurs (et notamment les membres du bureau), en plus des salariés de la structure. La présence de ces administrateurs bénévoles est essentielle à plusieurs titres. D'une part, ces personnes sont porteuses de l'histoire de la SIAE

[177] AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes), par exemple.

correspondante, qu'elle ait été créée ex nihilo ou qu'elle résulte de l'évolution des fonctions développées par une association support englobant des missions plus étendues que celle de la SIAE. Elles constituent fréquemment les interlocuteurs des acteurs publics, dont elles ont pu gagner la confiance, en raison de leur antériorité et de leur stabilité au sein de l'association. Certaines d'entre elles s'investissent dans des instances représentatives, comme le CACI 64 par exemple. Elles endossent également les obligations légales des employeurs des SIAE. Les profils des administrateurs sont plutôt variés, mais ils sont majoritairement issus d'une culture héritée du travail social. Les administrateurs siègent principalement en tant que personnes physiques, même si l'on trouve parfois dans certaines associations des places réservées à des collectivités (commune, communauté de communes) représentant le territoire d'implantation de la SIAE. Dans un cas uniquement, le président de la SIAE (ACI) est un élu local assurant plusieurs mandats politiques (conseiller régional et conseiller général). Ces bénévoles apportent des compétences complémentaires à celles des salariés, nécessaires au fonctionnement des SIAE. Mais ils peuvent aussi représenter une source de fragilisation pour le fonctionnement des SIAE. Plusieurs SIAE identifient une usure associative et la grande difficulté à trouver de nouveaux membres bénévoles :

« … Il y a un gros enjeu aussi en matière d'ancrage territorial et de spécificité d'intervention. Ca questionne l'associatif qui se professionnalise. Il y a menace de transformation du paysage associatif en entreprises ordinaires. Le phénomène de concurrence met à mal le fonctionnement associatif avec pour effet de décourager des bénévoles. On se transforme en prestataires. Le milieu associatif a été pionnier. Tout pionnier est voué à disparaître. Les entreprises classiques pourraient prendre la relève… » Représentant du CACI, Urt, le 24/06/2013.

De tels propos expriment la peur d'une solvabilité de l'originalité associative dans l'ordinaire de l'entreprise marchande, au constat que des ACI ont été ou pourraient être créés par de grands groupes privés[178] dans d'autres régions. La crainte exprime par anticipation la situation de concurrence exacerbée à laquelle pourrait conduire l'ouverture de l'ESS à de nouveaux opérateurs, perçus comme autant de futurs concurrents potentiels y compris sur des marchés publics. Pendant ce temps, le fonctionnement associatif se déploie autour d'un tryptique regroupant administrateurs, permanents et salariés en insertion, avec les nécessaires mises en

[178] Tel le groupe Véolia mentionné par l'interlocuteur précédent.

débat sur des choix d'orientation, ou des questions plus pragmatiques de moyens. Le fonctionnement associatif exprime sous forme de tensions plus ou moins fécondes une gouvernance interne qui essaie d'articuler les attentes institutionnelles extérieures, et le quotidien de la SIAE, avec la figure du dirigeant au croisement de ces différentes réalités.
Dans les SIAE non associatives, la position du dirigeant, qui se définit plutôt comme un chef d'entreprise, est déterminante, car elle constitue souvent le seul niveau d'interlocution des acteurs publics.

Les communautés sectorielles

Il n'existe aucune structure fédérant l'ensemble de l'IAE, tant en Pays basque français que pour le département des Pyrénées-Atlantiques. Les affiliations qui prévalent privilégient des rattachements par famille, autour de réseaux nationaux dont la plupart sont ensuite déclinés régionalement (en Aquitaine).
Les ACI adhèrent à l'association nationale Chantiers-Ecole. Les EI, de même que les ETTI, sont rattachées au Comité national des entreprises d'insertion (CNEI), qui se décline régionalement en Union régionale des entreprises d'insertion (UREI). Les AI quant à elles relèvent d'un réseau spécifique, l'Union nationale des associations intermédiaires (UNAI). Les GEIQ sont fédérés par le Comité national de coordination et d'évaluation des Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (CNCE-GEIQ) qui se décline régionalement en CRCE-GEIQ[179]. Il faut rajouter la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), née en 1956 et qui regroupe des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des centres d'accueil d'urgence, des services de relogement… Les SIAE qui doivent leur existence à ces structures (comme c'est le cas pour l'un des ACI du Pays basque) peuvent adhérer à la FNARS.
A l'échelle de la région Aquitaine, quatre des cinq familles représentant l'IAE (hormis le CRCE-GEIQ) se sont regroupées pour constituer le Groupement aquitain des réseaux de l'insertion par l'activité économique (GARIE). Créé en 2004, dans le prolongement d'un projet européen (projet *Equal*, financé par le Fonds social européen), le GARIE s'est doté de compétences spécifiques, en recrutant les moyens humains des réseaux régionaux dont il est l'émanation. Sa création fut fortement appuyée par le Conseil régional d'Aquitaine qui cherchait à regrouper les familles de l'IAE, au constat d'un manque de synergie et du coût

[179] Plusieurs de ces structures ont évolué postérieurement aux entretiens, comme le CNCE GEIQ devenu fédération française des GEIQ en octobre 2014, ou le CNEI devenu Fédération des entreprises d'insertion la même année (il était présidé depuis 2013 par le gérant d'une EI béarnaise, par ailleurs président du PLIE de l'agglomération paloise).

élevé du fonctionnement de réseaux parallèles. Le GARIE est l'interlocuteur des acteurs publics tels l'Etat (Préfecture de région) et le Conseil régional d'Aquitaine. Il participe également à différents CDIAE (Comité départemental de l'IAE), arène représentative des communautés sectorielles de l'IAE (cf. infra). Il exerce une fonction d'appui, individuel ou collectif, auprès des SIAE. Il propose des actions collectives, notamment en matière de formation, visant les personnels d'encadrement et d'accompagnement. Il est composé de membres issus des différents réseaux régionaux qu'il a supplantés, et non pas directement des SIAE. Il est financé notamment par le Conseil régional et deux Conseils généraux (dont celui des Pyrénées-Atlantiques).

A l'échelle départementale, seuls les ACI ont réussi à se regrouper au sein d'un collectif, le CACI 64. Ce collectif existe depuis 1991, et son évolution retrace bien celle des ACI dans le département. Il était composé de trois structures à son origine, dont le point commun était une activité support centrée sur l'environnement (entretien des milieux naturels). Onze ACI du département en font partie aujourd'hui, dont tous les ACI du Pays Basque. Il est structuré en tant que collectif et non pas comme association, même s'il peut compter sur l'équivalent d'un conseil d'administration composé à la fois de directeurs et d'administrateurs bénévoles des ACI. Il dispense une forme de soutien aux ACI, favorisant les échanges de pratiques. Il constitue aussi une instance de régulation, à la fois sur des questions de périmètre géographique d'intervention, ou de tarification. Participant au CDIAE, il est l'interlocuteur reconnu par les acteurs publics, avec lesquels il peut négocier certaines des modalités de financement des ACI (taux d'encadrement, par exemple).

Il a pris une part active aux discussions nationales du SYNESI[180], en 2010 et 2011, pour l'adoption d'une nouvelle convention collective ayant pour effets de formaliser des fiches de poste et une grille indiciaire déterminant la politique salariale des ACI.

L'entente entre trois ACI du Pays basque (les plus anciens) peut se vérifier également au travers de leur rapprochement afin de mutualiser des postes (accompagnement socioprofessionnel, conseiller emploi formation, et même une infirmière de santé publique).

A l'échelon du Pays basque français, les treize SIAE ne disposent d'aucune représentation spécifique et coopèrent faiblement. Seules les logiques intra-résiliaires (ACI) ont pu favoriser des rapprochements et le partage de compétences. Leur attachement à des affiliations nationales et régionales historiquement datées illustre une forte *dépendance au sentier*, et

[180] Syndicat national des employeurs spécifiques d'insertion.

traduit une difficulté des SIAE à partager une identité commune, confirmant les enjeux posés par le CNIAE en 2007.

A cette absence de structuration de l'ensemble de l'IAE à l'échelle des Pyrénées-Atlantiques et du Pays basque, le GARIE pourrait offrir une réponse à l'échelon régional. Mais il doit encore gagner une légitimité auprès des SIAE du territoire, car il reste perçu comme une entité un peu lointaine, créée par des interlocuteurs régionaux, avec une connaissance plus approfondie des SIAE du département de la Gironde que celles des Pyrénées-Atlantiques. Certaines SIAE lui reprochent par exemple d'organiser des formations à Bordeaux et donc son manque de proximité avec l'échelon local. La convention qui lie le GARIE au Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, sa participation au Comité départemental de l'IAE, viennent matérialiser un rapprochement en cours. Le GARIE a pu défendre des questions importantes auprès de l'autorité préfectorale avec un impact bénéficiant au secteur de l'IAE sur l'ensemble du territoire régional. Mais l'existence du GARIE n'a pas pour autant affaibli les affiliations historiques des SIAE à leurs familles d'appartenance, au plan national, notamment pour les ACI (Chantiers Ecole) et les EI (CNEI, devenu Fédération nationale des EI).

Une instance locale rassemble collectivement les SIAE et leurs interlocuteurs publics.

Il s'agit du *Comité départemental de l'IAE (CDIAE*), établi réglementairement par l'Etat[181], qui se compose des services de l'Etat (DIRECCTE), du Conseil régional, du Conseil général, des syndicats d'employeurs et de salariés, d'Aquitaine Active, du GARIE, du CACI 64, des EI, AI et ETTI. C'est à son niveau que les agréments sont accordés (pour de nouvelles SIAE), que les modalités de financement sont discutées. L'instance est pilotée par la représentante des services de l'Etat. De l'avis des participants, les syndicats d'employeurs et de salariés y prennent une part peu active. L'Etat, dans sa fonction d'animation du CDIAE, maîtrise également l'instruction des dossiers de candidature de porteurs de projet, ce qui peut générer quelques frustrations auprès des autres partenaires publics.

Mais en parallèle du fonctionnement formel de cette instance officielle, les partenaires institutionnels (DIRECCTE, Conseil régional, Conseil général, GARIE, Aquitaine Active, Pôle Emploi) se réunissent tous les trois mois environ afin de partager des informations, l'éclatement des structures et des modes d'intervention rendant nécessaire un niveau informel de concertation.

[181] Le principe de sa redynamisation a été entériné dans le plan de modernisation de l'IAE de 2008, et posé comme un préalable pour l'amélioration des gouvernances locales de l'IAE dans le rapport IGAS de 2013.

Les réseaux extra-sectoriels

Les acteurs institutionnels du social

Le GARIE et le CACI 64 ne participent pas à des instances locales où sont débattues des questions de portée territoriale dépassant le seul secteur d'intérêt de l'IAE.

En ce qui concerne le champ social, le GARIE a participé aux réflexions ayant permis de définir le Plan départemental d'insertion (PDI) pour le département de la Gironde (schéma porté par la collectivité départementale), mais non pas dans les Pyrénées-Atlantiques[182]. Les SIAE sont toutes en relation avec l'ensemble des acteurs institutionnels intervenant en matière d'action sociale : les services du Conseil général, mais aussi les services sociaux des communes ou intercommunalités à travers les Centres communaux et intercommunaux d'action sociale. L'institutionnalisation du travail social les conduit également à travailler en collaboration avec des acteurs spécialisés sur des problématiques sociales précises, ou auprès de publics particuliers : organismes de formation professionnelle, organismes spécialisés dans le logement[183], Mission Locale. Mais ce travail en réseau relève de l'action au quotidien des accompagnateurs socioprofessionnels des SIAE, et non pas d'une contribution à des réflexions territoriales sur des problématiques sociales génériques.

Il n'est pas anodin de constater que la seule entité présente et repérée au niveau du Conseil de développement du Pays basque est le CHRS qui a créé postérieurement une SIAE (ACI). Elle est repérée en raison de sa spécificité CHRS, au titre des populations en difficulté qu'elle y accueille, plus que pour la SIAE, ou les problématiques propres à une IAE peu visible à l'échelle du Pays basque. L'administrateur en charge de l'ACI correspondant est également membre du Conseil de développement en tant que personnalité qualifiée, pour sa riche expérience en matière de mobilisation associative.

Le CACI 64 et le GARIE ne participent pas aux travaux du Conseil de développement du Pays Basque, par manque de moyens humains afin de dégager la disponibilité voulue pour le CACI 64, et probablement par manque de légitimité à cette échelle pour le GARIE.

L'économie ordinaire et les dynamiques de développement économique

Dans le champ économique, malgré la présence de syndicats d'employeurs et de salariés au sein du CDIAE, les articulations sont faibles avec le monde économique, en dehors de situations circonstanciées, comme par exemple des chantiers publics mobilisant la clause

[182] En 2014, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques envisage la réalisation d'un nouveau schéma départemental d'insertion.

[183] PACT Pays Basque / Bureau d'accès au logement pour l'accès au logement social ou à des hébergements d'urgence, offices HLM et autres bailleurs sociaux…

d'insertion sociale (article 14 notamment) et faisant intervenir des entreprises privées. Le PLIE[184]conduit dans l'agglomération bayonnaise depuis 2004 a pu favoriser des liens entre entreprises privées et personnes en insertion, en associant parfois des SIAE. Son organisation permet un suivi personnalisé des publics prescrits avec un référent unique. Il garantit aux entreprises un suivi de la personne en emploi durant six mois. Les entreprises mobilisées pour des contrats de travail ou des stages relèvent surtout des réseaux personnels développés par les chargées de mission du PLIE. La question récurrente d'un partenariat structuré avec les entreprises peine à franchir un nouveau seuil.

L'antenne locale de la fondation FACE (cf. RI Financement et Troisième partie), dont les administrateurs sont notamment composés de grands groupes engagés à divers titres dans la responsabilité sociale des entreprises, et qui bénéficie aussi du soutien financier du Conseil général, œuvre à ces rapprochements. Elle réalise des actions de sensibilisation auprès des entreprises en faveur du management de la diversité et de la lutte contre les discriminations. Parmi ces dernières, l'égalité hommes-femmes, l'intégration des personnes en situation de handicap et de publics d'origine étrangère sont les plus fréquemment citées. Un système de parrainage de demandeurs d'emploi est également proposé.

La Maison de l'Emploi a agi aussi en ce sens. Elle a pris part notamment à une réflexion portée par le Syndicat mixte chargé du traitement et de l'élimination des déchets[185], qui souhaite favoriser la création de ressourceries/recycleries en différents lieux du Pays basque, en s'appuyant sur des SIAE. Certaines SIAE se sont intégrées à cette table de réflexion, mais non pas les collectifs ou groupements qui les représentent.

L'IAE en Pays basque français s'est développée selon des voies parallèles à celles des acteurs historiques qui ont fait émerger un questionnement sur l'économie et tracé les premiers sillons de l'ESS. Le référentiel des acteurs de l'IAE privilégie une focale sociale portée sur des catégories de public, plutôt qu'une mobilisation territoriale au nom d'une communauté de destin. Ainsi les acteurs qui font vivre l'IAE se sont-ils situés jusqu'à ce jour en marge des dynamiques portées par Hemen ou Herrikoa (cf. première partie, chapitre 4).

Certains ACI, en raison de leur ancrage territorial, sont parfois associés à des réflexions portées par les collectivités à l'échelle de leurs bassins de vie, ce qui leur permet de déplacer le curseur de simples relations contractuelles entre un donneur d'ordre et un prestataire. C'est alors leur expertise et leur savoir-faire mobilisables sur des aspects techniques qui sont

[184] Plan local pour l'insertion et l'emploi, porté par le Groupement d'Intérêt Public – Développement Social Urbain (GIP-DSU), dans le cadre d'un Contrat de ville.
[185] *Bil Ta Garbi.*

sollicités. En matière de génie écologique, par exemple, pour cet ACI qui a développé un savoir-faire reconnu en ce domaine. Mais non pas pour des questions touchant l'essence même de l'IAE, à l'intersection de l'insertion sociale et de l'emploi.

Globalement donc, les réseaux extra-sectoriels de l'IAE en Pays basque sont collectivement peu développés, tant dans leur versant social (en dehors d'une portée opérationnelle qui permet de résoudre des questions immédiates), qu'économique. L'éclatement et la faiblesse des communautés sectorielles de l'IAE ne lui permettent pas d'être repérée en tant que telle pour être intégrée à des réflexions dépassant l'échelle des bassins de vie des SIAE, et animées par des instances comme le Conseil de développement du Pays basque.

c/ L'atavisme *civique* gagné par les mondes *marchand* et *industriel*, dans un univers composite sous contrôle tutélaire

La répulsion *marchande* des ACI à l'épreuve d'un *civisme* questionné

L'hétérogénéité de l'IAE en France n'autorise pas une lecture homogène et unique du secteur, ni en France ni en Pays basque français. Le discours est beaucoup plus économique au sein des GEIQ et des EI que dans les ACI, par exemple.

Au sein de ces derniers, la circulaire ministérielle de 2008 a suscité beaucoup d'inquiétudes, relatives à une possibilité d'assujettissement des aides publiques aux performances de mise en emploi. La souplesse locale des modalités d'exécution laisse entrevoir des marges de maneuvre pour la puissance publique, elle-même tiraillée entre des positions pas toujours concordantes (entre la DIRECCTE et le Conseil général par exemple, mais aussi entre le niveau central de l'Etat et son administration déconcentrée). Les ACI doivent pour l'essentiel leur existence à des travailleurs sociaux (en Pays basque français comme ailleurs en France). De ce fait, leur vision de l'insertion révèle encore souvent des tensions entre une perspective économique (assimilée à une intégration dans le secteur marchand pur) et une approche sociale privilégiant l'acquisition de compétences et de *capabilités* (Sen, 1980). Historiquement, les marchés des ACI étaient plutôt positionnés sur des créneaux dédiés (secteur de l'environnement notamment). Certains dirigeants de ces ACI défendent le principe d'un choix à l'origine les écartant du secteur marchand, afin d'éviter d'entrer en concurrence avec des entreprises privées, au risque de mettre en difficulté certaines d'entre elles, ce qui serait venu contredire leur fonction réparatrice. Ils tiennent moins cette position aujourd'hui, car des entreprises privées interviennent sur ces créneaux un temps réservés :

« … *Les ACI sont dans une logique de marché, mais veulent aussi garder leur âme, leur fonction d'utilité sociale*… ». Directrice du GARIE, Pessac, le 01/02/2012.
« … *On appartient à la corporation des ACI. On est des extra-terrestres dans le secteur marchand. On est frileux, on regarde l'entreprise ordinaire comme un autre monde et vice-versa. Il y a quelque chose à faire au niveau du tuilage ou du tutorat qui ne se fait pas en réalité, par manque de temps et de maturité des ACI*… ». Gérant d'ACI, Urt, le 19/03/2012.

Finalement la manière dont les ACI se saisissaient de leur mission, encouragés en cela par leurs interlocuteurs publics (en charge du RI Achat), révèle une forte propension à privilégier l'intérêt général et le prix que la société doit consentir à payer pour compenser la faiblesse d'une économie non intégrative :

« …*Les ACI restent du niveau du militantisme. C'est presque un sacerdoce, c'est vraiment une démarche militante, mais comment arrive-t-on à la dépasser pour atteindre un objectif de rentabilité ?...* ». Chargée de mission du Conseil général, Pau, le 27/01/2012.
« *... L'IAE a une fonction réparatrice. Mais toutes les structures de l'IAE génèrent une activité, et donc l'IAE a une fonction économique avant tout. L'ESS n'aime pas cette image de fonction réparatrice.*». Chargée de mission du Conseil régional, Bordeaux, le 08/02/2012.
« … *Pour moi, il n'y a pas de crise économique dans les ACI, mais plutôt une crise identitaire. Les associations se sont créées sur un terreau militant et elles deviennent le bras armé des collectivités, de l'Etat, du CG. Des associations prestataires qui peuvent perdre leur âme. On pourrait comparer notre situation avec celle des associations de protection de l'environnement*… ». Responsable du CACI, Urt, le 24/06/2013.

La cité *industrielle* pour un dépassement de l'épreuve en vue d'une insertion qui n'évacue par la perspective *civique*

Si la *cité civique* prévaut chez les ACI, elle a été rattrapée par la *cité industrielle,* comme le révèle l'attention portée à la qualité des produits et services mis en marché. L'activité support n'est plus considérée comme un prétexte légitimé par sa capacité à faciliter des parcours d'insertion. Le terme « prétexte » fut un temps utilisé par certains gérants d'ACI, arguant que le premier intérêt de l'activité support choisie était de faciliter un parcours d'insertion. La fonction productive de l'activité était considérée comme secondaire, au regard de la finalité première d'insertion, dont l'élément de mesure reposait surtout sur l'acquisition de *capabilités*

sociales. Aujourd'hui, les ACI reconnaissent que le choix de l'activité support n'est pas neutre, en termes d'image renvoyée auprès des donneurs d'ordre (publics ou privés), de compétences techniques (voire commerciales) à mobiliser, d'investissements productifs (bâtiments, machines) à réaliser. Ils constatent également que la nature de l'activité support est signifiante pour les salariés en matière d'acquisition de compétences techniques, transférables ensuite sur le marché de l'emploi. Les compétences acquises dans la restauration d'un moulin ou d'un autre ouvrage de fort intérêt patrimonial se révèlent plus complètes mais plus complexes à qualifier que pour un chantier de débroussaillage, par exemple. Un système de reconnaissance des compétences professionnelles acquises par les salariés en insertion, récemment mis en place dans les Pyrénées-Atlantiques avec l'appui de la DIRECCTE, révèle cette évolution. Il s'agit de reconnaître les compétences techniques acquises par les salariés au terme de leur parcours au sein des ACI. Un jury composé de professionnels (issus du secteur marchand) peut ainsi valider par un certificat d'aptitudes professionnelles des compétences reconnues. Cette disposition fortement appuyée par la DIRECCTE rencontre un bon écho auprès des ACI qui y voient une légitimation supplémentaire de leurs efforts en faveur de l'*employment*. On peut y lire également une forme de réponse aux dispositions de la circulaire de 2008 sur les obligations de sorties positives vers l'emploi. A défaut de pouvoir atteindre les valeurs cibles, les différents partenaires peuvent justifier la mise en œuvre de moyens ayant produit tout de même des résultats de nature à favoriser la mise en emploi ultérieure des publics en insertion. Finalement, les acteurs des ACI se retrouvent *entre cités civique* et *industrielle*, et moins mobilisés par la *cité marchande*. Car même si la perspective de l'équilibre comptable occupe les esprits, les ACI savent que leurs partenaires publics ne les « lâcheront » pas, comme ils ont pu le prouver à l'occasion d'exercices très déficitaires au terme desquels des subventions exceptionnelles d'équilibre ont pu être concédées. Dans le même temps, plusieurs ACI reconnaissent engager des réflexions dans le but d'orienter une partie de leurs activités dans de nouvelles directions, vers des marchés moins concurrentiels que ceux auxquels ils sont exposés aujourd'hui. C'est dans ce cadre, aidé en cela par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques qui a pu mobiliser sa propre direction Aménagement, que l'un d'entre eux a créé une nouvelle activité de géo-référencement. Suivant la même logique, une autre structure est associée aux réflexions engagées par une intercommunalité sur un espace muséographique dédié à l'histoire de l'espadrille.

En ce qui concerne les EI et le GEIQ, leur pleine insertion dans le secteur marchand les rapproche davantage d'un discours entrepreneurial classique, y compris dans leur appréhension des publics en insertion, voire des circuits sociaux institutionnels :

« *… Je n'ai pas envie de focaliser sur un réseau insertion car l'objectif est de mettre les personnes sur le marché de l'emploi et le réseau doit se construire avec les entreprises qui vont embaucher nos futurs salariés. Je pense que certains se servent du social pour faire du commerce, et moi je veux rester autonome par rapport à ça. Il y a beaucoup de serrage de main dans le réseau social, et je n'ai pas envie de rentrer dedans. Je ne veux pas trop communiquer sur le côté insertion. On est une entreprise, une SARL…* » Gérante d'une nouvelle EI, Arbonne, le 16/03/2012.

« *…On a réussi à faire comprendre que l'EI rentre dans le spectre Economie et Emploi. Il y a une différence entre les contrats aidés des ACI et les contrats de droit commun dans les EI…* ». Gérant d'EI, Pau, le 24/06/2013.

Le GEIQ exprime une forme de contribution civique de la part des entreprises qui le constituent, par la possibilité offerte aux salariés en insertion de réaliser leur parcours dans différentes entreprises du groupement, afin de découvrir des réalités d'entreprises distinctes et de pouvoir éventuellement choisir l'une d'entre elles (ou à l'inverse de pouvoir être choisis par l'un des employeurs). L'AI quant à elle offrait à ses débuts une sécurisation à des salariés confrontés à une forme de précarité pour des activités de services à la personne relevant encore du travail non déclaré. Cette perspective citoyenne, très forte dans les années 1990, s'est banalisée aujourd'hui avec la création des mesures de défiscalisation des employeurs (chèques emplois-services) qui découragent le travail au noir, et la très forte pression concurrentielle s'exerçant dans un secteur d'activité en expansion (cf. chapitre 6).

La vision renvoyée par les discours des acteurs reflète finalement une difficulté réelle à appréhender des logiques sociales et économiques de manière intégrée. Le domaine du social reste encore un champ à part, jusque dans les évolutions économiques vers lesquelles les logiques institutionnelles le poussent. Le marché a gagné l'IAE, mais selon une acception où la dimension de marché « réservé » prévaut (à travers la mobilisation de la clause d'insertion sociale) :

« *… On a l'impression que l'insertion a son monde et son code, comme si on le confiait à d'autres, sans l'intégrer dans un projet de territoire. Ca me désole de voir nos élus, en dehors de quelques-uns plus affutés, qui sont prêts à voter une subvention, pour s'en débarrasser…*

car ça leur semble un maquis difficile, avec le côté charité qui l'emporte… ». Directrice de la Maison de l'Emploi, Bayonne, le 07/03/2012.

« *… Depuis 2006, il y a les marchés d'insertion sociale et professionnelle avec l'article 30. On est passé d'une ère où le Conseil général attribuait des subventions à celle où il accorde des chantiers, et maintenant des chantiers de services d'insertion. Ces marchés sont un peu décriés aujourd'hui, car si au départ ils ont été promus sans pub, ni mise en concurrence, l'Etat (Bercy) est revenu en arrière. Les services des marchés des collectivités fonctionnent de la même manière avec pub et mise en concurrence…* ». Gérant d'ACI, Urt, le 19/03/2012.

Finalement la *cité civique* a été rejointe par les *cités industrielle et marchande*, ce qui donne ici un mode particulier d'application de la recommandation européenne de « mise en place de marchés de travail inclusifs ». Le risque pour les ACI est finalement d'isoler la sphère sociale dans un secteur à part, y compris dans ses prolongements économiques, risque accru en raison de la faiblesse des réseaux extra-sectoriels de l'IAE (à travers les entreprises dites ordinaires et leurs représentants institutionnels comme les chambres consulaires, par exemple) :

« ...Je sens un truc très culturel en France : pour accéder à toute la société, il faut de la culture, du social, comme s'il y avait des préalables. Qui peut décréter qu'il y a des préalables ? Ca a contribué à la dichotomie entre le travail social et le monde de l'économie. Parfois, il y a maintien du public dans des conditions sociales… L'IAE n'est pas intégrée dans les réflexions du Conseil de développement, car elle est très liée aux politiques publiques, donc dans le monde très réglementé. On s'est intéressé à des sujets fondamentaux ou nouveaux. L'IAE est perçue comme un champ à part, appartenant à la sphère du social, et non pas comme une filière. ... ». Directeur adjoint du Conseil de développement du Pays basque, Bayonne, le 07/02/2012.

La diversité des modes d'approche du secteur marchand et des niveaux d'intervention publique, couplée à une faible articulation des dispositifs d'insertion (ACI/AI/ETTI/EI/GEIQ), conduit à identifier deux mondes en Pays basque français : celui des ACI, vivant une mise en tension entre cités *civique* et *industrielle* (voire *marchande*), et celui des autres familles de l'IAE davantage marquées par les cités *industrielle* et *marchande*, sans que pour autant le registre *civique* n'ait disparu de leurs registres de justification, ni de leurs répertoires d'actions.

Les formes de gouvernance qui en résultent, à la fois très tutélaires et sur un monde marchand, n'accordent qu'une place restreinte à l'initiative locale à certains moments clés, comme l'éclosion ou le développement des structures. La création des SIAE, d'une part, relève de dispositifs publics encadrés, et parfois contingentés en raison des disponibilités financières limitées. Pour se lancer dans l'aventure de la création d'une SIAE, mieux vaut relever du sérail des travailleurs sociaux afin de maîtriser les arcanes des circuits publics, au risque de ne pas disposer nécessairement de toutes les compétences requises. Le développement des structures est aujourd'hui contraint par la disponibilité des financements publics, complétés tout de même par des ressources dédiées (Aquitaine Active) qui offrent une bonne capacité d'expertise et d'accompagnement. Mais le terreau dans lequel surgissent et se développent ces initiatives se situe en marge du développement économique local, porté par des acteurs historiques qui ont pu créer et faire évoluer des outils de financement *ad hoc* tels Herrikoa. Perçue comme une juxtaposition de dispositifs publics, l'IAE en Pays basque français reste en marge du développement local, en raison de l'éclatement de ses communautés sectorielles et de l'entre soi de ses réseaux extra-sectoriels.

5.3.3 Comparaison récapitulative de l'ordre institutionnel de l'IAE entre la Communauté autonome basque (Guipuzcoa) et le Pays basque français

Tableau 13 : Tableau récapitulatif de comparaison du secteur de l'IAE

Source : élaboration propre, 2016

Ordre institutionnel	Communauté autonome basque (Guipuzcoa)	Pays basque français
RI Achat	Régime de prescription piloté par *Lanbide*, service public de l'emploi de compétence régionale, identifiant des collectifs sur des critères sociaux et relatifs à l'emploi. Orientation des publics localement organisée par les services sociaux des municipalités et *Lanbide*, vers une forme unique de SIAE, *les empresas de inserción.*	Régime de prescription réparti entre 3 structures (Conseil général, Pôle Emploi, Mission Locale) en fonction de publics différents (bénéficiaires ou pas du RSA, moins de 25 ans, absence ou pas de qualification…). Nature des publics accueillis conditionne certaines aides publiques. Existence de 5 familles de SIAE (ACI, EI, AI, ETTI, GEIQ), ne développant pas les mêmes critères au regard de l'employabilité des personnes accueillies. Complémentarité entre familles de SIAE non construite à l'échelle du territoire.
RI Salarial	Conditions salariales relèvent de la convention de la branche professionnelle à laquelle est rattachée la SIAE, en raison de son activité support. Mixité de salariés en insertion et de salariés de statut ordinaire sur des postes identiques. Durée des contrats pouvant aller jusqu'à 3 ans. Tendance à recruter des personnes sans réelle difficulté sociale depuis l'accentuation de la crise de l'emploi de 2011.	Contrats spécifiques par famille de SIAE, avec tendance à l'harmonisation sur des contrats semblables entre EI et ACI depuis 2014 (CDDI). Diversité de situations, entre ACI qui reçoivent les publics les plus éloignés de l'emploi, et EI ou GEIQ qui emploient des personnes moins éloignées de l'emploi, avec possibilité pour ces derniers de côtoyer des salariés de statut ordinaire sur des postes identiques. Durée des contrats ne dépassant pas 2 ans, en général. Tendance à recruter des personnes en fonction de leurs capacités productives, même dans les ACI.
RI Financement	Financements publics apportés par le gouvernement régional, non conditionnés par obligation de résultats en matière d'insertion. Aide publique forfaitaire au poste d'insertion, et aide aux postes d'encadrement et d'accompagnement. Existence d'un fonds spécifique de l'ESS, Fiare, mais peu sollicité. Rôle important d'amortisseur financier des SIAE joué par les entités promotrices.	Financements publics répartis entre 3 entités (Etat, Conseil général, Conseil régional) portant sur des aides aux postes de travail (salariés en insertion, postes d'encadrement et d'accompagnement), des investissements matériels ou immatériels. Disparité des modes et des niveaux de financement public en fonction des familles de l'IAE. Existence d'un fonds dédié, Aquitaine Active, pour le renforcement des fonds propres des structures. Difficultés d'assise financière pour les structures, notamment associatives (ACI), et appel à des fondations privées.

Ordre institutionnel	Communauté autonome basque (Guipuzcoa)	Pays basque français
RI Commercial	Activité support Forte insertion dans le secteur marchand pur (80% de clientèle privée). Fortes aptitudes au développement commercial. Faible contribution des marchés publics à l'activité des SIAE. Insertion socioprofessionnelle Résultats d'insertion par l'emploi en forte régression depuis 2009. Résultats d'insertion très liés à la nature de l'activité support. Possibilité pour les salariés en insertion d'une sortie positive dans la SIAE elle-même.	Activité support Très faible insertion dans le secteur marchand des ACI, qui explique leur positionnement sur des marchés publics, notamment du Conseil général et des communes ou intercommunalités. Positionnement marchand assumé pour les EI, GEIQ. Insertion socioprofessionnelle Résultats d'insertion évalués en sorties positives (autre SIAE, CDD, formation…), et pas uniquement en emplois pérennes dans le secteur marchand. Contrats d'objectifs conclus entre l'Etat et les SIAE, poussent ces dernières à travailler la question de la sortie de la SIAE, même si difficulté à évaluer les parcours dans la durée.
Forme et nature des alliances		
Equipes de fidèles	Homogénéité (ensembliers entités promotrices/SIAE). Importance des entités promotrices dans la capacité à proposer des services et activités à caractère social, incluant des centres de formation professionnelle. Forte intégration horizontale des activités sociales et économiques dans les ensembliers entité promotrice / SIAE.	Forte hétérogénéité, selon les 5 familles (avec dominante associative). Très grande diversité d'approches en matière d'appréhension du secteur marchand, et d'insertion. Difficulté de perception d'une communauté d'intérêts entre familles. Non intégration structurelle des activités sociales et formatives par les SIAE, d'où nécessité de travailler en réseau avec les structures idoines. Eclatement qui génère des difficultés pour l'activité de formation, dans les ACI notamment.
Communautés sectorielles	Existence d'un réseau associatif (*Gizatea*) représentatif des SIAE, reconnu par le gouvernement régional, et très inséré dans les réseaux régionaux de l'ESS (REAS).	Existence d'un collectif, le CACI, qui fédère les ACI du département 64. Groupement régional (GARIE) fédère 4 des 5 familles (sauf les GEIQ) à l'échelon aquitain, mais sans relais territorial en Pays basque. Affiliations historiques par familles. Importance du CDIAE dans sa capacité à réunir les acteurs institutionnels et les SIAE, avec rôle pilote de l'Etat dans sa conduite.
Réseaux extra-sectoriels	Orientés ESS et acteurs sociaux, à travers la participation de *Gizatea* à de nombreux réseaux régionaux et nationaux. Capacité d'expertise des ensembliers entités promotrices /SIAE reconnue à l'échelon provincial et local, sur des aspects sociaux mais aussi techniques (réemploi, gestion des déchets). Difficulté à créer des liens organiques avec l'économie ordinaire.	Orientés Institutions en charge des problématiques sociales. Pas de liens avec les acteurs locaux de l'ESS. Grande difficulté à créer des liens avec des représentants de l'économie ordinaire, hormis sur des dispositifs spécifiques temporellement et géographiquement situés (PLIE de l'agglomération bayonnaise).
Orientations de la gouvernance		
Marchande	+++	++↗
Tutélaire	+	+++
Partenariale	++	+
Compromis sur les valeurs (selon les *cités*)		
Cité marchande	+↗	+↗
Cité industrielle	+++	++
Cité civique	++↗	+++↘

Conclusion du chapitre 5

L'approche de *l'ordre institutionnel* propre à l'IAE permet de distinguer très clairement ce secteur de tout autre secteur d'activité, (dans lequel nous rangerions les « industries » au sens où les définissent Jullien et Smith), en raison du niveau d'intrication des Rapports Institués Achat, Salarial, Financement, voire Commercial, ce dont témoigne l'importance de l'action publique pour le faire exister.

L'ordre institutionnel met en évidence deux systèmes territoriaux extrêmement différenciés entre la Communauté autonome basque et le Pays basque français.

En termes d'organisation fonctionnelle, une **vision intégrée** prévaut dans la Communauté autonome basque, tant au niveau des institutions publiques que des SIAE. Si la concentration des compétences au niveau de l'action publique résulte d'une conjonction favorable des équilibres politiques entre l'échelon national et le niveau régional, celle exprimée par les SIAE traduit le caractère récent d'organisations ancrées dès leur genèse dans l'ESS, et soucieuses de se rassembler pour exister. Même si sa dimension résiliaire lui offre une bonne visibilité, tant au plan institutionnel que des SIAE, l'IAE en Communauté autonome basque reste marginale en termes d'emplois. Ce faible poids relatif est encore plus marqué dans la province du Guipuzcoa, où les quelques entités promotrices à caractère social se sont moins engagées dans la logique entrepreneuriale que leurs consoeurs localisées dans la province voisine de Biscaye.

Le Pays basque français offre un **système très diffracté**, révélant la multiplicité des niveaux de compétences pour l'action publique, ainsi que la profondeur historique de chemins militants (*path dependence*) qui ont produit des réseaux associatifs aux logiques parallèles et spécifiques. La faible visibilité est ici bien réelle, parfois même entre les cinq familles de l'IAE qui se connaissent peu et pour lesquelles l'absence de réseau partagé contribue à renforcer l'effet de cloisonnement. Par symétrie avec la province du Guipuzcoa, le Pays basque français offre proportionnellement moins de SIAE et moins d'emplois dans l'IAE que le reste du département des Pyrénées-Atlantiques. Les ACI y ont été historiquement privilégiés, contrairement au territoire voisin du Béarn, à partir duquel des EI ont pu se développer ou essaimer. En termes d'activité, le Pays basque français voit également intervenir des entités (EI, GEIQ) originellement implantées dans des territoires voisins (Béarn, ainsi que le sud des Landes) qui répondent à des besoins orientés par des logiques marchandes.

L'influence des différentes variables qui contribuent à cette diversité peut être décryptée en nous référant à nos hypothèses de départ.

1. Du point de vue du processus d'européanisation et de la diffusion de modèles par le *benchmarking*

L'orientation marchande qui semblait s'imposer en termes de gouvernance au sein de l'IAE dans l'espace européen se vérifie, bien qu'elle ait besoin d'être nuancée. Les acteurs de la Communauté autonome basque ont rejoint assez facilement les orientations managériales impulsées par la stratégie de Lisbonne en 2000, ce dont témoigne un référentiel très influencé par la performance marchande et commerciale des SIAE, exprimé par l'acteur public principal en charge du secteur (*Lanbide*) et assumé par les SIAE. Cette orientation marchande est historiquement moins prégnante en Pays basque français, et elle a même été combattue au sein des ACI. Ces derniers se retrouvent proches des recommandations européennes d'inclusion active, et des préconisations à l'enseigne des acteurs publics afin de favoriser les marchés de services à des fins d'insertion socioprofessionnelle. Des acteurs publics tels le Conseil général se situent dans cette perspective, en essayant de développer des marchés publics d'insertion.

Les dispositions managériales des dirigeants des SIAE en Communauté autonome basque, souvent partagées par les travailleurs sociaux des entités promotrices auxquelles ils sont rattachés, témoignent également en faveur de cette culture marchande. Elles rejoignent celles rencontrées dans les deux familles les plus en prise avec les logiques marchandes en Pays basque français, soit les EI et les GEIQ. La culture du résultat en est amplifiée, générant craintes et stratégies d'adaptation. L'Etat français qui a conditionné à terme les financements publics à l'atteinte d'objectifs quantitatifs d'insertion dans l'emploi marchand, en est l'arbitre ultime.

Mais l'avènement en Communauté autonome basque de l'association *Gizatea*, réseau associatif qui fédère les SIAE en véritable communauté sectorielle, a facilité la mise en débat de la dimension qualitative du processus d'insertion, au sein des SIAE d'abord, puis plus largement sur la place publique. Ceci lui vaut de rejoindre ainsi les débats portés de longue date en France et en Pays basque français, mais dans une perspective moins fragmentée que celle qui consiste à dissocier les conditions de réalisation du processus, de sa participation à des logiques marchandes. La relative difficulté à envisager une telle conjonction en Pays basque français s'observe au niveau des ACI essentiellement, en raison de leur spécialisation auprès des publics considérés comme les plus éloignés de l'emploi, et d'une culture

d'entreprise construite par des travailleurs sociaux qui constituent le vivier de leurs ressources humaines.

2. Du point de vue de l'évolution conjointe des régimes d'Etat providence et des processus de régionalisation et de décentralisation

Selon les catégories présentées par Esping-Andersen, complétées par des auteurs tels Salamon et Anheir (1998), la Communauté autonome basque serait héritière d'un régime conservateur corporatiste méditerranéen propre à l'Espagne, pour lequel l'action publique dans le vaste champ social arrive plus tardivement qu'en France, et selon des modalités accordant une large place aux transactions marchandes. Mais comme ont pu le souligner différents auteurs (Rodriguez Cabrero, 2008, Gallego et al., 2013) la Communauté autonome basque se distingue parmi les autonomies de l'Etat espagnol par une contribution plus forte aux dépenses sociales. La dimension partenariale de l'évolution de l'Etat providence (plus marquée dans le territoire historique du Guipuzcoa selon des auteurs comme Arrieta et Etxezarreta, 2012) pourrait apparaître ici à travers l'enrôlement de l'ESS pour relever certains défis (comme l'émergence d'un « marché social » grâce à la conscience citoyenne des consommateurs) et contribuer à la résolution de problématiques sociales (comme l'accès à l'emploi de populations qui en sont éloignées). La communauté sectorielle de l'IAE, matérialisée par son réseau associatif *Gizatea* fortement encastré dans les réseaux régionaux de l'ESS, y prend sa part en apparaissant ainsi dans les différents lieux animés par des acteurs publics, arènes régionales et locales de mise en débat des problématiques sociales.

Le Pays basque français porte lui aussi l'héritage d'un régime d'Etat providence conservateur, marqué par une visée universaliste plus aboutie que son homologue ultra-pyrénéen[186]. L'apparition historique de l'IAE en France correspond à une forme de réponse publique à la question du chômage, relayée ou même précédée par le monde associatif. Le Pays basque français en conserve la trace, dans le sens où apparaît toujours une dimension très fortement tutélaire de l'action publique en matière d'IAE, peu partenariale, et surtout pas du tout imbriquée dans une ESS, peu organisée et encore peu visible en tant que telle à cette échelle (cf. première partie, chapitre 4).

La logique intégrative prévalant en Communauté autonome basque conduit à l'identification de communautés sectorielles rassemblées autour de deux acteurs (le service public pour l'emploi *Lanbide* et le réseau associatif *Gizatea*), témoignant d'une forte proximité, jusque

[186] Comme peut en attester la création du RSA, et la distinction entre RSA socle et RSA activité, avec l'ambition de définir un revenu minimum d'existence.

dans leur capacité à faire évoluer ensemble un secteur marqué par un ordre industriel et des logiques marchandes. Ici le modèle de l'ordre institutionnel de Jullien et Smith démontre, y compris à un échelon régional, la capacité à peser dans l'évolution juridique, réglementaire et normative d'un secteur d'activité.

En Pays basque français au contraire, les communautés sectorielles font apparaître un éclatement, tant de la part des acteurs publics que des SIAE. Ces dernières, à la fois peu nombreuses et non organisées collectivement, sont de ce fait davantage soumises à l'empreinte tutélaire, matérialisée ici par le croisement des interventions de l'Etat et du Conseil général.

Les arènes de négociation correspondent à des instances, tel le Comité départemental de l'insertion par l'activité économique qui rassemble notamment les acteurs du service public de l'emploi et les SIAE (ou leurs représentants partiels comme le CACI 64 et le GARIE). Mais elles sont en réalité pilotées par les acteurs publics locaux en tant que prescripteurs et financeurs du secteur. Si l'organisation de la répartition des compétences en France entre l'Etat et les collectivités ne permet pas à ces dernières d'intervenir en matière de législation propre à l'IAE, elle facilite par contre des modes d'application et d'intervention publique selon des règles et des usages définis localement (grâce à des règlements d'intervention notamment). C'est en cela que l'approche constructiviste d'un travail politique au sein de l'ordre institutionnel propre à l'IAE peut se vérifier en Pays basque français (ou plutôt à l'échelle du département des Pyrénées-Atlantiques), mais avec un faible pouvoir d'influence des SIAE, en raison notamment de la diffraction de leurs communautés sectorielles.

3. <u>Du point de vue de l'entente des acteurs locaux, au nom de valeurs qui facilitent des alliances et des compromis pour des formes de gouvernance partenariale</u>

Les réseaux extra-sectoriels de l'IAE dans le cas de la Communauté autonome basque font intervenir deux catégories d'acteurs : ceux à forte polarité sociale, regroupant institutions et ONG, d'une part ; ceux de l'Economie Sociale et Solidaire d'autre part. A travers ces derniers, l'IAE marque ici très fortement son appartenance à une famille dont elle revendique les combats, les réseaux et les valeurs.

Par contre, dans le cas du Pays basque français, les réseaux extra-sectoriels sont essentiellement institutionnels (acteurs publics de l'action sociale), contribuant ainsi à une visibilité difficile, et peut-être au sentiment que l'IAE relève d'abord (et exclusivement ?) de l'initiative publique. Les passerelles sont ici quasiment inexistantes avec les acteurs qui s'inscrivent dans le paysage local de l'ESS en recomposition (cf. première partie).

Dans les deux cas, les réseaux extra-sectoriels de l'IAE révèlent la même difficulté à créer des liens avec l'économie dite ordinaire (à travers leurs représentants comme les Chambres consulaires, mais aussi les syndicats ou organisations professionnelles). Dans les deux cas également, il semble difficile aux deux modèles territoriaux d'associer plus étroitement le monde politique non spécialisé sur les questions d'insertion (voire les technostructures des collectivités correspondantes). Les quelques figures politiques associées plus directement aux SIAE sont dans de rares cas des individualités rejoignant les équipes de fidèles, ainsi que celles qui prennent part aux communautés sectorielles de l'IAE. Le cas du Guipuzcoa met toutefois en évidence le rôle des agences de développement dans la création des SIAE, voire dans une forme d'intermédiation entre les besoins de l'économie marchande et la ressource humaine, même faiblement qualifiée.

Il en résulte pour les deux territoires, et de façon encore plus marquée pour le Pays basque français, une difficulté des acteurs à appréhender l'IAE comme un secteur prenant une part active dans l'économie dite ordinaire.

La sociologie pragmatique de Boltanski et Thévenot aide à repérer des figures en tension à l'intérieur même de chacun des modèles territoriaux.

Ainsi, en Communauté autonome basque, et plus encore en Guipuzcoa, les cités *industrielle* et *marchande* prévalent, même si des préoccupations *civiques* sont véhiculées par les équipes de fidèles des SIAE. Mais elles ont été peu relayées dans le Guipuzcoa, territoire moins marqué par le chômage depuis 20 ans, où le corps social s'est faiblement mobilisé sur ces problématiques. Un impératif *civique* peu partagé ne justifiait pas une intervention publique. Contrairement à la mise en emploi des personnes en situation de handicap, fortement appuyée par les familles, et soutenue par l'intervention publique à travers l'éclosion et le développement des *centros especiales de empleo*.

En Pays basque français, l'ordre *civique* prévaut pour les ACI, même s'il est à présent gagné par les registres *industriel et marchand*. Dans les autres familles de l'IAE, les registres *industriel* et *marchand* dominent, mais la préoccupation *civique* n'est jamais bien loin en tant que facteur de légitimité, et désormais figure de compromis dans une perspective de rapprochement entre acteurs.

Pour les deux modèles territoriaux (et avec bien des nuances en leur sein) les registres *industriel*, en priorité, et *marchand*, dans une moindre mesure, dominent, mais ils sont talonnés par des perspectives *civiques*, qui pourraient représenter des figures de compromis, soit inscrites dans l'héritage égalitariste transmis par un Etat providence à la visée universaliste (Pays basque français), soit en tant que produit d'une réflexion sur une forme

d'économie plus intégrative particulièrement prégnante au sein de l'ESS (Communauté autonome basque).

Il en résulte que la capacité à faire advenir des communautés sectorielles partageant un socle commun de valeurs et d'intérêts joue un rôle déterminant dans l'intégration de l'IAE au sein de sa matrice territoriale. Plus les communautés sectorielles sont représentatives et soudées, à l'image de la Communauté autonome basque, plus il leur est facile de créer les nécessaires articulations avec d'autres secteurs du territoire afin de faire prévaloir leurs propres intérêts et ceux des populations qu'elles touchent. La force des communautés sectorielles de l'IAE leur permet de peser auprès de leurs réseaux extra-sectoriels dans les nécessaires mises en débat touchant les nombreuses controverses relatives à l'insertion socioprofessionnelle. Le cas de la Communauté autonome basque montre que grâce à une organisation territoriale de l'ESS, dont l'évolution retrace le processus de rapprochement entre ses composantes sociale et solidaire, les communautés sectorielles de l'IAE touchent les différents lieux, publics et collectifs, où sont débattues les multiples composantes de l'insertion sociale. Il leur est par contre plus difficile de rencontrer le monde de l'économie dite ordinaire, nécessaire pour une problématisation de l'insertion socioprofessionnelle.

Dans la construction de ces liens entre communautés sectorielles et réseaux extra-sectoriels, deux leviers semblent jouer un rôle en faveur des nécessaires rapprochements. Celui de l'appareil de formation d'une part, particulièrement intégré dans les ensembliers entités promotrices/SIAE du Guipuzcoa, à tel point que les opérateurs de la formation rejoignent les équipes de fidèles des SIAE. Par opposition, le fonctionnement des SIAE en Pays basque français repose sur des accords ponctuels avec des opérateurs publics ou privés de la formation professionnelle, sans que ces rapprochements circonstanciels ne posent les bases d'un partenariat ouvrant vers le monde de l'entreprise ordinaire. L'autre levier, comme en témoigne le cas du Guipuzcoa, pourrait être celui des agences de développement, tant dans leur capacité à repérer des besoins marchands susceptibles d'être pourvus par une SIAE, que dans l'appui à la création des SIAE.

Le cas du Pays basque français montre bien une IAE conditionnée par la nature du face à face opposant ses communautés sectorielles fragmentées et la puissance publique. Le repérage des besoins et la création des SIAE ne peuvent ici reposer sur des leviers, soit inexistants, soit non articulés à ces communautés sectorielles. Ils relèvent alors de projets individuels, dont les chances de succès vont être très liées aux compétences de leurs promoteurs, et à leur proximité avec les acteurs publics leur facilitant les codes d'accès à un secteur dont ces derniers veulent conserver la maîtrise.

Chapitre 6 – L'Aide à Domicile : des normes marchandes et civiques qui dessinent l'étau d'une régulation tutélaire puissante

Introduction du chapitre 6

S'intéresser au *care* renvoie à des difficultés méthodologiques soulevées par différents auteurs. Ainsi Laville (2008 : 1) souligne-t-il qu'il « *convient d'abord de relever le biais méthodologique repérable dans un ensemble de recherches qui se concentrent sur l'externalisation du travail domestique en le confondant avec la construction d'un marché. Par la sélection des données qu'elle cautionne, l'assimilation entre la délégation des tâches domestiques et leur marchandisation occulte une partie des phénomènes économiques empiriques. Il convient donc de formuler un projet scientifique plus ouvert à la diversité des logiques d'action et des prestataires* ». La distinction établie par Laville (2010-2) entre services ménagers et services de soins (qu'il différencie aussi en fonction de la relation engagée dans le service, la première catégorie relevant d'une forme de relation standardisée et l'autre d'une relation personnalisée), fait écho aux travaux de Devetter, Jany-Catrice et Ribault (2009). Leur analyse scinde ce « secteur » en différentes catégories. S'appuyant sur des travaux de la DARES[187] (Clément-Ziza, 2008), ils situent la nature des activités selon une double échelle : le caractère fragile et dépendant des publics bénéficiaires d'une part, le niveau d'intimité de la prestation au domicile du bénéficiaire d'autre part.

En privilégiant la notion de « publics fragiles et dépendants », nous serons conduits à nous intéresser aux activités spécifiques qui en découlent, par opposition à d'autres activités qualifiées de « services de confort ».

Tout au long de notre comparaison, et malgré des cadres réglementaires nationaux voire régionaux qui essaient d'introduire des distinctions, l'analyse de l'aide à domicile en tant que secteur d'activité spécifique se heurtera à la difficulté de caractériser la nature de l'activité. C'est la raison pour laquelle nous avons privilégié la situation spécifique des publics, considérés comme des personnes « dépendantes », en fonction de différents critères présentés dans les RI Achats des deux territoires comparés. La dépendance liée à l'âge peut relever en effet de la conjonction de plusieurs difficultés, comme l'indiquent Barnay et Sermet (2007), au regard :

[187] Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques.

- de l'indépendance physique, en ce qui concerne notamment les soins corporels,
- des déplacements dans l'environnement habituel,
- de l'orientation dans le temps et dans l'espace,
- des occupations facilitant les relations sociales,
- de la suffisance économique.

La dépendance est qualifiée de risque chronique, et les réponses publiques à son égard se situent au carrefour des politiques sociales et de santé. On évoquera le quatrième risque en France, du point de vue des politiques de protection sociale, après les risques liés à la maladie, à la perte d'emploi, ou à la fin de la période active. On parlera en Espagne du quatrième pilier de l'Etat providence (après le système de santé, le système éducatif, et le système des retraites), à travers la loi de 2006 portant sur la Promotion de l'autonomie personnelle et l'attention aux personnes en situation de dépendance

L'évolution du secteur de l'AD est-elle le fruit d'un travail politique associant acteurs privés et publics, parfois réunis au sein d'arènes communes ? Les communautés sectorielles repérées reflètent-elles une hybridation de modèles, influencée par l'antériorité d'un service public, et l'avènement récent d'opérateurs purement marchands ? Comment l'espace domestique se situe-t-il, à travers le rôle et l'intervention des familles, dans le déploiement d'un nouveau secteur marchand ? Dans le prolongement de nos hypothèses principales, nous postulons que le travail politique est ici très fortement conditionné par les régimes d'Etat providence, et les choix publics assumés par les échelons territoriaux régionaux, voire infrarégionaux, en matière de prise en considération du vieillissement des populations. Les évolutions dans le sens d'une marchandisation des prestations devraient se traduire par des combats de valeurs, entre garants du service public, intérêts mercantiles, et appel au registre solidariste. Les acteurs issus de l'ESS (coopératives, fondations, associations) pourraient être traversés par ces combats, à la fois au nom de la fidélité à l'action publique qui les a légitimés, d'un pragmatisme adaptatif aux logiques marchandes qui se développent, et du principe de solidarité dans lequel ils puisent leur identité première. Ceci dans une configuration où le secteur de l'AD peut sembler flou dans sa définition même, tiraillé entre une justification par les soins et le soupçon de glissement vers des prestations de confort, mais toujours à la confluence du puissant secteur de la santé. Les jeux d'acteurs qui l'agitent et ses réseaux extra-sectoriels pourraient en témoigner.

6.1 Un cadre réglementaire qui se cherche

6.1.1 L'Union européenne tiraillée entre libéralisation et contrôle par l'Etat de services destinés à des populations vulnérables

Le principe de subsidiarité prévaut en la matière dans l'Union européenne. Il est à inscrire dans une perspective plus globale et commune à l'ensemble de l'Union : le vieillissement de ses populations. Face au constat de l'allongement de l'espérance de vie sans accroissement proportionnel de l'espérance de vie sans incapacité, le principe du vieillissement actif est porté par les politiques (l'année 2012 ayant été consacrée « année du vieillissement actif » au niveau européen), mais également des groupes d'experts, des groupes de réflexion politiques et des réseaux spécialisés, qui évoluent dans une faible lisibilité. Parmi ces derniers, on peut évoquer la plateforme européenne Age Platform Europe rassemblant plus de 165 organisations de personnes de plus de 50 ans au niveau européen, national, et régional. La FIAPA (Fédération internationale des associations de personnes âgées), qui couvre quatre pays (France, Espagne, Belgique, Italie) en fait partie. Au-delà du vieillissement actif, sensé retarder les effets de la vieillesse, et alléger le coût public de sa prise en charge, les orientations européennes privilégient deux axes. La recherche et développement, d'une part ; la territorialisation des réponses, en vertu du principe de subsidiarité, d'autre part. Face à de tels enjeux, les politiques nationales en Europe semblent identifier trois « groupes-cibles » auxquels elles rattachent des objectifs différents. D'une part, les 55-65 ans, où il s'agit de garder les travailleurs le plus longtemps possible sur le marché de l'emploi. D'autre part, les 65-75 ans : l'enjeu étant de maintenir l'autonomie des personnes et leur inclusion sociale, l'accent est mis sur la prévention de la dépendance. Enfin, les plus de 75 ans, pour lesquels on souhaite gérer au mieux la dépendance.

S'il est impossible d'évoquer la construction d'un modèle européen dans ce domaine, des orientations communes peuvent être soulignées pour la prise en charge des personnes âgées. Elles renvoient à un référentiel global allant dans le sens d'une modernisation libérale des systèmes, non dénuée d'ambiguïtés.

a/ La directive de 2006 relative aux services

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006**,** relative aux services dans le marché intérieur, illustre cette libéralisation, devant se traduire notamment par le développement d'un marché de services concurrentiel pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois dans l'Union européenne. Cette directive mérite d'être mentionnée, même si elle précise en préalable (27) « *qu'elle ne devrait pas couvrir les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles, et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'Etat au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière, en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées. Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaine et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité, et ne devraient pas être affectés par la présente directive* ». Pourtant, une ambiguïté est introduite lorsque plus loin (33), il est précisé que « *les services couverts par la présente directive concernent une grande variété en constante évolution (…) dont les services aux consommateurs (…) et dans la mesure où ils ne sont pas exclus du champ d'application de la directive, les services d'aide à domicile, comme le soutien aux personnes âgées* ». Ceci peut viser la catégorie des services dits de « confort », et renvoie à la difficulté de définition d'un secteur hétéroclite par nature.

L'article 2 de la directive, concernant son champ d'application, confirme cependant l'intention première, en précisant que « *la présente directive ne s'applique pas aux services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles, et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat, ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat* ».

On peut détacher également dans le chapitre III de cette directive une mention sur la liberté d'établissement des prestataires : « *les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé, et si la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général* ».

b/ La communication de 2012 pour un vieillissement actif et en bonne santé

Dans le domaine du vieillissement, et sans remettre en cause le principe de subsidiarité laissant le champ libre aux Etats membres, trois préoccupations émergent des instances européennes : la structuration des services sociaux ; l'importance des technologies d'information et de communication (TIC), dans cette structuration ; les conditions favorables à l'emploi des travailleurs âgés.

La Communication du 29/02/2012 - *COM (2012) 83 final* – adressée par la Commission au Parlement européen et au Conseil, pour un plan stratégique en vue d'un partenariat européen innovant en matière de vieillissement actif et en bonne santé, confirme ces orientations. Il y est dit en effet que la Commission encourage les Etats membres (incluant les autorités nationales et régionales) à utiliser les Fonds européens structurels, et ce à différents effets. Développer l'utilisation, la qualité et l'accès aux TIC, par exemple, mais aussi promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté, y compris à travers des investissements en matière d'infrastructures sociales et de santé. Il est également rappelé que ces Fonds européens peuvent être mobilisés afin de lutter contre la discrimination des populations âgées dans l'accès au marché du travail (y compris de manière innovante, avec des organisations du travail prenant en considération la question de l'âge). Ils peuvent aussi aider à réaliser des investissements dans des systèmes régionaux et nationaux de santé qui donnent la priorité à des schémas de soins locaux plutôt qu'institutionnels, et qui facilitent le développement d'un mode de vie indépendant.

Plusieurs orientations se dégagent donc de cette directive et de cette communication.

Une mise en concurrence des prestataires sans régulation ni contrôle public selon des règles purement marchandes est exclue en raison de la vulnérabilité des populations auxquelles les services sont adressés. L'accent est mis sur un impératif de prévention et de retardement des effets de la vieillesse, afin d'en diminuer le coût public et de valoriser la fonction de production des travailleurs âgés. Le vieillissement peut être compris comme une opportunité de développement économique : sa prise en charge peut faciliter des formes d'innovation technologique et sociale, à travers l'usage des TIC notamment. En termes de référentiels, la réponse politique se situe au carrefour de la stratégie européenne pour l'emploi, de la lutte contre l'exclusion sociale et d'une meilleure qualité de soin (qui doit faciliter le maintien à domicile). Nous verrons ultérieurement quelle en est la traduction dans les textes nationaux et régionaux des deux territoires comparés.

6.1.2 En Communauté autonome basque : un corpus juridique ambitieux mais non stabilisé

a/ La loi espagnole sur la dépendance de 2006

La notion de dépendance est amenée dans une loi espagnole (loi 39/2006 du 14/12/2006), de Promotion de l'autonomie personnelle et d'attention aux personnes en situation de dépendance, dénommée « loi de dépendance ». Cette loi se donne pour objectif de garantir, de la part de l'administration générale de l'Etat espagnol, et avec la collaboration de toutes les administrations publiques, un contenu minimum de droits pour tous les citoyens espagnols quel que soit le territoire de l'Etat espagnol. Elle pose un certain nombre de définitions comme : l'autonomie, la dépendance, les activités basiques de la vie quotidienne, les soins non professionnels, les soins professionnels, l'assistance personnelle, le tiers secteur. Elle pose le principe d'une collaboration des services sociaux et sanitaires pour les prestations de services aux usagers. La participation du tiers secteur dans la réalisation des services et prestations y est mentionnée. Si la loi pose le principe d'une protection minimale établie par l'administration générale de l'Etat, elle donne la possibilité à chaque Communauté autonome d'envisager une part additionnelle, et aux entités locales d'y participer en fonction des équilibres établis avec leurs Communautés autonomes en matière de normes et de réglementation.

Cette loi établit une distinction entre un catalogue de services et des prestations économiques. Dans la première catégorie, sont mentionnés les services de prévention de la dépendance, le service de téléassistance, le service d'aide à domicile sous ses deux formes (attention aux besoins ménagers et soins personnels), le service de centre de jour et de nuit, le service d'attention résidentielle.

Les prestations économiques relèvent de trois possibilités.

La PECE[188] est une prestation économique pour une attention dispensée par l'entourage familial qui vient soutenir des non professionnels : elle est qualifiée d'exceptionnelle.

La PEAP[189] est une prestation économique d'assistance personnelle avec obligation de contractualiser les services d'un assistant personnel, ceci pour faciliter aux bénéficiaires l'accès à l'éducation ou au travail, ou à une vie plus autonome dans l'exercice des activités basiques de la vie quotidienne.

[188] *Prestación Económica para Cuidados en el Entorno familiar.*
[189] *Prestación Económica de Asistencia Personal.*

La PEVS[190] est une prestation économique liée au service, soit une forme de compensation au bénéfice de personnes ayant droit à un service d'attention ou de soin au regard de leur degré et niveau de dépendance, mais ne pouvant y accéder temporairement[191].

La loi pose le principe de trois degrés de dépendance (chacun se divisant en deux niveaux), laissant aux Communautés autonomes le soin de déterminer les organes valorisant la situation de dépendance (et donc la spécification du type de soins et d'attentions correspondants). Ceci reste sous le contrôle d'un Conseil territorial du système pour l'autonomie et l'attention à la dépendance, constitué au plan national par le Ministère du Travail et des Affaires Sociales, et un représentant de chacune des Communautés autonomes.

Enfin, la loi pose le principe d'un financement du système par l'administration générale de l'Etat, avec le concours des Communautés autonomes, l'apport annuel des Communautés autonomes devant être au moins égal à celui de l'administration générale de l'Etat. Notons enfin que le principe d'une participation des bénéficiaires au coût des prestations est posé, en tenant compte de leur capacité économique.

Un décret-loi du 13/07/2012[192], lié à des mesures anti-déficit, a introduit une réforme de cette loi se traduisant notamment par des coupes dans les prestations, une augmentation de la part contributive des bénéficiaires (co-paiement), la fin du paiement par l'Etat des cotisations à la sécurité sociale pour les aidants familiaux non professionnels, ainsi que la simplification du barème de valorisation de la dépendance.

b/ La loi basque des services sociaux de 2008

Face à ce cadre juridique national spécifique à la dépendance, la Communauté autonome basque dispose d'une loi-cadre générique en matière de services sociaux, dite *Loi des services sociaux* (Loi 12/2008 du 05/12/2008).

Cette loi s'ancre dans le cadre légal de la Constitution de 1978 qui attribue à la Communauté autonome basque une compétence exclusive en matière d'assistance sociale. Elle fait suite à différentes lois sur les services sociaux, édictées entre 1982 et 1996. Celle de 1996 peut être détachée en raison de certains de ses apports : formalisation de services sociaux de base comme point d'accès au système avec obligation pour les municipalités de se doter d'une organisation correspondante ; priorité donnée aux entités sans but lucratif pour les prestations

[190] *Prestación Económica Vinculada a un Servicio.*

[191] Pour des raisons de manque de place ou d'ineffectivité temporaire du service dans un bassin de vie, notamment.

[192] Décret–loi royal 20/2012 du 13/07/2012, comprenant des mesures pour garantir la stabilité budgétaire et la promotion de la compétitivité (selon le BOE du 14 juillet), avec parmi les ajustements des changements affectant la « loi de dépendance ».

à conditions analogues d'efficacité, de qualité et de coût ; participation des bénéficiaires au financement du service sans qu'ils puissent en être exclus pour des raisons économiques…

Le texte de 2008 considère que depuis 1996, le contexte social a évolué pour différentes raisons : une conjoncture économique très favorable, avec une croissance soutenue du PIB au-dessus des moyennes européennes, et des taux moyens de chômage proches du plein emploi technique ; la transformation des modes de vie avec une plus grande insertion des femmes dans le marché du travail ; une augmentation des besoins pour répondre à des situations de vulnérabilité, d'exclusion et de pauvreté touchant différents publics (les jeunes, les femmes, les migrants, les personnes âgées).

Dans ce contexte, le système basque de services sociaux se définit comme un authentique pilier de l'Etat providence, dans sa configuration de responsabilité publique et de couverture universelle, destiné à toute la population. Le texte précise dans son exposé des motifs, qu'en raison de la nature de plus en plus complexe et plurielle des situations, « *on constate la nécessité de renforcer la collaboration avec le tiers secteur, le support des réseaux informels d'appui, la promotion de la participation organisée des personnes affectées elles-mêmes, la configuration d'espaces de coopération et de coordination entre systèmes (sociosanitaire, socioprofessionnel, « sociohabitationnel », socioéducatif, sociojudiciaire, socioculturel…)* ».

En matière de coopération et de coordination, une mention spéciale détache l'espace sociosanitaire, par la mise en place d'un Conseil basque d'attention sociosanitaire reposant sur la coordination entre le système basque de services sociaux et le système basque de santé, avec une composition paritaire de représentants des administrations régionale, provinciales et municipales dans les champs respectifs de leurs compétences (administration régionale pour la santé, et les trois niveaux pour les services sociaux). La loi définit ainsi le catalogue des prestations et services qui s'intègrent dans le Système basque des services sociaux, en spécifiant la portée du droit subjectif et en garantissant que l'implantation de ce catalogue touchera toute la Communauté autonome. Le service d'aide à domicile est classé dans la catégorie des services sociaux d'attention primaire, tandis que les centres de jour et les centres résidentiels sont considérés comme des services d'attention secondaire.

Il est précisé que les services sociaux d'attention primaire (services sociaux de base) doivent être financés et réalisés par les services sociaux municipaux, hormis la téléassistance qui reposera sur le gouvernement basque. Parmi les compétences incombant aux *diputaciones forales*, la loi précise le financement des services sociaux d'attention secondaire, mais aussi la promotion du tiers secteur d'action sociale. Elle indique que toutes les entités publiques ou privées exerçant un service social de compétence régionale devront être enregistrées au

Registre général des services sociaux, lequel intégrera également les registres spécifiques provinciaux.

En complément de ce catalogue, il est fait état de l'élaboration ultérieure d'un portefeuille des services et de prestations devant préciser, pour les services, leurs caractéristiques, leurs modalités, leurs objectifs, les conditions d'accès ou de suspension, et pour les prestations économiques, leur dénomination, leurs objectifs, leur montant, les conditions d'accès ou de suspension. Ce portefeuille de prestations et services non élaboré en 2008 fit l'objet de versions provisoires (la dernière datant de 2012), mais aucune d'entre elles n'avait été encore adoptée en début 2014.

Il ressort de la mise en correspondance entre ces différents textes plusieurs éléments de constat. Les services et prestations associés à la dépendance relèvent d'un droit subjectif. La loi nationale porte l'ambition de faire émerger un secteur de services professionnels pour la prise en charge de la dépendance, en considérant que les prestations économiques à l'attention de non professionnels (aidants familiaux) doivent rester exceptionnelles. Elle prévoit une contribution conséquente des gouvernements régionaux à l'effort de financement pour la prise en charge de la dépendance. L'effort financier de l'Etat en matière de dépendance a été amputé depuis 2012 en raison de la compression du budget public national. La loi des services sociaux de la Communauté autonome basque englobe la prise en charge de la dépendance dans un ensemble de services et de prestations économiques, les services se distinguant entre services d'attention primaire (dont fait partie le service d'aide à domicile) et services d'attention secondaire (dont les centres de jour et les centres résidentiels). Les rôles respectifs des différentes administrations (régionale, provinciale, municipale) sont précisés dans cette loi des services sociaux, et bien que le financement des services d'attention primaire (parmi lesquels le service d'aide à domicile) incombe aux municipalités, nous constaterons ultérieurement (à travers le RI Financement) que pour la province du Guipuzcoa, l'essentiel du financement du service d'aide à domicile est couvert par la *diputación*, en raison d'accords non conclus avec les municipalités sur des transferts de compétences. Les modalités précises et les montants des services et prestations doivent être définis dans un portefeuille dont l'adoption a été différée. Les textes de loi, tant national que régional, mettent l'accent sur la reconnaissance et la contribution des acteurs du tiers secteur à la mise en œuvre des services touchant le secteur de la dépendance et les autres secteurs sociaux. Enfin, les deux textes soulignent l'importance d'un rapprochement et d'une coordination entre le secteur sanitaire et le secteur social.

6.1.3 En Pays basque français : une recomposition locale dépendante d'un cadre national questionné

Devetter, Jany-Catrice et Ribault (2009) indiquent que la notion française de services à la personne est récente. Liée au Plan Borloo[193] de 2005, cette catégorie a été identifiée par l'Etat comme une source d'emplois potentiels qu'il s'agissait d'encourager, notamment par des incitations fiscales de nature à développer la demande de services. Selon eux, la création de cette catégorie relève d'un coup de force politique qui a consisté à imposer dans l'opinion publique l'existence d'un secteur d'activités à part entière, alors qu'il couvre en réalité un univers très hétéroclite.

a/ La loi pour le développement des services à la personne de 2005

La *loi du 26/07/2005* relative au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, concerne en effet aussi bien l'aide à domicile pour les personnes âgées, que le soutien scolaire, le jardinage ou l'assistance informatique. Considérant que ce secteur était de nature à recéler un gisement de 500 000 emplois en trois ans, l'enjeu était alors de libérer les conditions favorisant un tel potentiel de croissance.

Cette loi s'est traduite par l'adoption de deux mesures qui ont eu un impact sur le développement des services d'aide à domicile. D'une part, un régime d'agrément par l'Etat des structures (associations, entreprises, mais aussi les CCAS/CIAS) oeuvrant dans le secteur des services à la personne, leur permettant de bénéficier d'un certain nombre d'avantages fiscaux et d'être exonérées des cotisations patronales de sécurité sociale sous certaines conditions. D'autre part, la création du chèque emploi – service universel (CESU).

Le principe de l'agrément permit initialement de distinguer deux catégories de structures : celles intervenant auprès de publics dits vulnérables, dont l'activité concernait la garde des enfants, l'assistance aux personnes âgées ou handicapées, ou d'autres personnes ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile ; celles consacrant leurs activités à des tâches ménagères ou familiales pour tout public à leur domicile, et souhaitant disposer d'avantages fiscaux et d'exonérations de contributions sociales.

La procédure faisait intervenir deux types d'agrément (agrément « simple » et agrément « qualité »), l'agrément « qualité », attribué selon des critères fixés par voie réglementaire,

[193] Plan de cohésion sociale, avec la promulgation de la loi de programmation pour la cohésion sociale le 18/01/2005, Jean-Louis Borloo étant alors Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

étant exigé pour tout opérateur (qu'il soit privé, associatif ou public) intervenant auprès des personnes considérées comme vulnérables.

En vertu de l'application de la directive européenne de 2006, l'agrément simple a été supplanté par une simple déclaration devant être déposée auprès des services de l'Etat.

La loi précise en outre trois modalités pour l'exercice de l'activité. Une activité dite *mandataire*, par le placement de travailleurs auprès de personnes physiques qui en assument le statut d'employeur, une structure intermédiaire réalisant pour le compte de l'employeur les tâches administratives requises. Une activité dite *prestataire*, par la mise à disposition à titre onéreux, de personnes salariées de la structure employeuse. La consommation directe des services par le bénéficiaire, soit *l'emploi direct*.

La loi prévoit un taux minoré de TVA (5,5%) et une exonération des cotisations sociales pour les employeurs agréés. La fiscalité est également avantageuse pour les bénéficiaires du service qui peuvent déduire 50% des dépenses engagées de leurs impôts sur le revenu.

Le CESU quant à lui permet de déclarer et de rémunérer des salariés en emploi direct, mais aussi de payer tout ou partie des prestations réalisées par les structures agréées. Notons que le CESU peut être acheté directement par le particulier employeur auprès d'un organisme employeur, mais aussi délivré par une entreprise, les Conseils généraux, les mutuelles, les communes ou les CCAS, ces différentes entités pouvant en payer une partie.

Cette loi de 2005 dont l'objet était de développer un secteur d'activité générateur d'emplois, par de multiples incitations fiscales, vint se greffer sur un champ réglementaire déjà très fourni, en matière de prise en charge de la dépendance.

b/ Les différentes lois relatives à l'action sociale, intégrées dans le Code de l'action sociale et des familles

Le balisage des textes réglementaires révèle un référentiel sectoriel (Muller, 2010) de l'action sociale inspiré par un double mouvement : la professionnalisation d'un secteur que vient soutenir un cadre normatif de plus en plus contraint ; la personnalisation du service, de manière homothétique avec le secteur de la santé dont les proximités institutionnelles sont fortes.

En effet, depuis 1975, où la loi du 30/06/1975 a entériné les secteurs social et médico-social, avec le principe d'une autorisation administrative pour créer, étendre ou transformer les établissements et services, différents textes ont jalonné la prise en charge de la dépendance.

Les lois du 07/01, 22/07 et 29/12/1983, puis du 06/01/1986, sur la décentralisation (Acte I), ont établi un partage de compétences entre l'Etat et les Départements. Les Conseils généraux

sont ainsi compétents pour autoriser les établissements et services dont le fonctionnement relève d'un financement par l'aide sociale, l'Etat restant compétent lorsque le financement du fonctionnement des structures relève de l'assurance-maladie.

La loi du 24/01/1997 crée la Prestation spécifique dépendance (PSD) et instaure une coordination de la prise en charge entre les Départements et l'Etat ; la loi du 20/07/2001 remplace cette prestation spécifique par l'Allocation personnalisée de l'autonomie (APA), entièrement financée par l'Etat.

La loi du 02/01/2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, insérée dans le Code de l'action sociale et des familles, réaffirme le droit des usagers, l'obligation des établissements et services d'apporter une offre de qualité et de respecter des règles d'éthique. Depuis cette loi, et dans le prolongement de l'acte II de la décentralisation, tous les Départements sont dans l'obligation d'établir un schéma gérontologique pour 5 ans, qui analyse la situation de l'existant, l'évolution démographique et les perspectives de développement. Ce schéma est élaboré par l'ensemble des partenaires sociaux et médicaux, sous la coordination des services du Conseil général et avec la participation des services de l'Etat.

Les lois du 28/03/2003 et du 13/08/2004 marquant l'Acte II de la décentralisation, viennent consacrer le Département en tant que chef de file de l'action sociale (dont l'action gérontologique, ce qui vaut aux Conseils généraux d'assumer dès lors la charge financière de l'APA).

La loi du 30/06/2004 crée la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour financer la dépendance au plan national, avec un lieu unique rassemblant les moyens mobilisables par l'Etat et l'assurance-maladie.

La loi du 21/07/2009 portant réforme de l'hôpital, relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi HPST) impacte l'organisation de l'offre médico-sociale sur les territoires ; la création de l'Agence régionale de santé (ARS) à qui est confiée la mission de pilotage de l'offre sanitaire et médico-sociale, vient modifier l'organisation territoriale du pilotage de l'action gérontologique, puisque les schémas gérontologiques départementaux doivent être en concordance avec le Schéma régional de l'organisation médico-sociale (SROMS). Cette loi instaure une nouvelle procédure d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux, via une commission d'appel à projet.

Il ressort du contexte réglementaire français en matière de dépendance une mise en tension entre deux orientations politiques.

D'une part, la volonté de développer au plan national un secteur d'activité économique en tant que gisement d'emplois potentiels, au moyen notamment d'incitations et d'allégements fiscaux touchant tant les structures fournissant les services que les personnes bénéficiaires.
D'autre part, la nécessité de coordonner et de réguler l'offre de services sur les territoires, en fonction d'un schéma départemental s'appuyant sur une évaluation des besoins, sous la houlette des Conseils généraux qui peuvent s'appuyer sur un régime d'autorisation dans le cadre d'appels à projet, et assument la charge de financement public du secteur.
Cette double orientation pourrait trouver une voie de résolution à travers le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, présenté et adopté en première lecture le 17/09/2014, et finalement votée l'année suivante. Le projet situe dans son exposé des motifs l'enjeu démographique français en précisant que les personnes âgées de plus de 60 ans qui sont 15 millions en 2014, seront 24 millions en 2060, et que le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans va quadrupler sur la même période, passant de 1,4 million à 5,4 millions. Quelques principes posés dans le projet de loi peuvent être soulignés. La revalorisation et l'amélioration de l'APA à domicile, afin de diminuer le reste à charge à payer par les bénéficiaires. La refondation des services d'aide à domicile, de manière à remédier au double régime d'agrément (Etat) et d'autorisation (Conseil général) en facilitant l'accès au régime d'autorisation par une dispense de procédure d'appel à projets. La permission donnée à titre expérimental aux services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) d'opter pour un mode d'organisation intégratif, de façon à rapprocher l'aide et le soin et de répondre à l'ensemble des besoins des personnes âgées. Enfin une gouvernance locale consacrant le rôle de chef de file du Conseil général dans la coordination gérontologique, avec la possibilité pour les départements de conclure des conventions avec l'Agence régionale de santé et les caisses de sécurité sociale, à des fins de rapprochement du schéma départemental relatif aux personnes en perte d'autonomie et du projet régional de santé, par la programmation de moyens dédiés à la prévention et à l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées.

6.2 Un secteur émergent en butte à l'emploi direct

6.2.1 En Communauté autonome basque : une recomposition des opérateurs, entre service professionnel et prestation économique aux familles

a/ La diversité des modalités d'aide à domicile

En raison des dispositions figurant dans la loi étatique de la dépendance, déclinées ensuite au sein de la Communauté autonome basque, en fonction des équilibres de compétences et de moyens établis entre le gouvernement régional et les échelons infra-territoriaux, il est nécessaire de situer l'aide à domicile au sein de l'ensemble des services et prestations économiques facilitant le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes.

Selon la loi des services sociaux de la Communauté autonome basque, les Services d'assistance à domicile (SSAD), qualifiés de services d'attention primaire, sont de compétence municipale. Si la plupart des municipalités font appel à des tiers prestataires (entreprises privées, associations, fondations, coopératives), certaines ont fait le choix d'assumer directement le service en s'appuyant sur du personnel municipal.

Etant donné le choix laissé aux bénéficiaires et à leurs familles d'opter pour le service professionnel pris en charge par la municipalité, et/ou l'une des trois[194] formes de prestation économique, ces dernières doivent être intégrées dans le champ de la réflexion, afin de déterminer la volumétrie représentée par le service professionnel au regard de l'ensemble des moyens publics dégagés pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes.

Les quelques chiffres qui suivent nous rappellent que le service professionnel d'aide à domicile (SSAD) ne constitue pas la modalité la plus sollicitée par les bénéficiaires, en Communauté autonome basque, comme pour l'ensemble de l'Espagne.

[194] Deux en réalité, qui sont la prestation économique pour des services réalisés par l'environnement familial (PECE), et la prestation économique d'assistance personnelle (PEAP).

Tableau 14 : Nombre de bénéficiaires pour les services et prestations économiques en matière de dépendance en Communauté autonome basque et en Espagne

Situation au 30/11/2013		Nombre de bénéficiaires en Communauté autonome basque	% de bénéficiaires en Communauté autonome basque	% de bénéficiaires en Espagne
Services	Prévention et promotion de l'autonomie	118	0,24	2,23
	Téléassistance	1 198	2,4	12,83
	Aide à domicile	4 919	9,87	12,78
	Centres de jour/nuit	5 607	11,25	7,31
	Centres résidentiels	10 544	21,16	13,91
Prestations économiques	PEVS	1 610	3,23	7,53
	PECE	24 713	49,6	43,28
	PEAP	1 116	2,24	0,14
TOTAL		49 825	100	100

Source : Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad – INMERSO

Ce tableau indique pour les deux échelons territoriaux la très grande part de la prestation économique destinée aux familles (PECE) dans la prise en charge de la dépendance. La proportion de bénéficiaires touchés par les prises en charge hors domicile (centres de jour et centres résidentiels) est plus forte en Communauté autonome basque que dans le reste du pays. Globalement en Communauté autonome basque, la part relative de bénéficiaires du service professionnel d'aide à domicile n'atteint pas 10% des bénéficiaires totaux touchés par l'ensemble des services et prestations offerts en matière de dépendance. Il convient de relever également la part relative de bénéficiaires de la prestation d'assistance personnelle (PEAP) plus importante en Communauté autonome basque que dans le reste de l'Espagne. 87% des bénéficiaires totaux de l'Espagne sont situés en Communauté autonome basque. Cette particularité est à souligner, car 90% de cette population basque bénéficiaire de la PEAP en 2013 se trouvait localisée dans la province du Guipuzcoa[195]. Nous verrons ultérieurement que les personnes intervenant à domicile dans le cadre de la PEAP peuvent être des travailleurs indépendants, mais également des salariés d'entreprises. C'est pourquoi, en plus du service professionnel de service à domicile (SSAD) relevant de la modalité spécifique définie par les lois espagnole et basque, nous nous intéresserons également aux entreprises qui interviennent à domicile dans le cadre de cette PEAP, étant donné le principe de contractualisation entre le bénéficiaire et le prestataire (à travers un contrat de travail en bonne et due forme) qui garantit une intervention de nature professionnelle.

[195] Cela représente autour de 1000 bénéficiaires dans le Guipuzcoa.

b/ Plus de prestataires répertoriés que d'opérateurs professionnels agissants

En ce qui concerne les prestataires de service répertoriés dans la province du Guipuzcoa, on dénombrait en 2013 quarante-six entités de différents statuts pouvant intervenir en matière de SSAD[196]. Parmi les 88 municipalités de la province, 12 municipalités (parmi les moins peuplées) avaient fait le choix de substituer le service par une aide économique et n'avaient donc pas fait appel à une entité professionnelle. Notons pour les autres qu'une douzaine de municipalités proposent le service en faisant intervenir des travailleurs municipaux soit de manière exclusive soit en association/complément d'une entité spécialisée. Finalement, vingt-six entités de différents statuts juridiques intervenaient effectivement dans les 68 municipalités du Guipuzcoa sollicitant un service professionnel en début 2013. L'une d'entre elles (de statut privé) intervenait dans 17 municipalités, et hormis une autre entité (de statut associatif) intervenant dans une dizaine de communes, la majorité des entités intervenaient sur une, deux ou trois municipalités.

Les statuts juridiques de ces vingt-six entités faisaient apparaître treize sociétés[197], sept associations, cinq coopératives et une fondation. Les deux municipalités[198] les plus importantes qui totalisent quasiment 35% de la population de la province faisaient appel à deux entités de statut sociétaire.

Notons enfin qu'une vingtaine d'entités intervenaient en matière de PEAP en fin 2013, dans le Guipuzcoa, parmi lesquelles certaines étaient également mobilisées sur le SSAD.

6.2.2 En Pays basque français : la professionnalisation d'un secteur composite, avec l'arrivée de nouveaux opérateurs privés

a/ L'APA comme ressource pour le développement du marché de l'aide à domicile

Le secteur de l'aide à domicile peut prendre appui sur les trois formes autorisées par la loi de 2005 en France, soit l'emploi direct, le service mandataire ou le service prestataire. Mais en amont de ces différentes possibilités, se situe l'intervention publique permettant de financer le service pour les personnes âgées dépendantes à travers l'APA. L'APA constitue aujourd'hui la

[196] *Source : diputación de Guipuzcoa (departamento de política social), Document interne non publié – 2013.*
[197] *Sociedad laboral*, (société de travailleurs) *ou Sociedad limitada.*
[198] Soit *Donostia San Sebastián* (186 409 habitants en 2012), et *Irun* (61 102 habitants en 2012).

principale ressource finançant ce service, mais elle n'est pas la seule. Si elle couvre en partie les besoins pour les catégories de public les plus dépendantes[199], elle est complétée par les contributions des caisses de retraite pour les catégories moins dépendantes, ainsi que par les mutuelles dans des situations spécifiques[200], ou directement par le Conseil général pour les publics bénéficiaires de l'aide sociale. Il est important de spécifier que l'APA est une allocation personnalisée dont le montant, calculé en fonction d'un niveau de dépendance et des ressources de la personne âgée dépendante[201], aide à la prise en charge selon différentes modalités : maintien à domicile ou hébergement dans un établissement[202]. Nous distinguons donc dans les données à notre disposition, la part de l'APA destinée à des bénéficiaires maintenus à domicile de celle destinée à des personnes résidant en établissement. L'APA pour le maintien à domicile est une prestation destinée à financer des aides matérielles (téléalarme, articles d'hygiène…) et bien entendu les interventions des services d'aide à domicile ou des employés de maison auxquelles les bénéficiaires ont recours pour faire face à leur perte d'autonomie. L'évolution de l'APA en France entre 2002 et 2011 indique une très forte progression du nombre de bénéficiaires pour le maintien à domicile.

Tableau 15 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'APA en France entre 2002 et 2011

Année	2002	2006	2011	Progression entre 2002 et 2011	Progression entre 2006 et 2011
Domicile	293 477	603 222	722 047	+ 146%	+ 19,7%
Etablissement	303 437	409 047	476 206	+ 57%	+ 16,4%
Total	596 914	1 012 269	1 200 253	+ 101 %	+ 18,5%
Part Domicile / Total	49,2%	59,6%	60,15%		

Source : production propre d'après DREES, enquêtes annuelles et trimestrielles APA

Avec un doublement du nombre de bénéficiaires en neuf ans, on constate que la part concernée par le maintien à domicile est largement majoritaire en 2011 (plus de 60% des bénéficiaires totaux de l'APA).

b/ Des opérateurs en recomposition depuis 2005

Une classification des opérateurs professionnels intervenant dans le département en matière d'aide à domicile doit prendre en compte la double démarche d'homologation : l'agrément

[199] Soit celles qui relèvent des GIR 1 à 4, comme spécifié ensuite dans le RI Achats (6.4).
[200] Cf. RI Financement (6.4).
[201] Elle doit être âgée de plus de 60 ans et se trouver dans l'incapacité d'assumer les conséquences de la perte d'autonomie liée à son état physique ou mental.
[202] Type EHPAD (Etablissement pour l'hébergement de personnes âgées dépendantes).

faisant intervenir l'Etat à travers son antenne déconcentrée[203], et l'autorisation délivrée par le Conseil général.

L'agrément est exigé aujourd'hui uniquement pour les opérateurs intervenant auprès de populations vulnérables. Pour les services dits de confort, seule une déclaration doit être adressée à la DIRECCTE, afin de pouvoir appliquer un taux de TVA moindre, de bénéficier d'exonérations fiscales, et de permettre une réduction ou un crédit d'impôt au client. En tenant compte des agréments retirés et des agréments échus, la DIRECCTE considérait qu'il existait près de 330 structures actives dans le département, fin 2013. 113 d'entre elles étaient agréées pour intervenir auprès de populations vulnérables, parmi lesquelles 53 associations, 32 organismes publics (CCAS et CIAS), et 28 entreprises. La répartition des sièges sociaux par territoire (Pays basque, Béarn), s'établissait comme suit pour les structures agréées.

Tableau 16 : Territoire d'implantation des structures agréées pour intervenir auprès des personnes âgées dépendantes, des personnes adultes handicapées, et des bénéficiaires de l'aide sociale départementale

Territoire d'implantation	**Béarn (nombre de structures)**			**Pays basque (nombre de structures)**		
Mode d'intervention	*Mandataire*	*Prestataire*	*Prestataire et mandataire*	*Mandataire*	*Prestataire*	*Prestataire et mandataire*
CCAS / CIAS	1	9	10		6	6
Associations	1	4	28	5	7	11
Entreprises		10	3	1	8	5
TOTAL	2	23	41	6	21	22

Source : élaboration propre, d'après données de la DIRECCTE des Pyrénées-Atlantiques (avec 2 entités qui ont une double domiciliation, en Béarn et Pays basque)- 2013

Il ressort de cette ventilation géographique que le Béarn dispose de plus de structures que le Pays basque, notamment pour les structures publiques (CCAS/CIAS) et les associations. Les structures uniquement mandataires sont minoritaires dans les deux territoires. Les entreprises, créées au lendemain de la loi Borloo, sont également minoritaires (23% du total des structures).

Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques dénombrait en 2012 cinquante structures autorisées, dont quarante-six habilitées à l'aide sociale. Toutes les structures autorisées en 2013 étaient des établissements publics (CCAS/CIAS) ou des associations. Notons qu'en 2005, avant la mise en place du principe des agréments, il n'existait que 25 structures autorisées dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Entre 2005 et 2013, 88 nouvelles

[203] DIRECCTE des Pyrénées-Atlantiques.

structures ont donc fait l'objet d'un agrément, parmi lesquelles 27 ont été autorisées par le Conseil général, les 61 autres bénéficiant uniquement de l'agrément de l'Etat. Les 113 structures sont habilitées pour intervenir auprès des personnes âgées dépendantes, mais les structures autorisées par le Conseil général relèvent d'un système de tarification imposé par la collectivité départementale, en fonction d'un contrôle *ex ante* de leur budget de fonctionnement (cf. RI Financement, infra).

Les structures autorisées pouvant intervenir auprès des personnes âgées dépendantes, ou parfois des personnes adultes handicapées[204], totalisaient en 2011 un volume d'activités de 1 359 479 heures, parmi lesquelles 738 468 heures financées par l'APA et la PCH[205]. Avec 35 millions d'euros provisionnés sur l'APA en 2014, la volumétrie maximale pouvant être atteinte se rapprocherait de 1 050 000 heures[206] de prestations d'aide à domicile financées par l'APA, et réalisées selon l'une des trois modalités prévues par la loi de 2005.

6.3 Une approche empirique qui tient compte des spécificités de chacun des territoires

Si, comme nous l'avons indiqué dans notre cadre d'analyse (partie 1), l'approche comparative s'est appuyée sur des entretiens semi-directifs dont les trames visaient les mêmes objectifs, nous avons dû tenir compte de l'organisation spécifique à chacun des territoires pour sélectionner les acteurs approchés. Cette organisation spécifique touche autant les acteurs publics qui interviennent en vertu de leurs compétences en matière d'aide à domicile (ou de prise en charge de la dépendance), que les opérateurs agissants (publics et privés) qui réalisent le service ou la prestation.

6.3.1 En Communauté autonome basque : la *diputación*, des municipalités, et des opérateurs de différents statuts

Seize acteurs ont été rencontrés pour les entretiens semi-directifs (cf. annexe 12).

[204] Grâce notamment à la Prime compensatrice pour la handicap, ou PCH, également gérée par le Conseil général.

[205] *Source : Conseil général des Pyrénées-Atlantiques – Schéma d'autonomie 2013-2017 – Etat des lieux.*

[206] A raison d'un tarif moyen de 20 euros/heure, et d'une répartition de l'enveloppe APA à raison de 60% pour le maintien à domicile, et de 40% pour l'accueil en établissement.

Pour la *diputación* du Guipuzcoa : deux chefs de service (inspection, investissement et initiative sociale, d'une part ; planification, concertation et prestations économiques, d'autre part) du département de politique sociale.
Pour les municipalités : six municipalités choisies selon des critères de taille de population et de localisation géographique.
Les entretiens ont été menés avec les directeurs ou responsables de services sociaux (gérant les services d'attention primaire), assistés dans certains cas de travailleurs sociaux en charge des publics et du suivi des entités réalisant le service d'aide à domicile.
Pour les opérateurs, cinq entités ont été choisies selon des critères de statut juridique, de modes d'intervention, et de représentativité en termes de population couverte. Les directeurs/responsables des entités étaient accompagnés à deux reprises d'une personne assumant la fonction de coordination des équipes d'intervention à domicile. La fondation était représentée lors de l'entretien par le responsable de projet, en raison de son rôle dans différents programmes d'expérimentation sur le vieillissement actif.
Enfin, deux chercheurs ont été également rencontrés : Enekoitz Etxezarreta, à l'Université du Pays basque en raison de ses travaux sur la dépendance et l'analyse de l'évolution de l'Etat providence en Communauté autonome basque, et au Guipuzcoa en particulier ; Joseba Zalakain, rattaché à une fondation privée, menant des travaux sur des problématiques sociales, en matière de vieillissement notamment, en Communauté autonome basque et en Espagne.
Les principales caractéristiques des municipalités et des opérateurs que nous avons rencontrés sont présentées en annexe 9.

6.3.2 En Pays basque français : la DIRECCTE, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, et des opérateurs de différents statuts

Seize entretiens semi-directifs ont été réalisés (cf. annexes 9 et 12).
Pour la DIRECCTE des Pyrénées-Atlantiques, la chargée de mission responsable du secteur des services à la personne et de l'emploi a été rencontrée.
Pour le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, nous nous sommes rapprochés du directeur du service de l'Autonomie (département de l'action sociale) accompagné de deux chargés de mission.

En ce qui concerne les opérateurs, treize entités ont été choisies en fonction de leur statut juridique, de leur forme d'homologation (toutes agréées, certaines étant autorisées par le Conseil général et d'autres pas) et de leurs périmètres géographiques d'intervention.
Les personnes rencontrées ont été les directeurs/responsables des entités. Dans deux SARL, une personne coordonnant l'intervention des équipes à domicile participait également aux entretiens. Dans un CCAS, un élu politique en charge de l'action sociale était présent lors de l'entretien. Dans l'un des CCAS urbains les plus importants, la directrice de l'action gérontologique était assistée d'un chargé de projet aide à domicile. Notons que les CCAS/CIAS qui constituent des outils de mise en œuvre de la politique d'action sociale des communes ou des intercommunalités, sont susceptibles de réaliser une large gamme de services et prestations dans différents domaines[207]. Si les associations et les entreprises sont agréées pour intervenir à domicile auprès de populations vulnérables[208], elles ne développent généralement pas d'autres activités ou prestations.
Enfin le président de l'Union départementale des CCAS/CIAS a été approché en raison de son rôle de pilote de réseau départemental, et ceci pour l'ensemble des compétences relevant des CCAS, et non pas uniquement l'aide à domicile.

6.4 Des rapports institués maîtrisés par l'action publique, au coeur d'objectifs politiques contradictoires

Tout comme pour le secteur de l'IAE, et pour des raisons différentes, le cadre conceptuel défini par Jullien et Smith (Première partie, chapitre 2) a supposé quelques adaptations qui tiennent compte de la spécificité du secteur de l'AD.
Le Rapport Institué (RI) Achat couvrira l'organisation en place dans les deux territoires, orchestrée par l'action publique, pour déterminer, reconnaître et valoriser le niveau de dépendance des publics, et par là-même permettre une ouverture de droits à différentes prestations ou différents services dont l'aide à domicile. L'aide à domicile sera donc comprise en tant que réponse déployant une organisation marchande ou quasi-marchande, sur la base de prescriptions publiques ouvrant un régime de droits pour des prestations spécifiques.

[207] Accueil et orientation des publics, aides économiques diverses, actions de prévention, livraison des repas à domicile, téléalarme, gestion d'équipements sociaux divers tels des foyers-hébergement, des EHPAD…
[208] Personnes âgées dépendantes, mais aussi dans certains cas les personnes en situation de handicap ou les enfants.

Le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes se situera comme l'une des réponses possibles trouvant sa place à l'extrémité d'une échelle de situations graduées, selon un continuum faisant apparaître à l'autre extrémité de l'échelle l'hébergement dans des centres spécialisés[209], avec des situations intermédiaires[210] entre le maintien complet à domicile et l'hébergement définitif dans une structure spécialisée.

Le Rapport Institué (RI) Salarial détachera deux types d'emplois :

- ceux relevant de structures professionnelles d'une part, couvrant l'essentiel de notre analyse pour les deux territoires comparés ;
- ceux intervenant selon la modalité de l'emploi direct, sous une forme légale ou illégale (ce qui nous conduira à mettre en évidence la réalité d'un marché parallèle), pour autant que ces emplois soient rendus possibles par des prescriptions publiques relevant du RI Achat.

Le Rapport Institué (RI) Financement désignera deux catégories de ressources : d'une part, les ressources financières des structures professionnelles réalisant les prestations et services ; d'autre part, les ressources correspondant aux prestations économiques, d'origine publique et privée, mobilisables par les personnes âgées dépendantes sur la base des prescriptions publiques (RI Achat). Pour les ressources finançant l'intervention des structures professionnelles, nous nous intéresserons également aux contributions des bénéficiaires, selon les différentes appellations en vigueur[211]. La comparaison entre territoires montrera notamment comment la prestation économique est plus ou moins liée à l'effectivité d'un service professionnel.

Le Rapport Institué (RI) Commercial s'attachera à comprendre comment un service lié à des prescriptions publiques fait de l'aide à domicile un secteur d'activité à part entière relevant du secteur marchand ou quasi-marchand. Nous essaierons d'expliquer quelles sont les règles qui viennent encadrer le déploiement des marchés correspondants dans chacun des territoires, les stratégies des opérateurs pour y accéder, et les situations de concurrence qui en résultent (entre structures professionnelles, ou entre les structures professionnelles et l'emploi direct).

Du point de vue de la construction des alliances et des jeux d'acteurs, les trois formes d'interdépendance permettant de dégager l'identité des alliés et la nature des alliances seront envisagées d'un point de vue global, et non pas pour chacun des rapports institués. Tout

[209] *Centro residencial* dans le cas espagnol, EHPAD dans le cas français.
[210] Comme les *centros de dia* (centres d'accueil de jour) ou les *pisos tutelados* (appartements dans lesquels les personnes bénéficient d'un suivi et de services) en Espagne, ou l'accueil de jour (dans certains EHPAD essentiellement) et les foyers-hébergement en France.
[211] *Co-pago* dans le cas espagnol, reste à charge ou ticket modérateur dans le cas français.

comme pour l'IAE, la nature imbriquée des rapports institués justifie ce parti pris méthodologique.

Les équipes de fidèles qui constituent la garde rapprochée des individus personnalisant l'aide à domicile seront comprises à travers une approche organisationnelle : il s'agira de s'intéresser ici aux individus qui font vivre les entités publiques et privées intervenant à un titre ou un autre en matière d'aide à domicile dans chacun des territoires, et aux modes d'organisation de ces différentes entités.

Les *communautés sectorielles,* à comprendre en tant qu'arènes de négociation quotidienne où se rencontrent les acteurs collectifs et publics de l'aide à domicile, seront approchées selon deux niveaux : les communautés informelles et les communautés formelles.

Les *réseaux extra-sectoriels*, où se traitent les controverses touchant le maintien à domicile des personnes âgées mais dépassant le seul secteur de l'aide à domicile, s'intéresseront à la prise en charge du vieillissement selon deux niveaux :

- l'espace sanitaire associant le monde médical et paramédical (médecine libérale, services de soins spécialisés, médecine hospitalière) ;
- les politiques publiques localisées (régionales, provinciales et municipales) en matière de vieillissement des populations.

6.4.1 En Communauté autonome basque : des communautés sectorielles fragmentées, soulignant le paradoxe d'un marché déclinant

a/ Les dynamiques des 4 rapports institués : les concurrences marchandes régulées par les lois des marchés publics

Le RI Achat

La « loi de dépendance » de l'Etat espagnol caractérise la situation de dépendance selon un classement en trois degrés.

Le premier degré, est qualifié de dépendance modérée, quand la personne a besoin d'une aide pour réaliser plusieurs activités basiques de la vie quotidienne, au moins une fois par jour, ou d'un appui intermittent pour son autonomie personnelle.

Le deuxième degré, est qualifié de dépendance sévère, quand la personne nécessite une aide pour réaliser des activités basiques de la vie quotidienne deux ou trois fois par jour, mais ne requiert pas l'appui permanent d'un assistant.

Le troisième degré est qualifié de grande dépendance, quand la personne nécessite une aide pour réaliser des activités basiques de la vie quotidienne plusieurs fois par jour, en raison de sa perte totale d'autonomie physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle, et qu'elle requiert l'appui indispensable et continu d'une autre personne.

La loi a divisé chacun de ces trois degrés en deux niveaux, en fonction de l'autonomie des personnes et de l'intensité de l'attention requise. Ainsi le degré I niveau 1 correspond-il à la dépendance la plus modérée, tandis que le degré III niveau II est qualifié de plus grande dépendance. Ces trois degrés, de deux niveaux chacun, définissent six classes sur lesquelles se greffe un système de ponctuation variant de 0 (totalement autonome) à 100 (dépendance la plus sévère), fondé sur un Barème de valorisation de la dépendance (BVD[212]). Etabli selon des critères nationaux, il accorde aux yeux de certains analystes beaucoup d'importance à la situation de la mobilité physique des personnes et conditionne leur autonomie personnelle à des activités basiques comme se laver, s'alimenter ou se vêtir (SIADECO, 2013).

A la demande des services sociaux de base des municipalités, des intervenants de la *diputación*[213] (une équipe composée de médecins, infirmiers, psychologues) sont chargés d'évaluer les personnes à leur domicile.

Depuis 2012, l'Etat espagnol a revu sa distinction entre niveaux et degrés, ce qui a eu pour effet de maintenir l'ancien système pour les personnes ayant déjà fait l'objet d'une valorisation avant le décret de réforme de 2012, mais de ne considérer qu'une distinction en trois degrés pour les situations valorisées postérieurement à cette date. La *diputación* du Guipuzcoa a fait le choix de maintenir les six classes initiales. L'enjeu du maintien ou de la suppression des différentes classes, est l'ouverture des droits modulée selon la ponctuation obtenue grâce au barème. Ainsi, pour le Guipuzcoa, les quotités maximales des prestations économiques sont déterminées annuellement, en fonction d'un accord conclu par le conseil des députés provinciaux. En croisant la ponctuation BVD et les ressources des personnes, le système en vigueur dans la province du Guipuzcoa[214] assurait une quotité maximale pour des revenus annuels inférieurs à 2,5 fois le salaire minimum[215] , et ensuite une dégressivité ne dépassant pas 30% de réduction pour les niveaux de revenus les plus élevés[216].

---

[212] Ou *Barema de valoración de la dependencia*. Le système de ponctuation graduel sur cette échelle de 0 à 100 considère qu'à partir 25 points, la personne relève du premier degré ; elle est classée en degré 2 dès qu'elle atteint 50 points, et au-delà de 75 points, elle est considérée comme relevant du degré 3 de dépendance.

[213] Non pas des salariés de la *diputación*, mais des professionnels mandatés et financés par cette dernière.

[214] Données extraites de Zerbitzuan 54, Siadeco, 2013 (Las prestaciones económicas de dependencia en Gipuzkoa : concurrencia, impacto y supervisión, p. 47-66).

[215] SMI (*Salario Mínimo Interprofesional*).

[216] Qui dépassent 4 fois le salaire minimum.

Les services et/ou prestations proposés relèvent des possibilités qui découlent de l'application de la loi de 2006.

Quatre types de services (prévention à l'autonomie, téléassistance, aide à domicile, centre de jour/nuit) et trois prestations économiques (PECE, PEAP, PEVS) sont proposés afin de faciliter le maintien à domicile. Le service d'attention résidentielle consiste à accueillir des personnes dépendantes pour des séjours prolongés ou définitifs hors de leur domicile.

Dans le texte de loi initial, le service d'attention résidentielle n'était accessible qu'aux personnes relevant des degrés 2 et 3 de dépendance. La prestation économique d'assistance personnelle (PEAP) était réservée uniquement aux personnes classées en degré 3 de dépendance (niveaux 1 et 2). Le tableau suivant permet de situer l'évolution des moyens publics dans la province du Guipuzcoa, en comparant le nombre d'heures d'intervention à domicile pour les personnes dépendantes et le montant total de l'aide publique aux personnes dépendantes entre 2003 et 2012.

Tableau 17 : Evolution du service d'aide à domicile (SSAD) et de l'aide publique à la dépendance dans le Guipuzcoa entre 2003 et 2012

Année	Nombre d'heures d'aide à domicile (SSAD)	Montant global de l'aide publique aux personnes dépendantes (euros)
2003	702 056	53 173 824
2004	751 612	62 357 013
2005	815 656	73 194 779
2006	824 630	82 255 699
2007	896 340	92 486 640
2008	1 041 139	100 188 013
2009	1 101 991	108 029 874
2010	1 084 491	113 419 437
2011	1 042 000	124 963 212
2012	1 001 204	126 713 188

Source : diputación de Guipuzcoa (departamento de política social , document interne non publié) - 2013

Ces chiffres mettent en évidence une diminution du nombre d'heures réalisées par les services professionnels d'aide à domicile depuis 2009 (près de 10% d'heures en moins entre 2009 et 2012), malgré une augmentation de plus de 17% de l'aide publique aux personnes dépendantes sur la même période. L'aide publique aux personnes dépendantes couvre aussi les centres de jour[217] ainsi que les centres résidentiels.

[217] Les centres de jour doivent être intégrés dans notre réflexion sur le maintien à domicile puisqu'ils constituent une forme d'accueil à la journée hors domicile, venant soutenir et prolonger l'option du maintien à domicile. Bien qu'il soit fait mention dans le texte de loi sur la dépendance de centres de nuit (même concept que les centres de jour), ce type de service n'est pas déployé dans la Guipuzcoa. 67 centres de jour étaient dénombrés en

Nous pouvons remarquer que durant cette période critique 2008-2010 pendant laquelle le service d'aide à domicile commence à décliner, le niveau de sollicitation des prestations économiques s'accroît, de manière considérable pour la prestation réalisée par l'entourage familial (PECE), ainsi que pour la prestation d'assistance personnelle (PEAP).

Tableau 18 : Evolution des prestations économiques liées à la dépendance entre 2008 et 2010 dans le Guipuzcoa

Année	**PECE (euros)** *Prestation réalisée par l'entourage familial*	**PEAP (euros)** *Prestation d'assistance personnelle*	**PEVS (euros)** *Prestation liée à un service*	**Total prestations (euros)**
2008	15 053 104	3 218 994	686 948	18 959 046
2009	25 806 679	5 526 142	904 838	32 237 660
2010	32 407 819	7 457 781	938 551	40 804 153

Source : Zerbitzuan 54, Siadeco, d'après données de la diputación de Guipuzcoa (departamento de política social)- 2013

En deux années, alors que le nombre d'heures à domicile réalisées par un service professionnel commence à décroître, le niveau des prestations sollicitées par les familles pour le maintien à domicile fait plus que doubler, la prestation réalisée par l'entourage familial représentant 80% des prestations totales. La prestation d'assistance personnelle qui fait intervenir un tiers non familial progresse dans les mêmes proportions sur cette période. Environ 12 000 personnes étaient touchées par ces différentes aides dans le Guipuzcoa en 2013[218].

L'augmentation des prestations économiques pour la province du Guipuzcoa se vérifiait également en nombre de bénéficiaires pour la période 2008-2011.

Tableau 19 : Nombre de bénéficiaires des prestations économiques pour la dépendance, dans la province du Guipuzcoa sur la période 2008-2011

Année Type de prestation	2008	2009	2010	2011
PECE	3 853	7 259	8 066	10 251
PEAP	582	836	960	1 075
PEVS	98	138	121	138

Source : Zerbitzuan 54, Siadeco, d'après données de la diputación du Guipuzcoa (departamento de política social)- 2013

2013 dans le Guipuzcoa selon 3 modes de gestion : publique (municipale ou *diputación* dans un cas), concertée (financement public et gestion confiée à un privé), privée. Notons que l'un de ces centres de jour est géré par un groupe privé, rencontré lors de nos entretiens, car réalisant le SSAD dans différentes communes.

[218] *Source : diputación du Guipuzcoa (departamento de política social, information communiquée oralement lors de l'entretien) - 2013.*

Ces chiffres soulignent la très forte prépondérance de la PECE, et sa progression (ainsi que la PEAP dans une moindre mesure) en 2009. La distribution de ces prestations en fonction des degrés de dépendance est inégale. En 2011, 36% des bénéficiaires de la PECE relevaient du degré de dépendance le plus élevé, plus de 51% du degré de dépendance intermédiaire, les 13% restants correspondants aux situations les moins sévères. Jusqu'en 2012, la PEAP n'était accessible qu'aux personnes classées en degré 3 de dépendance, mais un décret foral de janvier 2013 décida d'élargir l'assiette des bénéficiaires aux personnes classées dépendantes sévères (degré 2), et modérées (degré 1, niveau 2), soit potentiellement 12 442[219] bénéficiaires nouveaux. Notons que cette possibilité d'ouvrir l'accès à la PEAP aux personnes âgées dépendantes, cohérente avec la loi de 2006, n'avait été pourtant envisagée que de manière exceptionnelle par le législateur. La PEAP avait été conçue initialement pour répondre principalement à des situations de handicap.

Si les prestations économiques sont incompatibles entre elles ou avec l'accueil dans un centre résidentiel, elles sont compatibles avec certains services, comme le service d'aide à domicile ou le centre de jour[220]. De même, certains services sont-ils compatibles entre eux, comme l'aide à domicile et le centre de jour.

Dans le prolongement du décret royal de 2012 venant modifier la loi de dépendance de 2006, l'évolution des modalités de prescription et du panel de réponses pouvant être proposées aux personnes âgées dépendantes relève donc de situations distinctes en Espagne et au Guipuzcoa.

[219] Source : *www.siis.net/documentos/heremoteca/130120-1.pdf, consulté le 20/09/2014.*

[220] Même si dans ce cas, les prestations économiques peuvent être réduites dans des proportions de 20 à 60%, dans l'attente que le service d'aide à domicile soit complètement pris en charge par les municipalités, comme le précise la loi basque de 2008 sur les services sociaux.

Tableau 20 : Comparaison des effets de la modification de la loi de dépendance de 2006, par le décret royal de 2012, en Espagne et au Guipuzcoa

Principaux effets en Espagne du décret de 2012, modifiant la loi de 2006	Modalités d'application dans le Guipuzcoa
• Gel de la loi pour la PECE, avec prolongation des délais d'attente pouvant atteindre 2 ans sans effet rétroactif (contre 6 mois auparavant). • Suppression des cotisations de sécurité sociale pour les aidants familiaux. • Dépendants modérés (degré 1) n'ont plus accès au système de dépendance jusqu'en juillet 2015. • Diminution générale du montant maximal des prestations économiques. • Incompatibilité entre services et PECE, sauf pour la téléassistance.	• Diminution des prestations maximales pour PECE et PEVS, mais non pas pour PEAP. • Reconnaissance des personnes valorisées en degré 1 niveau 2 (ou au moins 40 points) pour accéder aux prestations économiques. • Pas d'incompatibilité entre prestations économiques et SSAD ou centres de jour, mais réduction du montant des prestations économiques.

Source : élaboration propre, 2016

Le double effet de la prescription publique (degré et niveau de dépendance) et du libre choix des bénéficiaires (prestation économique et/ou service) conduit ainsi à produire trois types d'intervention pour le maintien à domicile, deux à caractère professionnel, et une à caractère non professionnel.

Le SSAD, ou service d'aide à domicile, est réalisé selon des modes d'intervention réglementés et contingentés (prestataire choisi par la municipalité sur la base d'un marché public assurant au prestataire retenu l'intégralité du marché du SSAD sur la commune ; limite de trois heures quotidiennes d'intervention au domicile du bénéficiaire ; choix des jours et des horaires définis par le marché public ; nature du service relevant de deux catégories : attention domestique, attention personnelle).

Le service effectué en vertu de la prestation économique PEAP ne peut s'envisager que si son bénéficiaire justifie d'un contrat de travail en bonne et due forme avec une personne tierce non apparentée directement (travailleur indépendant, ou salarié d'une structure).

Le service rendu par l'aidant familial, sur la base de la prestation économique PECE, est accessible selon des critères d'antériorité de cohabitation effective, et de lien de parenté entre l'aidant et la personne âgée.

Les interventions réalisées dans le cadre de la PEAP et de la PECE ne relèvent pas d'une définition précise. Leur contenu et leurs modalités d'exécution résultent d'un accord direct entre le bénéficiaire/employeur et le prestataire.

Le RI Salarial

Le RI salarial couvre donc deux catégories d'emplois bien distinctes. D'une part, l'emploi par des structures professionnelles (SSAD, et certains prestataires, qui interviennent au titre de la PEAP). D'autre part, l'emploi direct sous ses deux formes : légale (PEAP, mais également PECE pour les aidants familiaux même s'ils ne sont pas des salariés à proprement parler) et illégale (marché souterrain).

L'emploi par des structures professionnelles

On peut distinguer deux catégories de salariés dans le SSAD.

Les travailleurs à domicile, en très grande majorité des femmes, parfois dotées d'un titre professionnel[221]. Si un texte de loi du gouvernement basque facilite la reconnaissance des compétences acquises pour des personnes ne disposant pas de diplôme[222], il est spécifié qu'à compter de 2020, tous les intervenants à domicile devront justifier d'une qualification, par un diplôme ou la reconnaissance de leur expérience. La permanence des travailleuses sur un même poste de travail est forte. Elle est renforcée par un critère important figurant dans la plupart des marchés publics conclus par les municipalités : l'obligation de subrogation imposée au prestataire qui doit s'engager à faire appel aux mêmes personnes que celles intervenant pour le compte de l'opérateur lié au marché précédent. Il s'agit là d'une disposition dont l'importance est soulignée tant par les municipalités que par les opérateurs, et qui facilite la continuité d'un service de proximité. Plusieurs municipalités ont également introduit parmi leurs critères la maîtrise de la langue basque par les intervenants à domicile. Dans la plupart des cas, les travailleuses à domicile résident dans la même localité, ou à défaut dans la même *comarca*. Elles sont ainsi assurées d'une forme de stabilité géographique, indépendamment du prestataire retenu[223]. Face à cette sécurité, leur statut souffre néanmoins de deux formes de précarité. D'une part, la temporalité des marchés publics qui génère une contractualisation calée sur la durée du marché. Ensuite, à défaut d'une reconnaissance en tant que profession réglementée, et d'une convention professionnelle spécifique[224], le statut des salariées est très lié aux dispositions particulières existant à

[221] Technicien d'assistance à domicile, mais aussi auxiliaire de gérontologie, ou parfois auxiliaire de clinique ou auxiliaire en infirmerie (pouvant correspondre à la qualification d'aide-soignant en France).

[222] La plupart des personnes qui justifient de plus de 20 années d'expérience professionnelle ne disposent d'aucun diplôme.

[223] Nous avons pu constater dans notre enquête que certaines municipalités ont fait appel à des prestataires en provenance d'autres autonomies espagnoles, comme l'Aragon, Madrid.

[224] Elle existe au plan national mais elle a été déréglementée, dans le prolongement d'une libéralisation du marché de l'emploi espagnol en 2011-2012. En 2013-2014, seuls les rapports de force existant à l'intérieur des Communautés autonomes entre syndicats d'employeurs et de salariés permettent une régulation des conditions

l'intérieur de la structure employeuse, et des rapports de force qui s'y déploient[225], avec ou sans le concours des syndicats de salariés. Et ce, même si les cahiers des charges figurant dans les appels d'offre des municipalités précisent que les conditions de travail antérieures doivent être maintenues.

Le *personnel d'encadrement et de supervision* composé de coordonnatrices en charge de l'organisation des équipes et de la planification, travaillent en étroite collaboration avec les dirigeants-gérants. Ces derniers relèvent de profils différents en fonction des entités : gestionnaire d'entreprise formé aux référentiels de qualité (cas du groupe privé), spécialiste en gérontologie (fondation), travailleur social spécialisé dans la gestion d'entités d'économie sociale (association locale).

Tous les dirigeants rencontrés soulignent qu'ils ne rencontrent aucune difficulté de recrutement les cinq dernières années, leur principal souci consistant à réaliser le nombre d'heures nécessaires pour absorber la masse salariale de la structure. Pour faire face aux besoins de formation du personnel, il est fait appel à des centres spécialisés qui sont implantés dans la province du Guipuzcoa. Le groupe privé, présent dans les différentes provinces de la Communauté autonome basque, tout comme dans le reste de l'Espagne, dispose de son outil de formation. La fondation et la coopérative, insérées dans des réseaux de l'ESS, développent elles aussi leurs propres activités de formation.

Deux municipalités ont pu témoigner de l'évolution du statut et des conditions de travail des intervenantes à domicile. Elles expriment les difficultés à construire une représentation positive du métier, envisagé d'abord comme une occupation :

« … *Au début, dans les années 80, je payais directement les travailleuses à domicile. Ensuite la mairie leur donna la possibilité de s'organiser en coopérative. Mais aucune de ces femmes ne se sentait prête à gérer une entreprise. Elles connurent même un moment de panique et préférèrent dépendre d'une entreprise. C'était le moment où l'on commençait à organiser les appels d'offre*… ». Responsable des services sociaux d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Andoain, le 21/02/2014.

« … *Le service SSAD date de 1982. Au début, la diputación donnait de l'argent à la famille pour payer une intervenante, sans sécurité sociale. La municipalité assumait la partie complémentaire du financement. Ces femmes travaillaient sans conditions de travail (pas de*

salariales, à travers des accords d'entreprise. A défaut d'une convention spécifique, certaines entités appliquent celle concernant le secteur du nettoyage.

[225] Lors de l'un de nos entretiens, des affichettes de dénonciation des conditions salariales étaient placardées dans l'espace public à proximité du siège de l'entreprise.

congé, pas d'arrêt, payées à l'heure…). La mentalité de ces femmes faisait qu'elles considéraient qu'elles étaient là pour aider les familles quelques heures par jour, et non pas comme des salariées d'entreprises, avec le système des 8 heures. En 1987, arrivent les nouveaux critères pour garantir des conditions de travail plus dignes. En 1988, on crée donc une association avec des femmes qui travaillaient déjà. Beaucoup de ces femmes n'acceptèrent pas les conditions exigées par l'association (horaires, périodes de congé imposées…). Plusieurs d'entre elles refusèrent d'y rentrer ». Travailleuse sociale d'une municipalité de plus de 20 000 habitants, Zarautz, le 03/03/2014.

L'emploi dans les quelques structures professionnelles engagées dans la PEAP[226] est occupé par des salariées dont le niveau de qualification requis n'atteint pas celui des salariées les plus récemment embauchées pour le service du SAAD. Les structures professionnelles agissant au titre de la PEAP rencontrées dans notre enquête affichent néanmoins un souci de formation et de professionnalisation de leurs salariées, même si celles-ci interviennent majoritairement sur des tâches domestiques, et non pas des soins d'attention personnelle.

L'emploi direct

L'emploi légal

Il relève de deux formes. L'une d'entre elles (PECE) correspond aux aidants (ou assistants) familiaux. Elle ne consiste pas en un emploi à proprement parler, étant entendu que l'aidant bénéficie uniquement d'une couverture Sécurité sociale, en plus de la valorisation économique du service présumé dont le montant est lié au degré de dépendance de la personne assistée (cf. RI Financement). Etant donné que les critères pouvant conduire la personne dépendante à choisir cette option s'appuient sur le degré de parenté avec l'aidant familial (jusqu'au 3ème degré) et la preuve d'une cohabitation effective, il est même impropre d'évoquer la génération d'emploi dans bon nombre de situations. L'aidant familial qui dispose d'un emploi peut en effet poursuivre son activité professionnelle hors domicile, et bénéficier du statut d'aidant. La latitude d'action pour l'utilisation de la prestation économique laisse entrevoir une large palette de possibilités, comme l'accès à des soins réalisés par des professionnels, l'achat de matériel ou de produits pour la personne dépendante, mais aussi l'appel aux services d'une tierce personne (parfois dans un cadre illégal), l'amélioration de l'ordinaire du foyer, la contribution au paiement de charges non afférentes à la dépendance de

[226] En 2013, une vingtaine d'entreprises du Guipuzcoa intervenaient au titre de la PEAP, ce qui couvrait 10% du marché de la PEAP dans ce territoire (90% correspondant à l'emploi direct). Source : SIADECO – 2013.

la personne âgée. La PECE est à envisager comme une ressource économique et parfois une solution palliative à l'emploi hors domicile, pour des personnes ne travaillant pas ou plus.
La seconde forme correspond aux personnes salariées dans le cadre de la PEAP. La contractualisation directe entre employeur et salarié se fait selon le régime des travailleurs indépendants ou celui des employé(e)s de maison. Selon la Sécurité sociale, les activités associées au statut d'employé de maison se réfèrent à des tâches domestiques, et excluent les relations d'aidants non professionnels pour des personnes en situation de dépendance. Les différentes interprétations de la Sécurité sociale quant à la légalité du modèle de gestion de la PEAP ont fini par reconnaître le statut d'employé(e) de maison, laissant entière la question de la qualification professionnelle requise pour intervenir auprès des personnes âgées dépendantes. Les salariées sont souvent de nationalité étrangère (en provenance d'Amérique du sud pour l'essentiel), contrairement aux travailleuses à domicile mises à disposition par les opérateurs professionnels du SSAD :

« … *Comme ça, les femmes étrangères ne paient pas de loyer, elles ne dépensent pas en alimentation. Elles ont deux heures libres par jour plus le week-end…Elles sont domiciliées là où elles travaillent, et en plus elles ont un contrat de travail. La plupart viennent d'Amérique Centrale, du Nicaragua,… ou de Colombie…* ». Responsable des services sociaux d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Andoain, le 21/02/2014.

L'emploi illégal

L'ampleur du marché de l'emploi illégal est mise en exergue par différents interlocuteurs, et notamment le service d'action sociale de la *diputación*, qui estime qu'il se situe dans les mêmes proportions que le marché du SSAD en volumétrie horaire, avec une importance particulière dans les centres urbains les plus peuplés[227]. La PECE est identifiée comme la prestation facilitant le développement de l'emploi illégal. La connaissance des pratiques permet de repérer que les personnes employées illégalement sont surtout des immigrées d'origine sud-américaine en situation légale sur le territoire. Le moindre coût et la grande facilité avec laquelle il est possible de faire appel à cette main d'œuvre, parfois corvéable, constituent des facteurs de concurrence fragilisant le secteur professionnel du SSAD :

[227] Une estimation du SIIS (2013) fait état de 19 600 postes de travail irréguliers pour l'ensemble de la Communauté autonome basque, représentant 63% du nombre total d'emplois légaux en matière de dépendance (31 000 emplois, y compris l'emploi direct légal).

« *Il y a beaucoup d'économie souterraine en Espagne, et en Guipuzcoa, dans les emplois domestiques. Dans ce cas, le coût horaire n'est plus de 23 euros. La classe moyenne dit : je vais me payer quelqu'un à 8 euros/heure ou 15 euros maximum. La municipalité dit que le travailleur à domicile du SSAD doit faire ce travail et pas tel autre, qu'il doit intervenir à telle heure. Le marché informel ne dit pas ça. Il dit : maintenant, il faut laver les rideaux, vider la poubelle ou préparer le repas !* » Direction action sociale de la *diputación* du Guipuzcoa, Donostia San Sebastián, le 12/12/2013.

Le RI Financement

Le financement est à comprendre selon les deux modalités permettant le maintien à domicile : le financement des structures intervenant en matière d'aide à domicile (SSAD) d'une part, et le financement des prestations économiques d'autre part.

Le financement du SSAD

La *diputación* estimait que le million d'heures réalisées au titre du SSAD en 2013 représentait 15 millions d'euros d'aides publiques en provenance de la *diputación*[228], et qu'il fallait rajouter environ 10% de cette somme, soit 1,5 million d'euros, au titre des contributions des usagers (*co-pago*). Bien que la loi basque sur les services sociaux de 2008 précise que le SSAD doit entièrement relever du financement des municipalités, il n'en était pas ainsi dans la province du Guipuzcoa. La dissociation entre gestion du SSAD (par les municipalités) et son financement (par la *diputación*) s'explique en raison d'un transfert de compétences non abouti entre la *diputación* et les municipalités. La loi de 2008 précise en effet que les services d'attention primaire, comme le SSAD, sont de compétence municipale alors que les services d'attention secondaire, comme les centres résidentiels, sont de compétence provinciale. Or, pour des raisons historiques, plusieurs centres résidentiels non privés relevaient encore en 2013 d'une compétence municipale. Seize des quatre-vingt-huit municipalités de la province sont dotées de centres résidentiels, bénéficiant parfois aux populations de l'ensemble de la *comarca*, même si leur coût est assumé par la commune d'implantation de l'établissement. Leur transfert progressif vers la *diputación*[229] est prévu, mais tant que le processus n'est pas achevé, le transfert croisé de compétences (SSAD contre centres résidentiels) ne peut avoir lieu.

[228] Soit environ le tiers du montant des trois prestations économique réunies.
[229] Huit centres résidentiels sur quinze devaient être transférés à la *diputación* pour 2015.

L'opérateur professionnel réalisant le service est payé directement par la municipalité, en fonction des conditions de prix[230] figurant dans le marché public. La municipalité est abondée par la *diputación* sur la base du volume d'heures réalisé, et par les usagers en vertu de leur contribution (*co-pago*). Cette dimension est essentielle car les critères retenus pour définir la quote-part restant à payer par l'usager intègrent la prise en considération de l'ensemble de ses ressources (hormis son habitation principale) : ses revenus mensuels, mais également son épargne, son patrimoine financier. De ce fait, certains usagers se retrouvent dans des situations où ils ont à payer 100% du service, ce qui les conduit à y renoncer, au profit d'une prestation économique, dont ils sont assurés de percevoir un montant dégrevé au maximum de 30%, eu égard le niveau de leurs revenus. C'est selon nos interlocuteurs une autre raison qui explique la décrue du marché du SSAD. Etant donné la faible part représentée par la contribution propre des usagers (10%) dans le volume global d'activité du SSAD pour le Guipuzcoa, les observateurs en concluent que le marché du SSAD bénéficie aujourd'hui non plus aux classes moyennes, mais aux personnes disposant de faibles ressources et sans patrimoine :

« *…Il y a deux catégories de personnes dans les villes : celles qui ont économisé, et celles qui ont vécu en gaspillant leur argent dans des beuveries ! Et bien ce sont ces dernières qui vont bénéficier du SSAD car elles ne pourront pas participer au co-paiement !* ». Gérant d'entreprise, Donostia San Sebastián, le 27/01/2014.

Certaines municipalités ont fait le choix d'abonder sur leur budget propre la contribution de la *diputación* de manière à faire face aux coûts réels d'intervention des opérateurs, sans pour autant mettre davantage à contribution les usagers. En fonction des accords salariaux figurant au sein des entités, le coût réel du service peut varier. Une interlocutrice indique qu'il peut atteindre 30 euros/heure dans certaines entreprises implantées en Biscaye. La contribution financière des municipalités n'est même plus un choix mais une obligation à présent, en raison des contractions budgétaires imposées par la *diputación* pour le financement du

[230] Autour de 18 euros/heure d'intervention à domicile. Les tarifs sont différenciés entre les jours ordinaires et les jours fériés, avec une augmentation de plus de 20% les jours fériés. Une étude réalisée an 2010 par Promokoop *Fundazioa* et SSI faisait état d'une amplitude de prix hors IVA se situant entre un minimum de 16,3 euros et un maximum de 20 euros pour les jours ordinaires, dans les marchés publics des municipalités du Guipuzcoa. Le système de fiscalité peut exempter les associations du paiement de l'IVA (taux de 4%) et de ce fait les autoriser à afficher des coûts moindres dès lors qu'elles proposent des services aux personnes âgées. L'une des associations approchées dans notre enquête reconnaît que le choix du statut associatif relevait d'une motivation opportuniste afin de bénéficier d'une exonération d'IVA. La qualification du marché en service sociosanitaire permet également de bénéficier d'une exemption d'IVA.

SSAD[231]. Certaines municipalités ont également choisi de proposer des services pour des personnes non dépendantes mais âgées de plus de 60 ans, pour des tâches de nature domestique uniquement, ne nécessitant pas une attention personnalisée.

Les prestations économiques

Le tableau suivant indique les montants maximum pour les trois prestations, et leur évolution entre 2009 et 2013, consécutivement au décret national de 2012 venant réformer la « loi de dépendance », tant en Espagne que dans le Guipuzcoa.

Tableau 21 : Evolution des montants maximum (euros) des prestations économiques entre 2009 et 2013, en Espagne et dans les territoires basques

Type de prestations	**PECE**		**PEAP**		**PEVS**	
Année	2009	2013	2009	2013	2009	2013
Espagne	519,3	442,59	831,47	715,07	831,47	715,07
Guipuzcoa	519,3	520,69	831,47	833,96	831,47	833,96
Biscaye	519,3	520,69	831,47	NC	831,47	833,96
Alava	519,3	387,6 à 468,83[232]	831,47	715,07 à 775	831,47	715,07 à 1000[233]

Source : élaboration propre, d'après données de la diputación du Guipuzcoa (départemento de política social) et de l'Observatoire Elkartean de la Communauté autonome basque

Ces chiffres indiquent bien la volonté politique de la *diputación* du Guipuzcoa de ne pas répercuter à l'échelon provincial les coupes budgétaires imposées par l'Etat espagnol pour les prestations économiques. Ils indiquent également les différentes formes de réponse pouvant être apportées en fonction des choix politiques des territoires provinciaux de la Communauté autonome basque.

Le RI Commercial

Le marché professionnel du SSAD dans le Guipuzcoa souffre de la concurrence entre prestations économiques et services. Les deux services les plus importants touchés par cette concurrence sont bien entendu le SSAD ainsi que les centres de jour. La concurrence est d'autant plus exacerbée que les règles de compatibilité qui rendent possible l'accès à certaines prestations économiques (PECE, PEAP) et aux services ont pour effet de réduire la quotité des prestations, ce qui conduit de nombreux usagers à renoncer au service.

[231] Une municipalité indique qu'à partir de 2014, 85% du coût d'intervention sera payé par la *diputación* et 15% par la municipalité.
[232] Montant maximum si 3 années de résidence dans le territoire provincial.
[233] Montant maximum à partir de 3 années de résidence dans le territoire provincial.

Le mode de calcul du co-paiement est un autre facteur d'explication de la régression de ce marché, comme nous l'avons vu dans le RI Financement.
Qui plus est, l'encadrement des conditions de réalisation du service à domicile défini par la loi et repris dans les textes des différents marchés publics des municipalités, impose des contraintes aux usagers : impossibilité de disposer de plus de trois heures quotidiennes d'intervention à domicile, horaires imposés par l'opérateur sans flexibilité, service inopérant les fins de semaine.
L'effectivité du service est obligatoire pour les municipalités, mais ces dernières ne présentent pas toutes le même intérêt pour le développer sur une base professionnelle. Certaines municipalités redoutent la diminution du volume d'activité du SSAD, avec pour corollaire la difficulté d'assurer aux entreprises contractantes des montants facturés en correspondance avec le volume horaire prévu, ce qui les mettrait en danger. Face à ce risque, elles peuvent développer des stratégies afin de faire valoir le service professionnel et déjouer la concurrence des prestations économiques ou de l'emploi direct :

« *… Quand nous avons constaté que le nombre d'heures commençait à baisser, nous avons inséré des personnes pour lesquelles le service ne coûtait pas grand-chose ou alors de manière temporaire. Nous avons utilisé les exceptions permises par la loi. Nous croyons dans le service du SSAD car c'est une stratégie pour maintenir les personnes à domicile. Avec la prestation économique, tout le monde ne peut pas devenir employeur. Quel espace voulons-nous donner au SSAD ? Un service résiduel ? Beaucoup reprochent au SSAD son manque de flexibilité. Mais avec la PEAP, une colombienne peut s'en aller deux mois dans son pays. Pendant ce temps, l'employeur continuera de payer sa sécurité sociale pour l'avoir à son retour. Que se passe-t-il avec le contrat de travail ? Il faut savoir le faire, aller à la Sécurité sociale, remplacer la personne. Alors qu'avec le SSAD, dès le lendemain on trouve une solution…* ». Directrice du service social d'une municipalité de plus de 100 000 habitants, Donostia San Sebastián, le 06/02/2014.

La mise en concurrence est orchestrée par les appels d'offre publics. La durée d'attribution des marchés est variable, mais elle dépasse rarement quatre années. Parmi les municipalités rencontrées, certaines[234] affichent une constance dans le choix du prestataire, reconnaissant qu'une confiance s'est instaurée, et que la procédure obligatoire d'appel d'offres n'a pas eu

[234] Les moins peuplées de notre échantillon.

pour effet de préférer de nouveaux venus aux prestataires historiques considérés comme de véritables partenaires.

Pour les plus grandes communes, les choix ne traduisent pas cette permanence. Certaines préfèrent valoriser des critères techniques plutôt que le prix, en misant sur la qualité par exemple. Outre des critères de qualification du personnel, elles chercheront des garanties sur l'organisation du service, la coordination des équipes et des interventions. Ceci est particulièrement vrai pour les grandes villes où la multiplicité des interventions et la géographie dispersée imposent une organisation efficiente. Mais elles peuvent également introduire parmi les critères des clauses sociales prenant différentes formes (formation professionnelle, amélioration des conditions de travail, insertion de collectifs en difficulté, participation des usagers). La question du prix constitue une véritable pierre d'achoppement, et certaines municipalités font l'expérience de l'effet boomerang de conflits sociaux déclenchés en raison de conditions salariales tendues, les prix du marché ne permettant pas à l'entreprise de garantir les niveaux de salaire exigés. Le prix comme critère de pondération dans l'attribution des marchés varie fortement selon les municipalités[235].

L'organisation des marchés publics avec l'ouverture de la concurrence entre opérateurs est consécutive à la directive européenne de 2006. Si plusieurs entités historiquement installées redoutaient l'arrivée de nouveaux concurrents en provenance de toute l'Espagne, la réalité ne justifie pas cette appréhension. Si effectivement quelques municipalités ont vu surgir des opérateurs d'autres régions espagnoles, la plupart des prestataires en 2014 étaient déjà présents localement, soit en raison d'un ancrage historique fidélisé sur une ou plusieurs communes, soit en tant qu'antenne régionale pour les deux grands groupes nationaux représentés localement.

Dans ce paysage, les opérateurs vont se différencier selon quatre stratégies principales.

D'une part, les grands groupes se considèrent dans une catégorie à part ; ils se positionnent sur le registre de la qualité (certifications qualité multiples) avec un panel de compétences pouvant couvrir un champ très étendu : nettoyage industriel, gestion de centres de jour ou résidentiels, interventions à domicile à caractère médico-social. Ils considèrent que leurs véritables concurrents sont les entités de leur taille.

Une deuxième catégorie est composée d'entités de différents statuts, qui peuvent se réunir sous la forme juridique d'Union temporaire (UT)[236] pour répondre aux besoins d'un marché conséquent, comme c'est le cas dans les localités les plus peuplées. La ville de *Donostia San*

[235] 20/100 à 80/100 parmi les municipalités enquêtées.

[236] Cette forme juridique très usitée dans les marchés du bâtiment et des travaux publics, commence à apparaître de manière marginale encore dans le SSAD.

Sebastián par exemple, après avoir travaillé avec un groupe privé, a choisi une Union temporaire composée d'entreprises en provenance du Guipuzcoa et de Biscaye lors de son dernier appel d'offres. Ces rapprochements sont parfois rendus nécessaires en raison d'un autre critère figurant dans les marchés publics, qui est la garantie de solvabilité économique du prestataire, devant reposer sur des volumes financiers déterminés[237] par d'autres marchés. Ce critère a pour effet de barrer l'accès à de petites entités. Il est justifié, selon les interlocuteurs rencontrés, par le caractère fluctuant de l'activité, les délais de paiement, les décalages entre le volume potentiel d'activité estimé par les services sociaux des municipalités et la réalité des heures d'intervention facturées.

Une troisième stratégie correspond à des opérateurs très localisés, fidélisés à un territoire (deux ou trois communes), de statuts[238] relevant plutôt de l'ESS, et qui choisissent de ne pas s'étendre ni de se développer, pour gérer plus facilement l'activité et les salariés. En contrepartie, ils bénéficient de la confiance des municipalités avec lesquelles ils travaillent.

Enfin d'autres structures ont fait le choix de ne pas accéder à ces marchés ou de s'en retirer, pour des raisons liées à l'insécurité même du marché du SSAD : volumétrie d'activité non assurée sur la durée du contrat et donc difficulté à gérer les salariés, tension sur les prix dans certains appels d'offres, garantie financière exigée… C'est notamment le cas du secteur coopératif, dont l'une des entités (rattachée au groupe coopératif de Mondragon, MCC) approchées dans le cadre de nos entretiens a décliné la rencontre, en expliquant sa volonté de se désinvestir du SSAD pour ces différentes raisons. Comme nous le verrons plus loin, elles sont par contre engagées dans d'autres types de services aux contours et aux contenus mieux définis (centres de jour, centres résidentiels). Enfin, certains opérateurs font le choix de la PEAP, en arguant que sa souplesse est mieux adaptée aux besoins des personnes âgées dépendantes, et que le service offert dans le cadre de cette prestation pourrait constituer une voie d'avenir, de nature à faire évoluer le cadre rigide qui régit le SSAD aujourd'hui :

« … *Nous en sommes rendus à un moment où il faudra régulariser et faire évoluer les choses autrement. Aujourd'hui, c'est vrai, la majorité des personnes qui interviennent dans le cadre de la PEAP sont des employés domestiques. Mais à l'avenir, on fera de plus en plus appel à des entreprises avec des exigences*… ». Responsable de l'axe Recherche d'une Fondation, Donostia San Sebastián, le 06/02/2014.

[237] La structure rencontrée en Biscaye témoigne d'une garantie de solvabilité de 2 millions d'euros exigée par la municipalité de Bilbao, que le prestataire doit pouvoir justifier sur d'autres marchés. Une autre entité a renoncé à se présenter lors d'un appel d'offres en raison du montant exigé au titre de la garantie.

[238] Associations, mais aussi sociétés de travailleurs (*sociedad laboral*).

b/ Les interdépendances entre acteurs : l'isolement des opérateurs en l'absence d'un portage politique abouti

Les équipes de fidèles

L'organisation des compétences et des modes d'intervention permet de distinguer les équipes de fidèles selon deux niveaux : les municipalités et les opérateurs agissants.

Les services d'action sociale des municipalités

En tant que service social de base, les municipalités constituent les portes d'entrée des publics. Les travailleurs sociaux des municipalités accueillent en effet les familles et les orientent. La plupart des municipalités rencontrées déclarent apporter l'information la plus complète possible quant au panel des possibilités, incluant prestations économiques et services, sans vouloir privilégier une solution plutôt qu'une autre. La demande des familles porte principalement sur les aides existantes, et même si elles connaissent l'existence du SSAD, elles pensent fréquemment que l'accès au service peut être gratuit. Le rôle des travailleuses sociales des municipalités constitue souvent à envisager la mise en place d'une solution opérationnelle pour la personne dépendante et sa famille, en faisant appel à un bouquet de services, comme par exemple le SSAD en semaine, et l'assistance personnelle les week-ends, mais aussi le SSAD et le centre de jour.

Les travailleuses sociales[239] des municipalités sont engagées dans une étroite collaboration avec l'entité prestataire du SSAD.

Dans plusieurs municipalités, la première visite à domicile entre l'entreprise chargée du SSAD et la famille se fait en présence de la travailleuse sociale de la municipalité, y compris pour les centres urbains les plus peuplés. Le suivi des usagers peut prendre différentes formes, selon une collaboration plus ou moins étroite entre les services municipaux et l'entité prestataire de service. Les prestataires se doivent de justifier d'un suivi des usagers, et d'en faire état auprès des municipalités. Mais ces dernières ne s'en déchargent pas pour autant, notamment en cas de difficulté ou de plainte exprimée par des usagers. Face à une insatisfaction, l'usager peut en effet se tourner tant vers le prestataire que vers la travailleuse sociale qui continue de l'accompagner. Certaines municipalités ont instauré des modes de travail collaboratif étroits avec les prestataires du SSAD : ceci est particulièrement vrai pour les municipalités qui renouvellent leur confiance auprès du même prestataire depuis de

[239]Toujours exprimé au féminin par l'ensemble des municipalités rencontrées.

nombreuses années. A tel point que parfois les usagers ne distinguent plus si leur interlocuteur dépend de la municipalité ou de l'entité prestataire, en raison de leur très grande proximité :

« *… Il y a des relations quotidiennes entre l'association et nos travailleuses sociales. S'il y a un incident, nous avons la réponse dans le quart d'heure qui suit, en raison de notre proximité, y compris les week-ends, ou les jours fériés. C'est comme si la coordonnatrice de l'association travaillait ici. Tu vois, je l'ai appelée directement pour avoir les chiffres précis que tu me demandais, et elle me les a donnés…D'autres entreprises nous proposent des services bien jolis sur le papier, mais ce ne sera jamais la même chose…* ». Responsable technique du département des services sociaux, d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Tolosa, le 06/03/2014.

La proximité se vérifie aussi ici dans le positionnement professionnel des travailleuses, dont les responsables des services sociaux des municipalités soulignent la grande disponibilité, dans une relation avec l'usager qui peut s'instaurer sur une base à la fois professionnelle et personnelle, pour pallier les défaillances d'un tissu familial ou social :
« *… Parfois, les travailleuses vont passer chez quelqu'un juste pour vérifier que tout va bien. C'est qu'il y a eu beaucoup de changements dans la relation entre la famille, les voisins et les anciens. Dans les années 80-90, on pouvait recevoir un appel anonyme d'un voisin donnant une information sur la difficulté de quelqu'un, un symptôme,… non pas pour dénoncer mais pour prévenir. Depuis une dizaine d'années, on ne reçoit plus ce type d'appels. Parfois on se demande : personne n'avait vu cette situation ?... »*. Responsable technique du département des services sociaux, d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Tolosa, le 06/03/2014.

La question du suivi et du contrôle est posée à deux niveaux. D'une part, certaines municipalités estiment qu'il n'est pas nécessairement de leur ressort (par manque de moyens humains ou de légitimité) de suivre et de contrôler le travail réalisé par un tiers, même si ce dernier est soumis à un marché qui les lie. D'autre part, et c'est là un point particulièrement sensible dans le dispositif, le contrôle auprès des bénéficiaires des prestations économiques, indispensable et actuellement peu opérant, facilite les fraudes multiples, et le développement du marché souterrain (notamment par le biais de la PECE). Cette insuffisance est souvent dénoncée par les opérateurs du SSAD, car elle génère fraude et concurrence déloyale :

« *… Le SSAD va très mal. En 2013, dans la commune de X., le nombre d'heures a baissé de 47% par rapport à 2012 ! Tout ça parce que les gens choisissent la prestation économique. Et parfois, avec 830 euros/mois, ils vont prendre quelqu'un qui dort à même le sol et sans qualification… Et ça passe très bien parce qu'il n'y a pas de contrôle !* ». Gérante d'une coopérative, intervenant dans 3 municipalités, Durango, le 25/02/2014.

Les opérateurs

Il convient de distinguer les grands groupes privés, des autres entités intervenant au titre du SSAD.

Pour le groupe privé rencontré lors de nos entretiens, le concept défendu est celui d'un bouquet de services internes et externes, mobilisant la sous-traitance si nécessaire. On évoque ici un secteur sociosanitaire pour les personnes âgées, l'aide à domicile étant comprise comme l'une des réponses possibles. Le SSAD est ainsi intégré dans un ensemble de prestations offertes aux personnes âgées, incluant les centres de jour et les centres résidentiels.

L'organisation interne du groupe lui permet de s'appuyer sur des ressources logistiques et techniques[240] pour répondre aux appels d'offre, le personnel d'intervention étant recruté localement. Des réunions de coordination sont menées entre les travailleuses sociales des municipalités et les coordonnatrices des équipes d'intervenantes à domicile. Une supervision interne permet de contrôler le travail de ces dernières. Le nombre important de municipalités dans lesquelles le groupe est engagé lui permet de justifier les garanties de solvabilité financière exigées dans les appels d'offre. Il peut aussi de la sorte gérer plus facilement les fluctuations d'activité et donc la gestion du personnel, en s'appuyant sur les complémentarités possibles entre municipalités proches géographiquement. En outre, la gestion de centres de jour et de centres résidentiels lui offre parfois une certaine plasticité pour des mises à disposition temporaire de personnel d'un service à un autre, pour autant que les qualifications nécessaires soient satisfaites[241]. Cette souplesse est cependant rendue difficile en raison des accords professionnels qui garantissent des conditions de travail et des droits plus avantageux dans les centres résidentiels que dans le service du SSAD par exemple. Il leur est donc malaisé de transférer du personnel intervenant dans un centre résidentiel (voire un centre de jour), vers un SSAD.

Les autres entités ne disposent pas nécessairement des mêmes ressources. Elles développent toutes d'autres activités que le SSAD, mais pour différentes raisons. Certaines au nom d'une

[240] Regroupées au siège du groupe à Madrid et non pas localement.

[241] Ce peut être le cas pour des auxiliaires en gériatrie ou en infirmerie, dont les compétences leur permettent d'intervenir dans des centres de jour ou des centres résidentiels, en plus du SSAD.

identité qui les a ancrées dans le travail social auprès des femmes. C'est le cas de l'une des fondations et de la coopérative que nous avons rencontrées. Elles ont été créées au moment de la crise économique des années 1980 pour faire face à des difficultés d'emploi féminin. L'émergence d'un nouveau secteur d'activité se concevait alors en tant que réponse possible pour enrayer le chômage féminin. En restant fidèles à leurs valeurs et à leur culture professionnelle, elles ont développé des activités en matière de formation, des programmes socioéducatifs, mais aussi des actions spécifiques dans le domaine du vieillissement (vieillissement actif, recherche, services…). Elles peuvent apporter des réponses multiples (emploi, formation, groupes de parole…) aux femmes qu'elles accueillent. Elles répondent à deux formes de besoins sociaux : ceux des personnes âgées, et ceux de femmes parfois faiblement qualifiées. Deux postures opposées ont pu être observées dans cette catégorie. D'une part, celle dénonçant l'effet pervers des prestations économiques, tant la PECE que la PEAP, en considérant que cette dernière met à mal l'effort de professionnalisation du SSAD. D'autre part, celle plus ouverte, qui tout en reconnaissant les dérives des prestations économiques, pense que la PEAP pourrait constituer une voie d'avenir afin de dépasser les rigidités du SSAD.

Enfin, parmi ces entités issues du travail social, nous pouvons repérer de petites structures qui, bien que déjà engagées dans le SSAD, ont fait le choix de proposer des prestations au titre de la PEAP, par survie économique. Face au délitement du marché du SSAD, et afin d'assurer à ses salariées des revenus suffisants, une association a choisi de se lancer dans le marché de la PEAP, avec le risque d'accentuer une concurrence interne. Une autre association en est même rendue à proposer un service privé à la commune en complément du SSAD qu'elle assure déjà, pour couvrir les besoins économiques de ses salariées dont les heures de travail se sont réduites :

« … L'association Y. avec laquelle nous travaillons est née ici il y a 30 ans, et elle restera ici. Maintenant la directrice se plaint car les travailleuses ont moins d'heures, et elle me dit qu'elles vont s'en aller. On se dispute avec la directrice car elle en est venue à proposer que ses travailleuses travaillent de manière privée pour notre municipalité. Ce serait un peu l'idée de rentrer dans l'assistance personnelle [PEAP]*…* ». Responsable technique du département des services sociaux, d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Tolosa, le 06/03/2014.

Les communautés sectorielles

S'agissant de définir les arènes de négociation où se rencontrent les acteurs collectifs et publics qui interviennent en matière d'aide à domicile, et pour tenir compte de l'organisation spécifique de l'aide à domicile, nous présentons ici les communautés sectorielles qui en résultent à deux niveaux : les communautés informelles territorialisées ; les communautés formelles propres aux opérateurs intervenant dans l'aide à domicile.

Les communautés informelles

Elles mettent en scène d'abord la *diputación* du Guipuzcoa et les municipalités, plus ou moins de manière conjointe. Toutes les municipalités soulignent que la relation avec la *diputación* en matière de SSAD est uniquement financière, la *diputación* n'intervenant jamais dans l'organisation des appels d'offre, ni le choix des prestataires.

Le premier échelon de la communauté informelle correspond à une organisation *comarcal* propre aux travailleurs sociaux des municipalités qui se retrouvent de manière régulière, pour des échanges d'expériences et de réflexions, mais également pour préparer des réunions organisées par la *diputación*. Celles-ci ne visent pas le service du SSAD, mais des questions sociales plus larges, comme par exemple la mise en place par la *diputación* de l'aide aux revenus[242] complémentaire de celle du gouvernement régional, ou l'attention sociosanitaire. Certains interlocuteurs municipaux, mandatés par les autres municipalités, représenteront l'ensemble de la *comarca* lors de ces réunions, pour défendre une position commune et restituer l'information. Dans le cadre de son plan d'amélioration de la dépendance, la *diputación* est mobilisée sur le transfert de compétences des centres résidentiels (municipalités / *diputación),* et elle organise des rencontres à cet effet.

Les municipalités sont également associées à la définition du portefeuille des prestations et services, restée en souffrance depuis l'édiction de la loi régionale de 2008 sur les services sociaux. Elles y participaient notamment via l'association EUDEL[243] qui regroupe les municipalités de la Communauté autonome basque. Mais l'avènement de la coalition *Bildu* en 2011 à la tête de certaines municipalités du Guipuzcoa a eu pour effet sa défection de l'association jugée partisane. Les communes de cette coalition se présentent donc seules aux réunions organisées par le gouvernement régional.

Le maintien à domicile en tant que tel n'apparaît jamais à travers une organisation territoriale spécifique. Cette question est englobée dans la problématique de la dépendance, et elle est

[242] *Ayuda de garantia de ingresos.*
[243] *Euskadiko Udalen Elkartea- Asociación de Municipios Vascos*

orchestrée par les deux niveaux de collectivités concernées : la *diputación* principalement, mais aussi le gouvernement régional vis-à-vis duquel les interlocuteurs rencontrés attendent une définition claire du portefeuille de services et de prestations, devant compléter la loi de 2008.

Les communautés formelles

Il n'existe aujourd'hui aucune organisation spécifique réunissant les opérateurs du SSAD. La faiblesse et l'indétermination du secteur d'activité mais également son éclatement en structures aux logiques distinctes ne favorise pas la perception d'une communauté d'intérêts.

Plusieurs opérateurs revendiquent leur non-appartenance à un réseau professionnel. C'est le cas du grand groupe privé. C'est aussi le cas de la fondation spécialisée dans la recherche gérontologique, et qui souhaite entrer dans le marché de la PEAP. Il en est de même pour d'autres entités de rayonnement plus local, quel qu'en soit le statut juridique (association ou SL, principalement). Les seules structures qui s'intègrent dans des communautés formelles spécifiques sont une fondation et une coopérative qui, toutes les deux, justifient leur choix du SSAD dans une perspective plus large que l'aide à domicile.

La coopérative a créé une coopérative d'initiative sociale, une association, une entreprise d'insertion, et propose de ce fait différents services (appui à la dépendance mais aussi attention sociosanitaire, centre de convalescence, appui socioéducatif, entreprise d'insertion, centre de formation, service d'urgence…). L'entreprise d'insertion lui permet d'adhérer au réseau basque REAS de l'ESS. En tant que coopérative, elle fait partie de Konfekoop, et participe à ce titre au Conseil basque des services sociaux. Sa responsable participe ainsi aux discussions avec le gouvernement régional concernant la loi des services sociaux et son décret. Considérant que le secteur d'activité de l'aide à domicile est jeune, elle entend défendre l'intérêt du monde coopératif et son association plus étroite à la réalisation des services sociaux, ainsi que le stipulent les textes de loi espagnol et basque. Elle constate dans la réalité que lors des attributions du marché du SSAD, le critère « tiers-secteur » n'intervient qu'à égalité de condition sur les autres critères (techniques et économiques). Et de ce fait, les opérateurs rattachés à l'ESS ne sont pas privilégiés dans les marchés publics. C'est ce que nous confirme la directrice des services sociaux d'une grande ville ayant fait le choix d'un grand groupe privé après un marché précédemment attribué à deux coopératives. Les deux coopératives n'ayant pu afficher les mêmes coûts salariaux, il en résultait un manque d'équité entre intervenantes pour le même service et pour la même ville, justifiant ainsi le changement d'attributaire lors de l'appel d'offres suivant.

Les réseaux extra-sectoriels

S'agissant ici de définir les lieux où sont amenées les controverses et donc les questions touchant le maintien à domicile des personnes âgées, mais dépassant le seul secteur de l'aide à domicile, nous nous intéressons à deux sphères : celle de l'espace sanitaire, et celle des politiques publiques localisées (régionale, provinciale et municipales) dans leur prise en considération du vieillissement des populations.

L'espace sanitaire

Le secteur sanitaire relève d'une compétence du gouvernement régional, avec l'organisme *Osakidetza* chargé de sa mise en œuvre. Le système d'accès aux soins ne repose pas sur une médecine de ville en Communauté autonome basque, puisque les médecins et les infirmiers sont rattachés aux *centros de salud*, où se pratique la médecine ambulatoire de proximité. La plupart des municipalités sont dotées d'un *centro de salud*, avec du personnel soignant salarié du gouvernement régional. Il existe un secteur hospitalier public qui relève également de la tutelle du gouvernement régional[244]. La question amenée en matière de maintien à domicile et de prise en charge du vieillissement est celle du besoin de coordination entre les services sociaux (en charge du SSAD) et les services sanitaires (professionnels du *centro de salud*).
Elle est soulevée lors des retours d'hospitalisation, période critique pour les personnes âgées qui suppose une prise en charge particulière. La coordination, souvent facilitée par la proximité physique des lieux d'implantation du *centro de salud* et des services sociaux de la municipalité, manque cependant de portage institutionnel. Ceci en raison des cloisonnements entre un secteur sanitaire piloté par le gouvernement régional et un secteur social en matière de dépendance dont la mise en œuvre fait intervenir la *diputación* et les municipalités :

« *…Il y a une réflexion pilotée par Osakidetza, qui accorde maintenant beaucoup d'importance au thème social. Mais l'implication sociale a toujours existé. C'est nous qui sommes les gentils dans ce film ! La santé débarque maintenant. Ils veulent faire une analyse complète de la dépendance, et des ressources existantes. En prenant en compte l'intégralité de la personne. En couvrant tout l'éventail des possibilités depuis le domicile jusqu'au centre résidentiel. Bien sûr, va se poser un problème économique, financier. Chez nous, il y a une bonne coordination entre l'ambulatoire et le SSAD, mais pas formalisée.* » Responsable

[244] En parallèle à un secteur hospitalier privé, et à un secteur mutualiste présent en Espagne.

technique du département des services sociaux d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Tolosa, le 06/03/2014.

L'interlocuteur du groupe privé indique une voie d'avenir qui pourrait structurer un espace sociosanitaire autour du maintien à domicile : l'hospitalisation à domicile. Donnant l'exemple de la région autonome des Canaries où des systèmes monitorés permettent de prolonger ou d'éviter des hospitalisations hors domicile, il invoque les possibilités télématiques facilitant la permanence des liens entre un établissement hospitalier et le domicile, et la perspective de nouveaux services à caractère sociosanitaire, représentant autant de perspectives de développement pour son entreprise (cf. 6.4.1).
Ce besoin de coordination invoqué entre la sphère sociale et la sphère sanitaire renvoie à deux considérations. D'une part, en matière de prise en charge du maintien à domicile, la coordination concerne un ensemble d'étapes, depuis le maintien au domicile, jusqu'à l'hébergement en centre résidentiel, en passant par les centres de jour et d'autres modalités (appartements tutorés). A ce titre, le SSAD se définit comme un maillon dans une chaîne, important dans la mesure où il touche des personnes vivant dans un environnement non médicalisé pour lesquelles la dimension de prévention peut être décisive. Ensuite, il rappelle l'invocation d'espaces sociosanitaires figurant dans le texte de loi de 2008. Dans cette perspective, la question posée par les interlocuteurs des municipalités est la difficulté d'instaurer un dialogue entre des sphères peu habituées à se rencontrer et portées par des institutions distinctes.

Les politiques publiques localisées en matière de vieillissement

Dans le panel des réponses apportées en matière de vieillissement, deux services sont plutôt bien implantés dans les différentes localités du Guipuzcoa :
- les centres de jour : trente-cinq centres de jour publics (en gestion non directe[245] à 95%), qui représentaient 720 places en 2010[246] ;
- les centres résidentiels : seize centres résidentiels publics (en gestion non directe à 96%) qui représentaient environ 2000 places en 2010[247], auxquels il faut rajouter les centres résidentiels privés, qui proposent des places en gestion concertée avec la *diputación*[248], pour plus de 55% du nombre total de places en 2010[249].

[245] Dont la gestion est confiée à un tiers, selon la même modalité de marché public que le SSAD.
[246] *Source : Etude Promokoop Fundazioa et groupe SSI – décembre 2011.*
[247] *Source : Etude Promokoop Fundazioa et groupe SSI – décembre 2011.*
[248] Un même établissement peut proposer des places dites concertées, financées par la *diputación* et accessibles à

La plupart des municipalités rencontrées soulignent que les centres de jour satisfont les besoins, ce dont témoigne l'absence de liste d'attente. Il n'en est pas de même pour les centres résidentiels, comme l'illustre une municipalité indiquant qu'une quarantaine de personnes étaient en liste d'attente pour accéder à une place concertée.

Des accords entre la *diputación* et des centres résidentiels permettent d'accueillir dans ces derniers, temporairement et pour des durées courtes, des personnes dépendantes, de manière à offrir une solution de répit aux familles.

Mais certains services mentionnés dans la loi des services sociaux n'avaient pas été mis en place comme les centres d'accueil de nuit, ou le service d'appui aux personnes aidantes (qui est davantage développé dans la province de Biscaye).

Les municipalités peuvent également offrir d'autres services destinés à des personnes âgées vivant à domicile (portage de repas, transport/accompagnement en ville, coiffure à domicile, nettoyage complet des logements…). Certaines, comme *Donostia San Sebastián* ont fait le choix d'assumer des propositions destinées aux personnes considérées comme autonomes[250], dans un but de prévention. Ces propositions visent la mise en place d'appartements tutorés, ou des habitats communautaires composés de trois ou quatre appartements, mais aussi quelques places financées par la municipalité dans des centres résidentiels. Etant donné les publics auxquels elles s'adressent qui ne relèvent pas des catégories de personnes dépendantes, elles sont dans ce cas entièrement financées par le budget municipal.

Cette prise en considération des personnes âgées autonomes est relayée par différents programmes visant la socialisation des personnes âgées et la prévention du vieillissement. Ainsi, la ville de *Donostia San Sebastián* a-t-elle mis en place deux lignes de travail : un appui à la rénovation des locaux occupés par les dix-huit associations de retraités de la ville ; le développement d'espaces communautaires partagés avec d'autres publics à travers différentes activités (école de musique, sports…).

La responsable des services sociaux de la ville reconnaît que les personnes âgées se sont mobilisées beaucoup plus facilement sur le premier axe qui rejoint les niveaux de socialisation les plus répandus dans cette tranche d'âge. Elle souligne en creux la difficulté à impulser d'autres formes de socialisation qui faciliteraient le lien intergénérationnel, et peut-être les limites d'initiatives portées au nom des intéressés, présupposant la forme selon laquelle pourrait se développer leur propre *empowerment* à l'avenir.

---

tout citoyen, et des places financées à titre privé.

[249] Source : SIADECO – 2013.

[250] Moins de 25 points selon le BVD.

Cette perspective rejoint un projet expérimental mené par le gouvernement régional, dans le cadre d'un programme mondial mis en place par l'Organisation mondiale de la santé. Au constat du vieillissement des populations dans les villes, le programme[251] se propose d'imaginer des modes d'organisation facilitant la vie au quotidien de la personne âgée. Piloté par le département de l'emploi et des questions sociales (chargé également de santé publique) du gouvernement régional, le projet pilote dénommé *Etxean Ondo*[252] a démarré en 2011 par des actions expérimentales menées dans cinq municipalités[253] du Guipuzcoa. Elles avaient pour but de développer un modèle d'attention intégrale centrée sur la personne à domicile, la participation et l'inclusion communautaire. Mobilisant un partenariat important et reposant sur l'étude et la gestion de cas, elles ambitionnaient une meilleure intégration entre niveaux et secteurs, spécialement le social et la santé, la génération de nouveaux services de proximité, l'appui aux aidants professionnels, des changements organisationnels et de modes d'intervention dans les centres d'accueil, et enfin le développement de la téléassistance.
Si les interlocuteurs rencontrés dans les municipalités avouent s'être impliqués avec enthousiasme dans le projet, avec des perspectives de réorganisation, ou de nouvelles actions comme la mise en place d'ateliers intergénérationnels[254], ils étaient plus mesurés sur ses prolongements possibles. Début 2014, les conclusions de la première phase du projet n'avaient pas encore été restituées aux municipalités participantes, et les propos d'une interlocutrice dénotent une forme de désillusion au regard de l'engagement du gouvernement régional dans ce projet, et de l'impasse liée à des accords politiques locaux difficiles à construire :

« *… Ce projet a été uniquement théorique. Nous avons participé avec beaucoup d'enthousiasme mais c'est resté une étude…. La dernière loi date de 2008 et nous n'avons pas plus de ressources. Il y a une difficulté d'entente entre le gouvernement régional et la diputación. Le gouvernement espagnol a aussi sa responsabilité. La loi était très ambitieuse, et ensuite les décrets l'ont amputée. Ils ont obligé la diputación à compenser. La diputación a fait beaucoup. Nous autres, en tant que municipalité, nous complétons ce que fait la diputación. Les aides et les valorisations vont à la baisse. Nous devons dire aux gens de ne pas demander. Pourquoi Etxean Ondo a-t-il été conduit par le gouvernement régional ? Qu'est-ce qu'il nous a apporté ? Du travail pour une personne qu'on ne voit plus. On*

[251] *Ciudad amigable*, ou la ville « conciliante ».
[252] *Bien à la maison*, en basque.
[253] Donostia San Sebastián, Irun, Oiartzun, Tolosa, Zarautz.
[254] Ateliers avec des conteurs issus de différentes générations, par exemple.

continue comme avant. La diputación n'a même pas participé à Etxean Ondo... » Responsable technique du département de service social d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Tolosa, le 06/03/2014.

Les agences de développement sont peu citées par les municipalités en tant qu'acteurs intervenant sur le thème de la dépendance, à l'exception toutefois de leur rôle dans l'appui à la création de petites entreprises, dont certaines positionnées récemment sur le marché de la PEAP.

c/ Un compromis difficile pour une gouvernance territoriale plus partenariale, en raison d'une *cité domestique* qui freine la professionnalisation du secteur et d'une *cité marchande* qui réduit le prix à un coût

Le cadre législatif et réglementaire non stabilisé a été souligné précédemment par différents interlocuteurs comme l'un des principaux obstacles à la professionnalisation et au développement du secteur de l'aide à domicile.

Le contexte budgétaire national tendu qui remet en cause les conditions de financement des dispositions prévues dans la loi de la dépendance de 2006 crée une pression supplémentaire au niveau des autonomies régionales, et notamment en Communauté autonome basque. Nous avons pu constater que la *diputación* du Guipuzcoa a néanmoins choisi de compenser les amputations budgétaires nationales.

Parmi les raisons qui rendent difficile la poursuite de la clarification réglementaire et législative demandée ou invoquée par certains, nous pouvons en repérer quelques-unes qui relèvent de la capacité à conclure des ententes localement.

Ainsi, la difficulté à édifier des accords politiques entre les échelons territoriaux concernés (gouvernement régional, *diputación*, municipalités) peut-elle refléter l'état des équilibres partisans qui ne facilite pas toujours les conditions du dialogue politique : légitimité d'EUDEL mise à mal en tant qu'instance représentative des municipalités, ce qui génère des formes de médiation directe entre certaines municipalités, la *diputación* et le gouvernement régional ; antériorité des choix politiques multiples portés par les municipalités depuis 2008 rendant difficile l'adoption ultérieure d'un cadre réglementaire unique ; négociations individualisées entre *diputación* et municipalités pour envisager les transferts croisés de compétences (centres résidentiels contre SSAD).

La clarification réglementaire souhaitée par les interlocuteurs porte sur différents aspects.

D'une part, la nécessité de créer les conditions d'un contrôle efficace pour l'utilisation des prestations économiques[255], qui aurait pour effet de réduire leur détournement, d'améliorer leur efficience, et de lutter contre le marché souterrain.

Ensuite, la qualification des opérateurs du SSAD, qui permettrait de ne pas conditionner la concurrence entre opérateurs à la solidité de leur structure financière et aux garanties qui en découlent.

Enfin, l'assouplissement des conditions de réalisation du service à domicile (horaires, nature des interventions…), qui faciliterait le choix des usagers en faveur du SSAD plutôt que des prestations économiques.

Nous avons constaté que les critères retenus pour déterminer la participation des usagers (*co-pago*) contribuent également au tassement du SSAD en Guipuzcoa, par opposition aux exigences moindres envers les prestations économiques.

En nous référant à présent aux hypothèses dans lesquelles s'inscrit notre travail, tant pour l'IAE que l'AD, cette organisation spécifique du SSAD, et plus largement du dispositif du maintien à domicile des personnes âgées dépendantes dans le Guipuzcoa, pourrait-elle résulter de valeurs spécifiques ? En quoi les valeurs mobilisées par les acteurs se rejoignent-elles ou au contraire s'opposent-elles ? Pouvons-nous identifier des espaces de compromis à partir des registres de justification invoqués ?

Les *cités industrielle* et *civique* qui fédèrent

En tant que parties prenantes directement intéressées par la valorisation du SSAD, les opérateurs prestataires se retrouvent généralement sur la notion de qualité. Selon leur identité, leurs parcours antérieurs et leurs affiliations, ils mettront plus ou moins l'accent sur l'un des deux registres visés par la qualité : la qualité du service rendu à l'usager grâce à une attention personnalisée, et au respect de procédures ; la qualité du traitement et des conditions de travail des intervenantes à domicile.

Le groupe privé rencontré met en avant le premier niveau, à travers son savoir-faire de prestataire de services, pour des activités au départ très éloignées des services pour personnes âgées dépendantes. Le champ de ses domaines d'intervention couvre le nettoyage, la sécurité, la maintenance, au bénéfice d'entreprises et de particuliers. Il justifie sa stratégie de développement par une recherche incessante de nouveaux services à pourvoir tant auprès des entreprises que des personnes. C'est en ce sens qu'il présente le processus de vieillissement comme une opportunité pour proposer et développer de nouveaux services, à domicile ou en

[255] Essentiellement la PECE, mais également la PEAP.

établissement. Le SSAD est devenu un secteur à investir au même titre que la gestion de centres de jour ou résidentiels, afin d'y déployer des référentiels de qualité adaptés au monde sociosanitaire (en vertu desquels il est amené à gérer du personnel médical comme des médecins dans les centres résidentiels, et des infirmiers dans les centres résidentiels et de jour). L'intérêt porté au SSAD est alors justifié par la capacité à concevoir et appliquer des procédures et des *process*, ce qui caractérise la *cité industrielle*.

Les structures issues de l'ESS, notamment celles qui sont insérées dans des réseaux (REAS, Konfekoop, mais aussi fondations sociales) mettent en avant le soin porté à la qualité du travail et au développement des compétences professionnelles et personnelles des intervenantes à domicile. Leur genèse et leur culture institutionnelle les ont ancrées dans une préoccupation citoyenne ayant pour objet la création de débouchés professionnels au profit de femmes souvent sans qualification. Le choix de l'aide à domicile en tant que secteur d'activité à approcher est justifié par cette perspective, relevant de la *cité civique*. Mais ces structures ne constituent pas les gardiens du temple de la valorisation du statut des travailleuses à domicile et de la capacité à doter des femmes en difficulté d'une compétence professionnelle. Car les critères d'amélioration technique figurant dans les appels d'offre de certaines municipalités mentionnent l'accueil des collectifs en difficulté, auquel peuvent répondre des opérateurs issus du monde marchand :

« *… L'entreprise qui a gagné le dernier appel d'offres est X…*[256] *Elle ne vient pas de l'Economie Sociale et pourtant ce sont eux qui ont gagné car ils se sont engagés à incorporer dans leurs effectifs des collectifs en difficulté que nous repérons déjà dans nos services…* ». Responsable des services sociaux d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, Andoain, le 21/02/2014.

Les services sociaux des municipalités qui participent à la garde rapprochée des équipes de fidèles du SSAD, sont présents sur ces deux registres.

Ces différents acteurs se retrouvent ainsi sur les registres de la *cité industrielle* et de la *cité civique*, le SSAD étant compris comme une activité prompte à développer des *process* et des procédures dans un double intérêt. D'une part, proposer des services de qualité selon le principe de l'attention personnalisée auprès de personnes âgées. Ensuite, permettre à des femmes en difficulté d'accéder à des compétences professionnelles valorisables sur le marché de l'emploi.

[256] Le groupe privé rencontré lors de nos entretiens.

Les cités domestique et marchande qui divisent

Mais deux autres registres invoqués par les acteurs viennent buter contre cet avènement de la qualité au service du développement du SSAD.

Le registre de justification majeur, porté finalement par les familles elles-mêmes[257], tout comme les services sociaux des municipalités, ainsi que la *diputación* ou la Communauté autonome basque, relève de la *cité domestique.*

Les propos rapportés par l'un des interlocuteurs de la *diputación* pourraient résumer les représentations dominantes se référant à cette activité :

« ...Il y a une culture qui veut que pour s'occuper de quelqu'un, il faut d'abord être une femme, car les femmes sont nées avec cette aptitude dans leurs gènes... ! Il n'est pas nécessaire de demander un diplôme, ou de la psycho-pédagogie… ». Direction de l'action sociale de la *diputación* du Guipuzcoa, Donostia San Sebastián, le 12/12/2013.

Sans pour autant la généraliser, et sans obérer les conditions d'accès au SSAD plus discriminatoires d'un point de vue financier, cette représentation pourrait expliquer que les prestations économiques soient davantage sollicitées. Et ce, bien qu'elles ne s'accompagnent pas nécessairement d'une exigence de professionnalisme. S'occuper d'une personne âgée relevait « naturellement » de la tâche qui incombait à son environnement familial (Esping-Andersen, 2006). Les évolutions contemporaines de l'organisation des cellules familiales, la décohabitation entre générations, l'accès massif des femmes au marché de l'emploi, n'ont pas pour autant mis à mal cette tendance « naturelle ». Même si nos interlocuteurs font état de l'évolution des modes de vie, ils soulignent la permanence des liens familiaux facilitant une prise en charge familiale, y compris en milieu urbain comme *Donostia San Sebastián :*

« *… Ici en ville, c'est « une famille pour plusieurs toits ». Une personne de la famille est toujours suffisamment proche pour suivre ce qui se passe, négocier et suivre un service comme l'assistance personnelle…* ». Chercheur au SIIS, Donostia San Sebastián, le 02/01/2014.

Une responsable des services sociaux d'une municipalité témoigne de son cas personnel, ayant fait le choix des prestations économiques plutôt que le SSAD pour la prise en charge de parents âgés :

[257] Selon ce que nous en rapportent nos interlocuteurs rencontrés dans les municipalités.

« … *Dans ma famille, nous sommes cinq frères et sœurs, quatre à vivre ici. Avec les prestations économiques, nous avons réussi à accompagner notre père avec une maladie d'Alzheimer et notre mère avec un cancer* ». Responsable des services sociaux d'une collectivité de moins de 20 000 habitants, Andoain, le 21/02/2014.

L'autre registre qui, dans la configuration actuelle, s'oppose au déploiement d'un secteur professionnel à part entière, est la difficulté d'une valorisation marchande, reconnue et assumée, pour le service professionnel. La valeur économique du service est perçue comme un coût qu'il s'agit de minimiser, plutôt que comme un prix à reconnaître. De ce fait, les accords sociaux favorables aux salariés, conclus pour certaines entreprises et dans certaines municipalités uniquement, sont considérés comme des charges supplémentaires à répercuter auprès des usagers. La détermination de la valeur économique du service doit être approchée selon la mesure qui permet de l'étalonner. Ceci renvoie aux choix politiques orientant les arbitrages des budgets publics. Car le SSAD ne peut exister en tant que marché stable qu'en vertu de la solidité des consensus politiques qui le dotent des ressources financières nécessaires.

Comme nous avons pu le constater, la pénalisation de la valeur marchande du SSAD réside dans la concurrence des prestations économiques, et notamment la PECE qui se révèle plus génératrice de rente que du déploiement d'un service professionnel.

Il est à cet effet révélateur de souligner la référence utilisée par nos interlocuteurs de la *diputación* à une étude de l'Université du Pays basque sur *L'impact économique de la dépense en politique sociale de la diputación foral du Guipuzcoa* (Zubiri et al., 2010). La communication par nos interlocuteurs de cette étude, dont l'objet est d'analyser l'impact économique de la dépense sociale de la *diputación* du Guipuzcoa, en quantifiant ses effets sur la production, le revenu, l'emploi et les recettes, peut être comprise comme un exercice de légitimation, voire de justification de la politique sociale de l'exécutif provincial.

Dans la visée qui nous anime, il est intéressant de noter, dès le début de l'étude[258], la présence d'un graphique mettant directement en comparaison les effets sur la sphère productive et le bien-être social des dépenses publiques sociales et des dépenses publiques affectées à la construction des routes. Il est aussi intéressant de souligner certains éléments de conclusion. Par exemple, le fait que l'aide à la dépendance et aux personnes à bas revenus absorbe 65%

[258] Page 10.

des dépenses de politique sociale[259], ou que chaque euro dépensé en politique sociale induit une production en valeur de presque 2 euros, soit 20% inférieur à la moyenne du secteur des services, et 50% inférieur au secteur de la construction, mais supérieur à la moyenne de l'industrie, de l'agriculture et de la pêche. Les conclusions relèvent aussi l'intérêt limité de l'impact sur la production, puisque il se peut qu'une bonne partie des effets s'échappent hors frontière sous la forme de demande d'inputs en provenance d'autres régions. « *Par exemple, dans la construction, seulement 0,6 centimes de chaque euro de production demeure dans le Guipúzcoa. Le plus important en conséquence est le multiplicateur de revenu et non pas celui de production* ». De ce point de vue, « *chaque euro de dépense sociale génère 1,02 euros de revenu pour les résidents du Guipuzcoa,… effet multiplicateur notable qui dépasse celui de tous les autres secteurs,… plus de 60% supérieur à ceux de la construction, de l'agriculture et de la pêche…* ».

On pourrait ainsi conclure de cette étude que le choix politique qui justifie la primauté des prestations économiques au détriment du développement d'un service professionnel, relève du calcul économique doublé d'un intérêt social, surtout dans une période de contraction économique, car il soutient un choix keynésien de relance ou de maintien de la consommation locale.

Le développement relatif de la PEAP traduirait une forme d'isomorphisme institutionnel de nature mimétique avec le secteur du handicap[260] pour lequel la prestation avait été originellement pensée, plutôt que l'expression d'une volonté politique, comme le signale cet interlocuteur à travers le regard critique qu'il porte sur la PEAP :

« *… Ils savent qu'ils ne donnent pas d'emploi avec l'assistance personnelle, mais c'est ce que les gens veulent. On a pris l'option la plus libérale dans le Guipuzcoa, celle de l'assistance personnelle, qui permet à l'usager de choisir le prestataire qui lui convient, comme avec vos chèques emploi-service en France. Il n'y a pas eu une volonté d'affaiblir le SSAD. C'est plutôt l'expression d'une passivité politique que d'une véritable option politique* ». Chercheur du SIIS, Donostia San Sebastián, le 02/01/2014.

[259] Lesquelles correspondent à 40% des dépenses de la *diputación foral* et 1,5% du PIB provincial.

[260] Dont on a pu voir qu'il suscite une intervention publique et privée soutenue dans le Guipuzcoa, comme en témoigne le nombre de postes de travail créés dans les *centros especiales de empleo* (cf. Deuxième partie, chapitre 5).

L'évolution de la PEAP comme perspective de dépassement autour de valeurs communes

Le cas spécifique du Guipuzcoa quant au fort développement de la PEAP pourrait signifier une forme de compromis sur les valeurs, entre développement d'un service professionnel pour faciliter le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, besoin de flexibilité pour envisager des modalités moins rigides que le SSAD actuel, et possibilité donnée à l'usager de choisir son prestataire.

Les interlocuteurs rencontrés indiquent un certain nombre de conditions qui devraient être remplies (sous couvert d'un décret d'application qui les rende obligatoires) pour faire évoluer cette prestation vers un service à caractère professionnel : la définition des aptitudes professionnelles nécessaires pour intervenir en tant qu'assistant personnel, un registre des structures professionnelles habilitées à intervenir au titre de la PEAP.

Aujourd'hui, certains acteurs du secteur coopératif se sont détournés du SSAD en raison de ses contraintes, et sont intéressés par l'assistance personnelle. Les plus farouches détracteurs de la PEAP sont les structures professionnelles fortement engagées dans le SSAD, qui considèrent cette prestation économique comme leur principale source de concurrence. Elles situent cette rivalité à l'endroit où elles ont entrepris des efforts significatifs (compétences des travailleuses à domicile, obligation de suivi des prestations), là où la PEAP peut précisément s'immiscer grâce au vide réglementaire existant :

« *… L'assistance personnelle est le cancer du SSAD. Elle est en train de créer un sous-marché avec une main d'œuvre peu qualifiée, avec des municipalités qui ne contrôlent pas, même si quelques-unes commencent à le faire…Les embauches se font avec peu de professionnalisme. Mais les politiques ne veulent rien savoir de tout ça…* ». Gérant d'un groupe privé, Donostia San Sebastián, le 27/01/2014.

Cette modalité d'intervention à domicile, si elle devait se développer en s'appuyant sur des structures professionnelles, pourrait constituer une solution assez proche d'un système combinant à la fois le chèque emploi-service et le service mandataire en France. Elle pourrait aussi s'inscrire dans des évolutions sociologiques perçues par certains de nos interlocuteurs, laissant entendre que la prise en charge familiale des personnes âgées dépendantes se heurtera de plus en plus à deux écueils : la moindre disponibilité des familles accentuée par leur éclatement, et la limite d'un accompagnement non professionnel. Elle pourrait offrir la

souplesse qui manque aujourd'hui au SSAD, dans les modalités de réalisation du service (horaires et jours d'intervention).

La gouvernance territoriale, éclatée entre des règles marchandes orchestrées par une présence tutélaire peu concertée, pourrait de la sorte évoluer dans un esprit plus partenarial. La capacité à poser des règles fixant la qualification des opérateurs et orientant les choix des usagers vers des prestations professionnelles, pourrait favoriser une gouvernance territoriale plus partenariale à l'avenir.

6.4.2 En Pays basque français : des opérateurs en lutte au sein d'un espace sociosanitaire en construction

a/ Les dynamiques des 4 rapports institués : une concurrence exacerbée par l'arrivée des opérateurs privés

Le RI Achat

Depuis la loi du 24 janvier 1997 instituant une Prestation spécifique dépendance (PSD), la grille AGGIR (Autonomie Gérontologie – Groupes iso-ressources) est l'outil partagé par les acteurs institutionnels du champ de la dépendance en France. Il vise à déterminer des Groupes iso-ressources (GIR) rassemblant des personnes ayant des niveaux proches de besoins d'aide pour accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne. Les niveaux les plus dépendants (GIR 1 à 4 sur une échelle de 1 à 6) ouvrent droit à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) mise en place début 2002.

La grille AGGIR distingue six niveaux.

Le GIR 1 correspond aux personnes confinées au lit ou au fauteuil et dont les fonctions mentales sont gravement altérées : elles nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants.

Le GIR 2 comprend deux groupes de personnes : celles qui sont confinées au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante ; celles dont les fonctions mentales sont altérées mais qui ont conservé leurs capacités de se déplacer.

Le GIR 3 correspond, pour l'essentiel, aux personnes ayant conservé leurs fonctions mentales, partiellement leur capacité à se déplacer mais qui nécessitent plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle. La majorité d'entre elles n'assument pas seules, l'hygiène de l'élimination anale et urinaire.

Le GIR 4 comprend essentiellement deux groupes de personnes : d'une part, celles qui n'assument pas seules leurs transferts mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement. Elles doivent parfois être aidées pour la toilette et l'habillage. La grande majorité d'entre elles s'alimente seule ; d'autre part, celles qui n'ont pas de problème pour se déplacer mais qu'il faut aider pour les activités corporelles ainsi que les repas.

Le GIR 5 correspond aux personnes qui assurent seules leurs déplacements à l'intérieur de leur logement, s'alimentent et s'habillent seules. Elles nécessitent une aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage.

Le GIR 6 regroupe toutes les personnes qui n'ont pas perdu leur autonomie pour les actes discriminants de la vie courante.

La détermination GIR, telle que décrite dans l'article R232-3 du Code de l'action sociale et des familles, s'appuie sur dix axes d'activité corporelle et mentale dits «discriminants».[261]

Jusqu'en 2008, pour chacune de ces activités, la personne était évaluée selon une échelle, couvrant trois modalités, dans laquelle les aspects psychiques étaient peu pris en considération. C'est la raison pour laquelle des adverbes furent introduits pour chacune des trois modalités[262] afin de réduire l'incertitude des évaluateurs.

Même si un algorithme permet de calculer automatiquement le GIR à partir des réponses apportées, le degré d'appréciation des réponses relève de la subjectivité de l'équipe médico-sociale chargée d'évaluer le degré de perte d'autonomie de la personne, ce qui peut soulever des controverses sur leur marge d'interprétation[263].

Dès lors que le Conseil général est saisi d'une demande[264] pour une personne âgée de plus de 60 ans, une équipe médico-sociale départementale, composée d'une assistante sociale, d'une infirmière et d'un médecin, se rend au domicile pour évaluer le degré de perte d'autonomie de la personne. Le classement GIR permet d'établir un plan d'aide précisant la nature des dépenses nécessaires au maintien à domicile (aide à domicile, portage de repas, téléassistance, aides techniques, travaux d'aménagement…). Seul le classement GIR est utilisé dans le

---

[261] La cohérence, l'orientation, la toilette, l'habillage, l'alimentation, l'élimination, les transferts, les déplacements à l'intérieur, les déplacements à l'extérieur, la communication à distance.

[262] *Modalité A* : « la personne fait seule, spontanément et totalement et habituellement et correctement » ;
Modalité B : « la personne fait seule non spontanément et/ou partiellement et/ou non habituellement et/ou non correctement » (réponse non pour 1 à 3 des 4 adverbes) ;
Modalité C : « la personne ne fait pas seule ni spontanément, ni totalement, ni habituellement, ni correctement».

[263] Comme le souligne un document de travail de la DREES de 2011, sur « Les estimations GIR dans les enquêtes Handicap-Santé 2008-2009 ».

[264] Via un professionnel de la santé, ou des services sociaux comme ceux du CCAS de la commune de domiciliation, ou le CLIC – Centre Local d'Information et de Coordination gérontologique, ou directement par la personne âgée et sa famille auprès d'une antenne du Conseil général (Maison de la solidarité départementale).

département des Pyrénées-Atlantiques, contrairement à d'autres départements où des grilles expérimentales élaborées avec le concours de la CNSA sont mobilisées.

L'APA est accessible aux personnes classées en GIR 1, 2, 3 ou 4. C'est là une innovation majeure depuis la suppression de la prestation antérieure (PSD) réservée aux GIR 1, 2 et 3. La proposition de l'équipe évaluative est examinée en commission APA[265], qui est tenue de donner une réponse à la personne âgée dans un délai de deux mois maximum.

Si l'APA conditionne aujourd'hui l'existence du marché de l'aide à domicile, elle n'est pas la seule ressource (en plus de la contribution des usagers) qui peut être mobilisée dans le plan d'aide : on y retrouve en effet, pour les GIR 5 et 6, les contributions spécifiques des caisses de retraite[266] ou de certains régimes de retraite complémentaire. Un plan d'aides CARSAT est dans ce cas spécifiquement élaboré, par un organisme qui en a reçu la délégation, généralement le CCAS du secteur ou une association. Pour les niveaux de ressources les plus modestes, l'aide sociale du Conseil général peut être mobilisée. Elle permet de prendre en charge l'intervention d'aide-ménagères pour des GIR 5 et 6 aux revenus les plus bas. Mais le volume d'activité global représenté par ce marché de l'aide sociale reste marginal au regard de celui représenté par l'APA, selon les services du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques.

Pour la période 2006-2011, la progression de l'APA à domicile dans le département des Pyrénées-Atlantiques donnait les indications suivantes.

Tableau 22 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile dans les Pyrénées-Atlantiques entre 2006 et 2011

Année	2006	2011	Progression entre 2006 et 2011	% en 2011, par pôle gérontologique (secteur géographique)					
				BAB *Pays Basque*	Labourd Navarre *Pays Basque*	Béarn Adour *Béarn*	Haut-Béarn/ Soule *Pays Basque/ Béarn*	Pau et agglo *Béarn*	Est Béarn *Béarn*
Bénéficiaires	6 874	7 653	+ 11,3%	17,3	12,9	16,3	15,9	23,5	14,2

Source : Conseil général 64 (Schéma d'autonomie 2013-2017- Diagnostic)

La répartition territoriale indique une plus forte proportion de bénéficiaires de l'APA à domicile dans la partie béarnaise que dans la partie basque du département.

Le tableau qui suit indique la progression des bénéficiaires de l'APA à domicile par GIR entre 2006 et 2011 : il montre bien la prévalence des GIR 4 (57,8 % du total des bénéficiaires en

[265] Organisée par pôle gérontologique avec 7 membres et présidée par le président du Conseil général ou son représentant, elle est composée de représentants du Département, de la Sécurité sociale, d'organismes publics sociaux comme des CCAS, désignés par le président du Conseil général.

[266] CARSAT (Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail).

2011) et leur progression en cinq ans au détriment des catégories les plus dépendantes (GIR 1 et 2) qui se sont tournées vers l'accueil en établissement.

Tableau 23 : Evolution du nombre de bénéficiaires APA domicile par GIR entre 2006 et 2011, dans le département des Pyrénées-Atlantiques

Année	2006		2011	
	Nombre	%	Nombre	%
GIR 1	184	2,7	199	2,6
GIR 2	1 347	19,6	1 226	14,6
GIR 3	1 593	23,2	1 805	23,6
GIR 4	3 750	54,5	4 423	57,8
Total	6 874	100	7 653	100

Source : Elaboration propre, d'après données du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques (Schéma départemental d'autonomie 2013-2017 – Etat des lieux)

Les mêmes sources d'information du Conseil général indiquaient que 72 à 75% des allocataires APA étaient des femmes en 2011, et que la moyenne d'âge des bénéficiaires se situait entre 84 et 85 ans, sur les différents territoires[267]du département.

Le RI Salarial

Deux catégories d'emplois sont à distinguer.

D'une part, l'emploi par des structures professionnelles agréées, en tant que service prestataire et/ou mandataire, qu'elles soient autorisées ou pas, mobilisant aujourd'hui près de 70% de l'activité générée par l'APA dans les Pyrénées-Atlantiques[268].

D'autre part, l'emploi direct, essentiellement sous sa forme légale, étant donné le caractère marginal de l'emploi illégal (pour ce qui est du *care*, lié à des prescriptions publiques), ceci en raison des modalités de réalisation et de suivi des prestations liées à l'attribution de l'APA ou à l'aide sociale.

Le tableau qui suit indique l'évolution du nombre de bénéficiaires selon les trois modalités d'intervention.

[267] Ou pôles gérontologiques.

[268] Mais pouvant également intervenir au titre des prestations financées par la CARSAT, des régimes de protection complémentaires, de l'aide sociale du Conseil général dans certains cas.

Tableau 24 : Evolution de la répartition du mode d'intervention pour les bénéficiaires de l'APA à domicile entre 2006 et 2011

Année	Emploi direct		Service prestataire		Service mandataire		Total
	Nombre	% total	Nombre	% total	Nombre	% total	Nombre
2006	2 703	39,4	2 027	29,5	2 136	31,1	6 866
2011	2 346	30,7	3 695	48,3	1 610	21	7 651

Source : élaboration propre, d'après données du CG 64 (Schéma d'Autonomie 2013-2017 – Etat des lieux)

La part de l'emploi direct pour les bénéficiaires de l'APA avait chuté de quasiment 10% en cinq ans. Le service prestataire avait progressé de presque 20% sur la même période, au détriment du service mandataire (moins 10%). En 2011, les structures professionnelles intervenant à domicile auprès des personnes âgées dépendantes représentaient 70% du marché des bénéficiaires de l'APA, avec une part importante pour le service prestataire (plus de 48% du total des bénéficiaires).

L'emploi par des structures professionnelles agréées

Les *travailleurs à domicile*, sont très majoritairement des femmes, de plus en plus qualifiées. La qualification est liée à l'attribution de l'agrément qualité par l'Etat, subordonnée à l'obligation pour les structures agréées de respecter un ratio entre intervenants formés et non formés. Si toutes les structures rencontrées, quels que soient les statuts, affirment avoir mis en place des formations et continuent d'en proposer, le diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale est repéré pour correspondre au référentiel de compétences attendues. D'autres qualifications sont sollicitées, comme celle d'assistant de vie, ou parfois dans le secteur sanitaire (brevet professionnel sanitaire et social, aide-soignant, aide médico-psychologique). Les structures les plus anciennement implantées, soit les CCAS et les associations, ont commencé par faire évoluer des personnels déjà en place sur des fonctions d'aide-ménagère. Toutes les structures reconnaissent aujourd'hui que leur principale difficulté est le recrutement des travailleurs à domicile, en raison d'une forte concurrence entre structures au regard du nombre insuffisant de personnes diplômées sur le marché de l'emploi.

Cette concurrence est d'autant plus forte que les structures sont implantées dans des territoires où interviennent différents opérateurs aux statuts multiples. Elle s'avère constituer un véritable handicap pour le développement de l'activité, en raison des très fortes tensions s'exerçant à certains moments de l'année, comme en période de congé, par exemple. La difficulté est parfois accentuée par une connaissance insuffisante des qualifications et du métier qui ne facilite pas un travail collaboratif avec le service public de l'emploi :

« … *Le recrutement c'est un calvaire. Il y a peu de demandeurs d'emploi qualifiés dans ce secteur. Pôle Emploi a une méconnaissance totale de ce qu'est notre public. Pourtant, durant deux années, on avait pu travailler sur les recrutements de manière intelligente. Pôle Emploi avait demandé à un prestataire privé de sonder les différents demandeurs d'emploi…Ce travail nous a été refusé l'année suivante et on a fonctionné n'importe comment. L'année dernière, ça a été le summum. On en était rendu à déposer nos offres d'emploi au Bon coin. Là-bas au moins, les personnes avaient envie de travailler !* ». Directrice d'association dans une communauté d'Agglomération, St-Jean-de-Luz, le 03/10/2013.

« … *Sur les recrutements, on est très gourmand. On veut des gens compétents, disponibles, mobiles. J'ai peu de turn over. On a essayé de monter un process de recrutement, avec des entretiens collectifs tous les mois, puis des entretiens individuels. On s'appuie aussi sur les évaluations en milieu de travail avec Pôle Emploi. On a une vraie politique d'emploi… Certes, on a recours aux emplois aidés comme les CAE, mais toujours dans le but de les pérenniser. Je ne suis pas dans une utilisation kleenex des emplois.*». Directrice d'association Béarn Adour, Orthez, le 23/10/2013.

Les structures qui présentent le plus d'antériorité constatent l'évolution des profils des salariées au cours des ans, avec une tendance au renforcement d'un véritable choix de métier :

« …*Aujourd'hui les personnes qui se forment dans l'aide à domicile veulent intervenir dans ce secteur. C'est un vrai métier… Avant, on avait des personnes de 50 ans qui n'avaient jamais travaillé, et qui ne pouvaient se tourner que vers cette activité. On a permis à des personnes en difficulté de rebondir.*.». Directrice d'association dans une communauté d'agglomération, Hendaye, le 14/10/2013.

« … *Au départ, sans être péjoratif, on a fait avec le personnel qui existait. On avait l'obligation réglementaire de recruter les salariées des CCAS et d'une association. Il y avait un ronronnement et peu de motivation. Les personnes étaient très attachées à « leur porte », et avaient du mal à la lâcher. On a essayé de fidéliser le personnel… Je commence par proposer en service mandataire et lorsque je vérifie les qualités de la personne, je lui propose un CDD en prestataire…* ». Responsable d'un CIAS, en zone rurale, St-Jean-Pied-de-Port, le 30/09/2013.

La formation professionnelle des personnels en place s'avère dès lors constituer un enjeu de taille pour les employeurs. L'organisation des formations relève de formes spécifiques selon

l'appartenance statutaire des opérateurs. Ainsi les CCAS font-ils appel au Centre national de formation des personnels territoriaux, et il leur arrive de coopérer pour organiser des groupes atteignant une taille suffisante, condition *sine qua non* pour réaliser la formation. Les associations qui adhèrent au réseau de l'UNA bénéficient également d'accords facilitant le financement et la réalisation de la formation professionnelle. Les enseignes privées s'appuient sur leurs propres réseaux, et lient parfois la pratique de la formation aux exigences posées par les référentiels de qualité auxquels elles souscrivent. Pour les structures autorisées, une convention entre la CNSA et le Conseil général permet de financer le remplacement des personnes qui suivent une formation, et de simplifier ainsi ses conditions concrètes de réalisation.

Dans un contexte où les différentes structures fonctionnent à flux tendus en matière de ressources humaines, le statut professionnel des travailleuses à domicile constitue à la fois un point d'exacerbation de la concurrence, un élément de cristallisation des débats internes, et peut-être une question de régulation de l'activité elle-même.

Une convention collective fut signée en fin 2013, mais elle n'était pas étendue à cette date à l'ensemble des opérateurs[269]. Les opérateurs privés par exemple ne l'appliquaient pas encore. La convention imposait notamment l'adoption d'un régime de prévoyance, avec pour effets d'améliorer la protection des salariés, mais aussi de présenter des coûts supplémentaires pour les employeurs. Une association avouait limiter le nombre de personnes diplômées au sein de la structure, ou hésiter à les stabiliser en CDI, pour ne pas avoir à répercuter dans ses charges de structure les surcoûts correspondants. La généralisation de l'application de cette convention collective aux entreprises privées était présentée comme une nécessité par les associations, considérant qu'en son absence le différentiel de coût d'une auxiliaire de vie sociale était de 15%.

Dans les CCAS/CIAS, la qualification d'aide à domicile n'étant pas reconnue par la grille de la fonction publique, les auxiliaires de vie sociale relèvent du statut d'agent social.

La concurrence entre structures est liée à un autre aspect des conditions de travail des salariées : le temps de travail et son caractère fractionné. La nature spécifique de l'activité rend sa gestion globale difficile malgré les efforts de planification et d'anticipation. Cette insécurité se traduit par des temps de travail pouvant varier selon les structures. Pour un CCAS désireux d'offrir une stabilité à ses salariées, la création d'un poste statutaire de la fonction publique pose la question de la permanence du volume horaire, et donc le besoin de

[269] Elle devait l'être en juin 2014.

le compléter sur d'autres missions, comme des interventions auprès de la petite enfance par exemple.

Ceci explique les difficultés de recrutement peut-être plus exacerbées pour certaines structures privées, qui ne peuvent ni offrir les conditions salariales d'une association qui applique la convention collective, ni garantir la protection du statut public, ni proposer des conditions pour une meilleure compatibilité entre vie familiale et engagement professionnel :

« … *Le vivier est trop faible. On galère à trouver du personnel car on recherche des personnes déjà formées ou qui acceptent la formation. Même si les heures ne sont pas rétribuées, nous on paye des contractuels. Le vivier s'épuise car il y a de plus en plus de concurrence et les auxiliaires sont de plus en plus exigeantes. Certaines demandent à ne pas travailler le week-end, ni le matin avant 9 heures, ou pas le mercredi après-midi, à cause des questions de garde d'enfants*… ». Gérant d'entreprise, Bayonne, le 17/09/2013.

Les postes de *coordination, d'encadrement et de direction*, renvoient à des profils qui permettent de distinguer assez nettement les structures historiquement installées comme les CCAS/CIAS et les associations d'une part, et les entreprises privées arrivées après 2005 d'autre part.

Pour les premières, l'univers professionnel est celui des travailleurs sociaux, avec des niveaux de qualification variant selon les postes occupés (Bac + 2 à Bac+5). En plus de la direction générale, l'organisation interne des structures associe également un ou plusieurs postes de coordination généralement couverts par un public féminin, formé au travail social[270].

Pour les secondes, les profils des gérants permettent d'afficher des parcours divers : direction commerciale dans l'industrie, cadre commercial, gérant d'entreprise dans le nettoyage industriel… Plusieurs de ces dirigeants reconnaissent une appétence particulière pour la relation humaine et le service aux personnes âgées, et certains ont suivi des formations complémentaires dans le but d'obtenir l'agrément[271]. Les dirigeants sont également secondés par des coordonnatrices d'équipe, dont le profil se distingue de ceux rencontrés dans les CCAS/CIAS ou associations. On y retrouve des commerciales par exemple, ou même une infirmière, aspect sur lequel insiste particulièrement notre interlocuteur en tant que facteur de légitimation et de justification (cf. RI Commercial) de la compétence de la structure.

[270] Parmi les situations les plus fréquemment rencontrées, conseillère en économie sociale et familiale, mais aussi technicienne d'intervention sociale et familiale (Bac + 2), ainsi qu'un cas d'auxiliaire de vie sociale ayant évolué vers une fonction d'encadrement.

[271] Diplôme universitaire en gérontologie par exemple.

L'emploi direct

On peut distinguer les aidants familiaux et les intervenants extérieurs à la famille.

Les aidants familiaux salariés dans le cadre de l'APA représentaient 767 personnes en 2011 pour le département des Pyrénées-Atlantiques[272], soit environ 10% des bénéficiaires totaux de l'APA. Selon les informations communiquées par le Conseil général, 74% des aidants étaient des femmes, et la moyenne d'âge était de 52 ans, sachant que tous les aidants salariés ne vivaient pas nécessairement au domicile de la personne âgée.

Pour les autres, il s'agit principalement de personnes moins qualifiées que celles relevant des deux autres modalités, et qui sont embauchées directement par un ou plusieurs employeurs, à travers les modalités du CESU notamment. Des structures associatives font état de la multiplicité des contrats de certaines salariées, qui cumulent service prestataire, service mandataire, et emploi direct afin de pouvoir approcher un temps complet. Si la pratique des temps partiels non choisis dans les structures associatives ou dans les CCAS (pour des personnels non titularisés) favorisait cet état de fait, la loi du 01/01/2014 interdisant les contrats de travail à temps partiel inférieurs à 24 heures/semaine pourrait limiter ce genre de situation.

Si l'emploi direct est présenté comme concurrent des emplois salariés par les structures, c'est qu'il bénéficie de conditions salariales moins avantageuses pour les salariés et donc moins coûteuses pour les employeurs, bien qu'il relève d'une convention à laquelle ces derniers sont rattachés, à travers la FEPEM[273].

Le RI Financement

Le financement de l'aide à domicile sera présenté ici sous deux aspects : les prestations financières publiques et privées destinées aux personnes dépendantes et découlant du plan d'aide élaboré par la commission d'évaluation APA d'une part, et le financement des structures professionnelles qui interviennent d'autre part. Pour ces dernières il sera nécessaire de distinguer les structures autorisées (et donc tarifées) de celles qui sont uniquement agréées mais non autorisées par le Conseil général.

[272] *Source : Conseil général 64 (Schéma d'autonomie 2013-2017 – Etat des lieux).*

[273] Fédération des particuliers employeurs.

Les prestations économiques liées au plan d'aide de l'APA

Le plan d'aide qui découle du classement de la personne dépendante selon la grille GIR, fait intervenir un ensemble de ressources publiques et privées pour la prise en charge du maintien à domicile.

Le montant maximal pris en charge par l'APA relève d'un décret de loi national, auquel les Conseils généraux ne peuvent que déroger favorablement. Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques applique strictement les barèmes nationaux, revus tous les ans en fonction de l'évolution du salaire minimum. En fonction de l'évolution démographique, il provisionne annuellement une certaine somme pour l'APA. 35 millions d'euros avaient été provisionnés pour l'APA[274] en 2013[275].

Pour chaque bénéficiaire, ce montant maximal est ajusté en fonction de son niveau de ressources, déterminant ainsi son reste à charge, encore désigné ticket modérateur. Au 01er avril 2012, la participation du bénéficiaire était nulle pour un revenu mensuel inférieur à 725,23 euros. Elle augmentait ensuite de 0 à 90% atteignant le taux maximum pour des revenus mensuels dépassant 2 860,99 euros. Les revenus dans ce cas intègrent les pensions de retraite, ainsi que les ressources issues du patrimoine immobilier et mobilier. Contrairement à la PSD qu'elle a supplantée, l'APA n'est pas récupérable sur la succession. Le montant du ticket modérateur constitue un frein à la demande effective du service après élaboration du plan d'aide. C'est là l'un des points que le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement se propose de réformer.

Les prestations économiques liées au plan d'aides de la CARSAT

Parmi les ressources mobilisables pour les publics classés en GIR 5, 6 ou non classés, les contributions des caisses de retraite, à travers la CARSAT, et le régime assurantiel à travers mutuelles et systèmes de prévoyance, sont mentionnés.

La plupart des opérateurs, et notamment les CCAS, constatent un désengagement de la CARSAT pour de nouveaux dossiers de demande de prise en charge. Certains d'entre eux suggèrent même une action supplétive par le Conseil général à travers un élargissement de l'assiette d'éligibilité de l'APA, hypothèse en attente de nouvelles dispositions prévues par la loi sur le vieillissement.

[274] Incluant l'APA à domicile et l'APA en établissement.

[275] Au 01er/04/2012, le montant maximum mensuel de l'APA par plan d'aide s'établissait ainsi (*Source : Cap retraite.fr*) : GIR 1: 1 288, 09 euros ; GIR 2 : 1 104,07 euros ; GIR 3 : 828, 05 euros ; GIR 4 : 552,03 euros.

La CARSAT, qui agrée un opérateur par territoire d'intervention, a longtemps constitué un vivier d'intervention pour les CCAS qui constatent aujourd'hui un glissement de leur activité vers les publics APA :

« … *Pour le service prestataire, les prises en charge APA représentent 46%, les prestations d'aide sociale du CG 4%, la CARSAT 29,5%, les mutuelles 7%, et l'autofinancement à taux plein 13%. Comme la CARSAT arrête de prendre en charge l'aide sociale facultative en resserrant les critères, c'est la première année pour nous qu'elle représente moins de 30% de notre activité. Quant à l'autofinancement, c'est une particularité dans notre ville où beaucoup de personnes payent à taux plein en raison de leurs revenus, ce que l'on ne voit pas dans d'autres CCAS* ». Responsable du service solidarité, autonomie, commune de moins de 30 000 habitants, Biarritz, le 02/12/2013.

« *…En début d'année, 55% de notre activité correspondait à des publics bénéficiaires de l'APA, contre 20% il y a 6 ans ! 34 % des publics relèvent d'une prise en charge de la CARSAT, et les 10% restants correspondent à une prise en charge par les régimes particuliers. Mais en fin d'année, on avait encore évolué avec 65% des publics bénéficiaires de l'APA* ! ». Directeur de CCAS, commune de moins de 5 000 habitants, St-Pierre d'Irube, le 17/09/2013.

Le financement des opérateurs pour le service prestataire

Le régime d'autorisation pratiqué par le Conseil général a une incidence sur le financement des structures, en ce qui concerne le service prestataire.

Les structures autorisées[276]

Le régime d'autorisation est accompagné d'un tutorat financier exercé par le Conseil général sur les structures autorisées, à deux niveaux :

- la validation *ex ante* des budgets annuels de fonctionnement des structures ;
- la détermination du tarif auquel les structures vendront leur prestation au titre de l'APA.

Cette tutelle sur la base d'une tarification des structures autorisées fait dire au Conseil général qu'il pilote un système complètement intégré où il est à la fois prescripteur, décideur et financeur.

La négociation à mener pour la tarification individualisée correspond à un moment préparé, parfois redouté, par les opérateurs. La détermination du tarif APA pour les structures

[276] Soit tous les CCAS/CIAS ainsi que quelques associations, en 2014.

autorisées dépend en effet de l'appréciation que le Conseil général portera sur leur budget de fonctionnement :

« *... Ainsi, tous les ans, je dois négocier mon budget au CG, en octobre. Si nous avons un excédent ou un déficit, nous devons nous en expliquer. Cette année, notre tarif a été établi à 20,74 euros, ce que je vais percevoir pour toute personne habilitée par le CG. Il est quand même possible de négocier les tarifs. Dans le privé par contre, le CG impose un tarif au prestataire. Je n'ai ni la maîtrise de mon activité, ni la maîtrise de mes tarifs, ni la maîtrise de mon résultat. Par contre, je n'ai pas de problème d'activité puisque nous avons été autorisés pour 15 ans. Nous assurons une évaluation interne dans nos services, et en 2018 je devrai passer une évaluation externe, pour le renouvellement de mon autorisation* ». Directrice d'association dans une communauté d'agglomération, St-Jean-de-Luz, le 03/10/2013.

« *...On soumet un tarif au CG qui agrée. Il y a deux modalités tarifaires. Le CG a arrêté 18,24 euros / heure cette année pour nous : il a arrêté un tarif et un budget pour les bénéficiaires de l'APA et de l'aide sociale. En parallèle, pour les autres bénéficiaires, nous pratiquons 19,4 euros / heure…* ». Directeur du CCAS d'une commune de moins de 5 000 habitants, St-Pierre d'Irube, le 17/09/2013.

« *...On a de bons rapports avec le CG car on est très transparents. Le CG a accepté le chargé de formation, même si c'est nous qui le finançons, car nous avons été clairs et novateurs. L'aide à domicile relève d'une comptabilité annexe, avec un autofinancement complet, même s'il est possible de subventionner pour équilibrer le budget en année déficitaire…* ». Directrice de l'action gérontologique d'un CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

Ainsi, les politiques tarifaires traduisent-elles un traitement individualisé des structures autorisées. Comme le laisse entendre notre interlocuteur précédent, les municipalités peuvent verser une subvention à leur CCAS pour équilibrer un exercice déficitaire. C'est là l'un des griefs soulevés par certains de leurs concurrents qui leur reprochent des pratiques déloyales.

Dans le même registre, l'ARS qui dispose d'une enveloppe affectée par la CNSA peut intervenir à travers des contributions financières d'équilibre. Quelques CCAS et des associations en avaient bénéficié en 2013.

Les structures non autorisées[277]

Elles se voient imposer un tarif unique par le Conseil général pour les publics bénéficiaires de l'APA. Comme nous le verrons dans le RI Commercial, certaines de ces structures, notamment les privées, moins implantées auprès des publics relevant de l'APA, développent un part importante de leur activité auprès d'une clientèle de personnes non classées dans les quatre GIR. Leurs tarifs d'agence sont alors plus élevés que les tarifs imposés pour l'APA :

« *..La politique tarifaire est double : un tarif agréé par le CG pour les bénéficiaires de l'APA qui est de 18,52 euros/heure cette année, et notre tarif d'agence qui est de 21,74 euros/heure. En tant qu'entreprise, nous sommes obligés de nous aligner sur le tarif imposé pour l'APA, alors que les CCAS peuvent aller plus loin…* ». Gérant d'entreprise, Bayonne, le 17/09/2013.

Le système d'intégration organisé par le Conseil général se traduit également par la télégestion qui permet de suivre toutes les structures pour le service prestataire (qu'elles soient autorisées ou non), à partir d'un domiphone. Sur la base d'une simple manipulation de l'opératrice, cet outil télématique va pointer le temps de travail effectué au domicile des personnes âgées. Le Conseil général finance ainsi directement (uniquement pour les bénéficiaires de l'APA) la structure prestataire sur service fait, alors qu'auparavant il intervenait auprès de la personne âgée, charge à cette dernière de payer la structure. Ce mode de paiement présente un double intérêt. D'une part, il permet de s'assurer que le paiement de la prestation APA est utilisé directement pour le service correspondant, et d'éviter certaines situations rencontrées par les services mandataires (la personne âgée employeuse ne faisant pas toujours preuve d'une gestion rigoureuse). D'autre part, il sécurise les structures en matière de gestion de trésorerie, en évitant des délais de paiement trop longs.
La gestion de la trésorerie est soulignée comme une difficulté, et l'un des critères de viabilité à l'heure où de nouveaux projets sont présentés pour des demandes d'agrément auprès de la DIRECCTE.

Le financement du service mandataire

Ne relevant pas du même système de tarification que le service prestataire, ni des mêmes modalités de suivi, le service mandataire offre des tarifs plus avantageux, en raison des charges de gestion moindres. Il arrive que des bénéficiaires fassent intervenir simultanément dans leur plan d'aide un service prestataire, un service mandataire, voire une personne en

[277] Soit certaines associations et toutes les entreprises privées, en 2014.

emploi direct, afin de maximiser le volume horaire de services à domicile que le seul service prestataire ne pourrait satisfaire :

« *…On sait que l'APA ne couvre pas tous les besoins d'une personne. Pour un GIR 4, le plafonnement est de 560 euros maximum ; comme on est à 19,88 euros/heure, on arrive à 28 heures par mois, ce qui n'est pas toujours suffisant. Pour un mandataire, le coût horaire est de 13,88 euros/heure. Un complément d'intervention mandataire pour le prestataire peut se prévoir dans le plan d'aide. Parfois aussi une intervention CESU en complément du service prestataire. Les plans d'aide ne sont pas toujours suffisants pour faire face aux besoins.* ». Responsable du service solidarité, autonomie, CCAS d'une commune de moins de 30 000 habitants, Biarritz, le 02/12/2013.

Le RI Financement qui en France lie solidairement la prestation économique et l'effectivité d'un service professionnel à domicile est aujourd'hui très dépendant de l'évolution de l'APA, de son mode de calcul, ceci dans une configuration où les autres modalités de prise en charge (comme celles historiquement assumées par les caisses de retraite) se réduisent.

Le RI Commercial

Etant donné l'organisation particulière du quasi-marché de l'aide à domicile en France, nous commencerons par présenter le RI commercial selon les deux principaux niveaux de concurrence qui s'exercent aujourd'hui, en raison de la double procédure d'homologation (agrément délivré par l'Etat et autorisation du Conseil général) d'une part, et des trois modalités d'intervention (service prestataire, service mandataire, et emploi direct) d'autre part.

Face à ce champ concurrentiel, nous présenterons ensuite les stratégies commerciales particulières qui en résultent par catégorie d'opérateurs : les CCAS/CIAS, les associations, et les enseignes privées.

<u>Les effets du principe d'autorisation du Conseil général</u>

Les autorisations, toujours délivrées en vertu d'un cahier des charges, ont consisté d'abord à reconnaître la présence historique d'opérateurs comme les CCAS et certaines associations, intervenant de longue date dans le secteur de l'aide à domicile. La procédure récente d'appels à projet, liée à la loi HPST (2009), a permis ensuite de circonscrire le régime d'autorisation dans un cadre organisé. A l'heure d'organiser un appel à projets, le Conseil général invoque le

critère déterminant de couverture des besoins à l'échelle des territoires, de telle sorte qu'il puisse exister au moins une structure autorisée par bassin de vie.
Depuis 2012, le Conseil général n'organise plus d'appels à projets car il considère que le territoire est suffisamment doté. Dans une telle configuration, la double procédure d'homologation (agrément par l'Etat, et autorisation par lui-même) lui paraît préjudiciable, dans la mesure où elle permet l'arrivée de nouveaux opérateurs essentiellement privés, agréés et non pas nécessairement autorisés, qui se positionnent sur le marché très concurrentiel de l'APA. Il considère que le nombre de structures est aujourd'hui trop important dans le département, notamment sur certains de ses territoires, et soulève la question du rapprochement entre structures comme un enjeu pour les années à venir. Le dialogue entre les deux institutions (Etat et Conseil général) est cependant nécessaire car la procédure d'agrément accordée par l'Etat fait intervenir le Conseil général pour avis :

« *… Avec les franchises, parfois on voit arriver un dossier sans avoir rencontré les personnes. En Aquitaine, on n'accorde pas d'agrément à un auto-entrepreneur car une personne seule ne peut pas faire ce genre d'activité. Dans la procédure, l'avis du CG est demandé en leur transmettant une copie du dossier. Je prends la décision seule, en tenant compte ou pas de l'avis du CG. Celui-ci exprime sa motivation négative du fait que le secteur est bien pourvu. Parfois, il y a un dialogue de sourds avec le CG, mais les relations ne sont pas mauvaises entre nous…. Je ne reçois pas de consigne de la part du Ministère. Il y a de grosses différences d'appréciation d'un département à un autre* ». Chargée de mission DIRECCTE, Pau, le 08/11/2013.

Le Conseil général de son côté se défend d'avoir écarté les structures privées de la procédure d'autorisation, en précisant que depuis la mise en place des appels à projet, les enseignes privées n'ont pas présenté de dossier de demande, en raison de leur création récente. Une association déplore avoir été écartée de sa demande d'autorisation, et invoque la préférence accordée au CCAS de sa commune d'implantation :

« *…On a essuyé un refus en 2009, car le CG considérait qu'il y avait trop de structures sur le secteur. Mais ils ont autorisé le CCAS, un an plus tard... Le CG voulait privilégier tous les CCAS, en réalité. C'était clair. En 2009, alors que la formule d'appels à projet n'existait pas encore, on a été écarté…* ». Directrice du service d'intervention d'une association, Hendaye, le 14/10/2013.

La procédure d'autorisation peut relever d'une tentative de régulation du champ concurrentiel entre opérateurs, si l'on s'en tient aux répercussions sur l'activité de ces derniers : tarification individualisée et négociable pour les prestations APA, accès au marché de l'aide sociale du Conseil général, mais aussi facilités accordées pour la formation des salariés.

Les différentes modalités d'intervention

Une autre forme de concurrence est relative aux différentes modalités d'intervention, entre le service prestataire, le service mandataire et l'emploi direct. Deux considérations sont à envisager afin de comprendre l'évolution de cette concurrence, au profit du développement du service prestataire, comme démontré plus haut.

Le différentiel de tarif privilégie l'emploi direct et le service mandataire, au détriment du service prestataire. C'est notamment pour cette raison que certaines activités comme le service de nuit (à forte volumétrie horaire) sont davantage développées en service mandataire que prestataire. Pourtant, malgré des tarifs élevés, le service prestataire s'étend au détriment des deux autres modalités. Deux facteurs d'explication peuvent être invoqués.

D'une part, la modalité du service prestataire offre la garantie d'un service professionnel, sans rupture de prise en charge, entièrement assumée par un tiers, et dégageant donc la personne bénéficiaire de sa responsabilité d'employeur. C'est probablement là une raison fondamentale, liée à la fois au grand âge des bénéficiaires de l'APA (plus de 80 ans), et à la sociologie des modes de vie qui renforce l'isolement des personnes âgées[278]. De ce fait, malgré son coût plus élevé, la personne âgée et sa famille feront le choix de cette modalité, quitte à la compléter pour faire face aux besoins globaux dans le cadre de l'enveloppe financière impartie.

D'autre part, les services du Conseil général incitent au développement du service prestataire, car il offre une garantie de service bien fait. Les modalités de contrôle et de paiement par télégestion accentuent la préférence accordée au service prestataire.

Deux stratégies vont ainsi se dessiner parmi les opérateurs : coopérer, ou se différencier.

Les stratégies des opérateurs

En matière de coopération, plusieurs exemples sont amenés à différents niveaux.

[278] Et notamment en milieu urbain où les travailleurs sociaux rencontrent de nombreuses personnes âgées ne bénéficiant pas de la proximité physique de proches. Cette situation est amplifiée dans les communes à fort héliotropisme qui ont vu s'installer des proportions importantes de personnes âgées au moment de la retraite, très éloignées géographiquement de leurs bases familiales, et disposant de faibles liens sociaux.

Ainsi, par territoire ou bassin de vie, des formes d'entente apparaissent entre structures autorisées et non autorisées, entre service mandataire et service prestataire, pouvant toucher des structures de statuts juridiques distincts :

« *…L'association a été créée par les collectivités locales en 1963. Elle est née d'une volonté des communes qui ont confié leur habilitation d'aide sociale à l'association. De cette façon, les CCAS des communes correspondantes ne gèrent pas l'aide à domicile. On assume dans le champ de l'aide à domicile les mêmes missions que les CCAS…* ». Directrice d'association, dans une communauté d'agglomération, St-Jean-de-Luz, le 03/10/2013.

Si des exemples de coopération sont rencontrés entre CCAS et associations, le milieu de l'entreprise privée n'en est pas exempt non plus. La coopération peut ainsi concerner une entreprise privée et une association qui cherchent une complémentarité sur différentes modalités d'intervention (service prestataire et service mandataire). Des CCAS indiquent également faire appel à une association, voire à une entreprise privée, afin d'assurer la continuité du service (week-ends, jours fériés, durée courte). Dernières arrivées, les entreprises privées ont souvent entrepris des tentatives de rapprochement, plus ou moins couronnées de succès, avec les opérateurs en place :

« … *Plusieurs privés sont venus nous rencontrer, en faisant la danse du ventre. Mais la déontologie n'est pas la même : nous, on travaille aussi avec des personnes en difficulté, et non pas uniquement avec celles qui peuvent payer. Notre souci à nous, c'est de tout accepter et à toute heure : le soir, la nuit, le week-end, les repas. Ce que parfois nos propres agents ne comprennent pas. On ne refuse que des interventions d'une demi-heure.*». Directrice de l'action gérontologique, CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

Ne pouvant occulter la réalité de la multiplication des opérateurs, et face aux stratégies institutionnelles redoutées[279], le sentiment qui s'impose est celui d'une concurrence exacerbée entre structures.

[279] Dans le sens d'un rapprochement, non seulement pour une mutualisation de moyens comme c'est déjà le cas pour des associations autorisées qui ont pu travailler ensemble dans le cadre de leur plan de formation, de leur système comptable, de l'organisation de la supervision, mais pour d'éventuelles fusions de structures.

Les CCAS/CIAS

Ils essaient de faire valoir à la fois leur antériorité et la garantie d'un service public destiné à tous les usagers, quelles que soient les ressources de ces derniers, quelles que soient la nature et la volumétrie des interventions. Leur proximité naturelle avec les réseaux de prescripteurs est soulignée à deux niveaux. D'une part leur participation aux commissions APA. D'autre part, leur implantation dans des locaux rassemblant souvent sur un même site le réseau gérontologique du secteur, le CLIC, les services sociaux du Conseil général, leur accordant la visibilité, la force du réseau et parfois la caution institutionnelle, comme peuvent le dénoncer leurs concurrents :

« *… Le financeur n'a pas le même regard pour tous. Moi, ça me met en colère. Le CCAS est dans les mêmes locaux que le pôle gérontologique du CG. Je m'interroge sur cette proximité. Nous avons voulu être là-bas. On nous l'a refusé. La concurrence avec les autres associations existe aussi. On se regarde en chiens de faïence. Il y a un refus d'utiliser le terme concurrence entre les CCAS et les associations, mais moi je maintiens que la concurrence existe* ». Directrice d'association, Pôle Adour Béarn, Orthez, le 23/10/2013.

Ils bénéficient aussi de l'antériorité des interventions au titre de la CARSAT, de la possibilité de réaliser les plans d'aide correspondants, même si certaines associations sont également mandatées dans les territoires où le CCAS n'intervient pas dans l'aide à domicile. Notons aussi que la réalisation d'activités comme le portage de repas à domicile leur octroie une proximité avec les personnes âgées auxquelles ils peuvent offrir d'autres services le moment venu. Des enseignes privées l'ont bien compris en obtenant l'autorisation qui leur permet de réaliser le service de portage de repas.

Dans une dimension de service public, les CCAS se saisissent plus généralement de l'ensemble des problématiques auxquelles peuvent être confrontées les personnes âgées, comme par l'exemple l'adaptation du logement au vieillissement. Ils sont en mesure de diagnostiquer des problèmes et d'orienter les publics vers les structures idoines, en cas de besoin. L'aide à domicile devient ainsi une modalité d'intervention qui facilite la vision globale des besoins de la personne âgée.

Enfin la dimension du service public garantit l'effectivité du service à l'usager quelle que soit sa domiciliation. Ceci est particulièrement vrai en milieu rural, où l'usager géographiquement isolé est pris en charge avec la même qualité de service, sans répercussion du coût du déplacement sur le tarif de la prestation.

Les associations

Il convient dans ce cas de distinguer les associations implantées en milieu rural de celles implantées en milieu urbain. En milieu rural, elles subissent moins la concurrence des enseignes privées. Elles soulignent toutefois l'arrivée récente d'opérateurs privés mandatés par les mutuelles et qui interviennent dans des situations particulières (retour au domicile après hospitalisation par exemple).

L'une des stratégies de différenciation des associations, autorisées ou pas, est d'obtenir un agrément pour d'autres activités, comme le bricolage, le jardinage, ou d'autres publics (enfants, personnes en situation de handicap, personnes bénéficiant de soins palliatifs). L'ouverture vers les personnes en situation de handicap est un enjeu particulièrement repéré, en raison de l'importance de ce marché, des moyens publics qui y sont affectés[280], et de l'organisation du Conseil général. A travers son schéma départemental d'autonomie, ce dernier considère aujourd'hui de manière conjointe l'ensemble des publics composés de personnes âgées dépendantes et de personnes en situation de handicap, même si les outils financiers correspondants sont distincts.

Certaines associations sont porteuses d'innovations à l'image de cette association de création récente qui développe un service mandataire, et qui a mis en place une organisation destinée à faciliter l'embauche en emploi direct d'aides-soignantes, afin de rendre possible le maintien à domicile de personnes fortement dépendantes. L'innovation réside dans le fait qu'en s'appuyant sur le cadre légal du statut du particulier employeur, il est proposé à la personne âgée de disposer à domicile d'une présence quasi permanente. La personne embauchée habite en effet au domicile de son employeur, à condition que ce dernier offre la garantie d'un espace privatif. La rémunération sur un contrat de 35 heures hebdomadaires est complétée par les avantages en nature procurés grâce à la domiciliation. La présence de nuit permise par cette domiciliation n'est pas imputée sur le temps de travail journalier, mais sécurise la personne âgée. La logique associative est ici pleinement déployée, puisque la gestion de la structure est entièrement prise en charge par des bénévoles, ce qui lui permet d'afficher des tarifs moindres au regard de ses concurrents. Ceci génère une forme de suspicion de la part de ces derniers, mais également des acteurs publics prompts à en dénoncer le caractère déloyal. Malgré les questionnements légitimes soulevés par cette expérience (au regard de la pérennité d'une organisation qui fait reposer la gestion de la structure sur l'engagement de bénévoles), la

[280] 25 millions d'euros provisionnés au titre de la Prime compensatrice au handicap (PCH) par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques en 2013.

manière dont elle est accueillie révèle la difficulté à intégrer le principe de réciprocité (invoqué par Polanyi) dans un nouveau modèle économique. L'initiative présente ceci d'intéressant qu'elle s'inscrit dans une problématique territoriale qui voit beaucoup de personnes âgées isolées disposer d'un domicile dont la taille excède leurs besoins. De telles situations peuvent soutenir des expériences d'habitat intergénérationnel, ce que n'a pas manqué de remarquer l'association Hemen (cf. première partie), qui y réfléchit dans le cadre de l'un de ses groupes de travail.

Les associations insistent également, à l'image des privés, sur leur capacité à prolonger le service lorsque certains CCAS ne l'assurent plus, comme les week-ends par exemple, ou pour des durées très fractionnées (une demi-heure par exemple).

En termes d'organisation commerciale, elles entreprennent toutes un travail de *lobbying* auprès des prescripteurs naturels que sont les médecins et infirmiers libéraux, souvent déclencheurs d'une alerte qui se traduira par l'intervention d'une commission d'évaluation APA.

Certaines s'inspirent des méthodes du privé, en s'appuyant sur une communication classique (dépliants, *flyers)* dont la diffusion peut reposer sur la force d'un réseau d'administrateurs.

Les entreprises privées

Les enseignes privées, implantées dans des centres urbains, ont toutes pour stratégie commune d'associer à leur panel de services des activités qualifiées de confort, pour des personnes âgées qui ne sont pas nécessairement classées GIR. Cela leur permet de se positionner d'abord sur un marché financé par les ressources propres d'un public relativement aisé, de manière à intervenir plus tard au titre de l'APA, en fonction de l'évolution de la situation personnelle de leur client. Cette capacité à proposer des prestations multiples peut constituer un argument commercial, comme le soulignent certains de leurs concurrents uniquement engagés sur des prestations liées à la dépendance :

« *…On a eu une crainte de la concurrence vers 2007. On parlait alors beaucoup des privés. Nous, service public, on est nul en communication. Celui qui va vers le privé, c'est parce qu'il a beaucoup d'argent, et qu'on lui fera tout ce qu'il veut. Nous, parfois on refuse, comme enlever la mousse sur le balcon ou le toit, nettoyer la tombe… ».* Directrice de l'action gérontologique du CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

La crainte de la concurrence a été exacerbée par les pratiques commerciales de ces nouveaux venus. Certains ont pu s'appuyer sur la force du réseau auquel ils adhèrent pour bénéficier d'une campagne marketing, usant *stickers* et affiches sur des espaces privés et publics (réseaux de transport en commun, par exemple) là où jusqu'alors régnait la discrétion de l'invisibilité.
Les privés peuvent également pratiquer des offres tarifaires liées à la volumétrie des prestations, avec une dégressivité en fonction du nombre d'heures, ce qu'une structure autorisée ne peut réaliser en raison de l'obligation tarifaire de l'APA. Un tel positionnement des entreprises privées est perçu comme une menace pour l'équilibre financier de structures associatives, qui voient se tarir leur part de clientèle composée de personnes à revenus élevés :

« *… Sur le public urbain, on est attaqué de front par le secteur marchand. Pour le public retraité d'origine agricole ou de la pêche, les structures privées n'interviennent pas, car deux heures au fin fond de Sare une fois par semaine ça ne les intéresse pas. Or, même si ce public nous coûte en déplacements, nous sommes obligés d'intervenir. Historiquement, nous avions une forte activité auprès d'un public aisé, mais au fil du temps cette activité s'amenuise. C'est gênant car ça vient perturber l'équilibre de nos finances….* ». Directrice d'association dans une communauté d'agglomération, St-Jean-de-Luz, le 03/10/2013.

On observe également une autre orientation stratégique chez certains privés, qui consiste à vendre une image par la caution sanitaire. Une coordonnatrice infirmière, par exemple, apporte la sécurité de la dimension médicale pour mieux évaluer les besoins globaux de la personne âgée. Elle est aussi capable de former du personnel sur des notions médicales pour des pathologies comme la maladie d'Alzheimer. Certains profils recrutés pour intervenir à domicile peuvent même conduire vers des glissements dans la nature des interventions, de l'aide à domicile vers le soin :

« *…Parfois, des privés prennent des interventions à la limite de l'acte de soin, comme dans une entreprise où une aide-soignante intervient comme auxiliaire de vie !* ». Directrice de l'action gérontologique du CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

Il se dégage du RI Commercial la vision d'une concurrence particulièrement exacerbée là où les conditions d'intervention ne génèrent pas de contrainte particulière (comme celle des

déplacements dans le milieu rural par exemple), et là où le marché potentiel est composé de personnes âgées aux ressources suffisantes pour financer services de soins et de confort. Dans cette configuration, le principe d'autorisation délivré par le Conseil général, doublé de la tarification des structures, permet d'assurer un service là où les conditions géographiques ou sociologiques le rendent plus difficile et moins attractif pour les opérateurs privés.

b/ Les interdépendances entre acteurs : des stratégies d'alliances pour la défense d'intérêts corporatistes

Les équipes de fidèles

Les CCAS/CIAS

Du fait même des textes fondateurs qui leur ont donné naissance, les CCAS/CIAS sont les outils d'une intervention sociale de proximité des communes et intercommunalités correspondantes. Les personnes âgées ne représentent qu'une catégorie parmi l'ensemble des publics touchés par leur action. D'autres services sont proposés plus largement, comme des épiceries sociales, des actions auprès de la jeunesse, l'accompagnement à la recherche de logements ou à la gestion des budgets familiaux… Mais l'aide à domicile concentre la majorité des moyens humains des structures, et donc une part de budget importante. A tel point que le développement du service, notamment dans des secteurs ruraux sans autre forme de concurrence, peut surprendre les élus qui en ont la charge :

« *… J'ai été étonnée par la réflexion d'un élu qui déplorait la subvention d'équilibre accordée par la communauté de communes. Un autre élu a su lui répondre: « tu te rends compte ce que représente le CIAS en termes d'emplois, de stabilisation du personnel, y compris le service mandataire qui a 80 contrats/mois … ? ». On représente 45 ETP sur l'ensemble du CIAS, dont près de 40 sur les services prestataire et mandataire…* ». Coordonnatrice de CIAS dans un territoire rural, St-Jean-Pied-de-Port, le 30/09/2013.

Les responsables constatent souvent à regret que l'aide à domicile est considérée comme le parent pauvre de l'action municipale. Ils notent que les élus siégeant au conseil d'administration de leurs structures sont parfois choisis par défaut, ce qui ne facilite pas une vision politique positive de l'activité, de ses besoins et de son développement futur. Tenaillés entre proximité avec l'administré et tentation clientéliste, les élus sollicitent parfois les CCAS pour des situations particulières d'usagers, ou pour proposer des candidatures d'intervenantes.

Les responsables rencontrés assument la gestion des ressources humaines, naviguant entre nécessité de répondre aux besoins immédiats, de faire face aux arrêts maladie, et perspectives à plus long terme comme la professionnalisation des salariées, l'amélioration de leurs statuts et de leurs conditions d'intervention. Le service mandataire peut constituer un sas permettant de repérer des personnes à potentiel. Les contraintes budgétaires et les obligations liées au statut de la fonction publique conduisent souvent à adopter des solutions temporaires, avant la titularisation (stages, contrats à durée déterminée). La question des arrêts de travail est évoquée comme une difficulté, imputée aux situations individuelles parfois difficiles des travailleuses, à la nature de l'activité elle-même. C'est pour y remédier que la formation est perçue comme importante, en complément d'initiatives comme des espaces de rencontre et de parole informels qui ont pour effet de créer une forme de cohésion et un sentiment d'appartenance à une équipe :

« *…La formation a eu un effet mobilisateur important. La salle de documentation est plus ouverte et accessible. Les temps de formation permettent aux agents de se connaître. On a mis en place une organisation interne où chaque agent a son propre casier, et du coup quand elles viennent elles restent prendre un café, elles se sentent dans la structure. Elles viennent chercher maintenant plus qu'un document administratif, ici…* ». Directrice de l'action gérontologique dans un CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

La gestion des ressources humaines implique des relations informelles avec un ensemble d'acteurs territoriaux, comme des centres de formation ou des écoles. En milieu rural, elle s'appuie aussi sur des relations avec des EHPAD, pour des échanges de bons procédés sur le mode de la réciprocité.
La relation entre EHPAD et CCAS/CIAS est d'autant plus renforcée, que les travailleurs sociaux de ces derniers sont amenés à accompagner des familles pour des demandes d'accueil dans des établissements spécialisés. Le service d'aide à domicile crée une proximité avec l'usager à partir de laquelle la mission de service public pourra se déployer afin de répondre à de nouveaux besoins.

<u>Les associations</u>
Elles ont été créées pour la plupart avant 2005 et certaines d'entre elles ont une antériorité de plusieurs dizaines d'années d'existence, les légitimant presque en tant qu'institutions. Ceci est

d'autant plus fort que leur existence doit parfois à des accords conclus avec des municipalités pour la réalisation de services complémentaires de ceux délivrés par les CCAS.
Leur gouvernance interne s'appuie sur des administrateurs bénévoles, qui dans tous les cas, ont joué un rôle décisif lors de la création de la structure. Les provenances de ces administrateurs sont multiples : secteur médical, établissements spécialisés dans le handicap, mais aussi monde de la finance ou de la banque. Les associations reconnues pour jouer un rôle de service public dans leur territoire accueillent parmi leurs administrateurs des élus des différentes communes couvertes par le service.
Plusieurs associations remarquent l'essoufflement de la vie associative, la difficulté d'implication d'administrateurs âgés, et le besoin de renouvellement pour accueillir des personnes impliquées qui se saisissent des enjeux actuels.
L'activité des dirigeants est mobilisée par la gestion générale de la structure, l'organisation des ressources humaines, mais aussi le développement commercial, notamment dans les territoires soumis à une forte concurrence où les responsables associatifs adoptent des comportements assez proches des dirigeants d'entreprises privées :

« … *Face à la concurrence, je prends ma casquette de commerciale pour aller rencontrer tous les intervenants médicaux (médecins, kinés, infirmiers…). L'objectif est de caler nos interventions en fonction des leurs. On essaie d'être les plus coopératifs possibles. Maintenant, le monde médical et l'aide à domicile sont moins cloisonnés. On les contacte pour présenter nos services. Toute la concurrence le fait…on trouve beaucoup de prospectus dans les boulangeries…* ». Directrice d'association dans la communauté d'agglomération du BAB, Biarritz, le 16/09/2013.

Les contextes locaux scellant ou pas des accords entre associations et CCAS révèlent des modes d'entente variables entre ces deux catégories de structures. Parfois le CCAS est considéré comme réellement concurrent, parfois il est un partenaire, allant dans ce cas jusqu'à des participations croisées d'administrateurs. Les associations non autorisées se perçoivent parfois plus proches de structures privées avec lesquelles elles peuvent échanger des informations, voire du personnel.

Les entreprises privées

Parmi les entreprises privées rencontrées, deux logiques prévalent. D'une part, celle du dirigeant qui s'est intéressé à l'aide à domicile à partir d'une autre activité, en voulant devenir

indépendant et en comptant sur la force de son réseau personnel. D'autre part, celle du chef d'entreprise qui a cherché dès l'origine la légitimité d'un réseau national privé, en adhérant à une franchise. L'intérêt de la franchise est souligné à plusieurs titres. Elle apporte un appui technique au montage du dossier de demande d'agrément. Elle permet de bénéficier d'un référentiel de qualité, et des ressources techniques correspondantes. Elle propose des moyens en communication et la visibilité du réseau national.

La contrepartie financière exigée est parfois considérée comme trop importante au regard des retombées estimées. Car franchisés ou pas, les dirigeants doivent réaliser un travail commercial conséquent pour acquérir une clientèle et la développer. Ce travail nécessairement local mobilise une part importante de leur temps. Lorsqu'ils perçoivent les bénéfices de leur implantation locale, certains s'interrogent sur l'intérêt de la franchise, à l'image de ce dirigeant qui avoue vouloir ne pas la renouveler, au constat que la force de son réseau repose à présent sur sa notoriété personnelle et son propre carnet d'adresses.

Développement commercial et recrutement du personnel mobilisent ainsi les dirigeants, qui s'appuient sur une ou plusieurs coordonnatrices pour planifier les interventions, et organiser le travail à domicile. Leur sens commercial va souvent jusqu'à se déplacer eux-mêmes au domicile pour envisager une intervention à la suite d'un contact téléphonique.

Ce lien personnalisé et de proximité entre le gérant et l'usager, plus facile à instaurer en raison d'une activité moindre et d'équipes plus réduites que la plupart des CCAS et de certaines associations, est présenté comme un argument de vente.

En raison de l'enjeu lié au marché de l'APA, les gérants insistent sur leur effort de proximité et de bonne entente avec les évaluatrices APA du Conseil général dans les différents pôles gérontologiques dont ils relèvent.

Pour ces trois types de structures, qu'elles soient autorisées ou pas, qu'elles interviennent en mode mandataire ou prestataire, les relations avec le Conseil général sont considérées comme importantes, en raison de son rôle dans la chaîne de prescription, même s'il n'intervient pas dans la décision de l'usager. Les structures autorisées dépendent nécessairement d'une forme de suivi et de contrôle par le Conseil général. Les bénéficiaires de l'APA relèvent également d'un suivi par les services du Conseil général, dans le but notamment d'apprécier l'évolution de leur situation, pour un éventuel changement de GIR.

Entre chaîne de prescription, réalisation des services, suivi et contrôle des opérateurs, ces différentes équipes de fidèles vont se retrouver, d'une manière ou d'une autre, aux côtés

d'acteurs institutionnels formant les communautés sectorielles de la prise en charge du maintien à domicile.

Les communautés sectorielles

La mise en évidence des acteurs publics et collectifs qui règlent les questions de l'aide à domicile relève de deux niveaux, distincts dans leur échelle et leur nature : les communautés informelles d'une part, et les communautés formelles d'autre part.

Les communautés informelles

Elles sont d'abord constituées des personnes et structures mobilisées par les opérateurs de l'aide à domicile eux-mêmes.

La complexité des situations individuelles rencontrées met en effet souvent en scène différents professionnels, au croisement de l'action sociale et de l'action sanitaire.

L'activité du service d'aide à domicile relève d'une permanence dans la durée, et les professionnels qui interviennent à ce titre sont les témoins et parfois les acteurs d'une nécessaire coordination entre services et professionnels (en cas de crise particulière comme l'aggravation de l'état de santé de la personne âgée, son retour à la suite d'une hospitalisation). Leur légitimité est d'ailleurs reconnue à ce titre, ce qui les aide à s'appuyer sur une communauté informelle comprenant notamment des prescripteurs potentiels :

« *… Le réseau est d'abord local. C'est celui des CCAS qui nous font remonter des situations. Ils sont souvent alertés en premier. C'est aussi Santé-Services ou la Providence*[281] *avec des usagers en commun. Nous calons nos interventions et nous avons des réunions communes pour transmettre des informations. Ils ont des compétences que nous n'avons pas dans nos équipes. Le partage des informations est essentiel. Nous travaillons aussi avec des établissements de soins. Avec le PACT aussi sur l'adaptation des logements…* ». Directrice d'association, communauté d'agglomération, St-Jean-de-Luz, le 03/10/2013.

C'est à partir de ces communautés informelles que sont souvent organisées par territoire des actions spécifiques de formation, d'appui aux aidants familiaux, de groupes de parole. Les différents opérateurs, et notamment les CCAS/CIAS sont en effet en capacité de s'appuyer sur des associations spécialisées au niveau du département, comme la FAPA[282] qui organise des

[281] Organisme spécialisé dans des soins à domicile.
[282] France Alzheimer Pyrénées-Atlantiques.

activités pour les familles concernées par la maladie d'Alzheimer, ou le CIAPA[283] qui informe, guide, soutient les personnes retraitées.
C'est aussi au nom d'une éthique partagée que des structures se rapprocheront pour envisager une formation, adopter une position commune, négocier avec le Conseil général, renforçant un sentiment de puissance lié à la force de la communauté :

« *…On ne travaille pas plus avec les CCAS qu'avec les associations. On travaille avec les services d'aide à domicile qui ont la même éthique que nous. On est en pleine réflexion sur la gestion des clés des bénéficiaires. On a invité les CCAS de l'agglomération et les associations à nous rejoindre. On fait la même chose aussi pour nous entendre où s'arrête le travail de l'aide à domicile. Ici, contrairement au Béarn, le travail en réseau se fait entre les CCAS et les associations. Il en résulte un groupe très fort. On se rapproche des associations qui sont autorisées, car ainsi on forme un service d'intérêt public. … Au niveau du Conseil général, ils nous craignent : une fois on était huit, et eux quatorze. Le CG nous sollicite beaucoup sur le terrain, pour le schéma départemental…* » Directrice de l'action gérontologique du CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

Les communautés informelles se structurent parfois en réseaux territoriaux.
Des pôles gérontologiques ont été définis par le Conseil général pour structurer son action. Le département des Pyrénées-Atlantiques est découpé en 6 pôles gérontologiques, dont 2 en Pays basque, et un troisième qui se répartit entre le Pays basque (province de la Soule) et le Béarn. Les équipes d'évaluation, les commissions APA sont organisées selon cette territorialité construite par le Conseil général. Des réseaux territoriaux plus ou moins formalisés reposent ensuite sur l'existence de CLIC (Centre local d'information et de coordination gérontologique)[284]. Ces derniers ont pour objet de favoriser les collaborations entre les professionnels des secteurs sanitaire et social afin d'organiser les réponses indispensables pour la prise en charge des problèmes chroniques invalidants stabilisés des personnes âgées vivant à leur domicile, au niveau d'un territoire défini selon une maille plus fine que le pôle gérontologique. Il n'en existe que trois pour le Pays basque, dont un porté par le CCAS de Bayonne, et les deux autres par des associations en Pays basque intérieur. La majeure partie du territoire n'est donc pas couverte aujourd'hui par ces CLIC, possibles portes d'entrée pour

[283] Comité départemental d'intervention et d'animation pour l'autonomie.
[284] Depuis la loi 2004-809 du 13/08/2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'autorisation de création des CLIC relève du Conseil général.

les usagers, et lieu de convergence de l'ensemble des acteurs mobilisés par les questions de maintien à domicile :

« *… Le CLIC est le chef d'orchestre du réseau gérontologique, et ça concerne le parcours de l'usager. Au sein du CLIC, toutes les dimensions sont prises en compte : l'accompagnement social, la participation des médecins, des infirmiers, Santé Services, l'hôpital… L'usager est placé au centre du dispositif. On a de bonnes relations avec les médecins et les infirmiers aujourd'hui, grâce au CLIC notamment*». Directrice de l'action gérontologique du CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

Leur fonctionnement relève de modalités très diverses, en fonction de l'identité de la structure porteuse, des moyens d'animation dont ils sont dotés. A défaut, comme c'est le cas dans une portion importante du territoire basque dépourvue de CLIC, les communautés informelles suppléent partiellement cette carence organisationnelle et institutionnelle.

Les communautés formelles

Il s'agit des réseaux professionnels auxquels adhèrent les différentes catégories d'opérateurs au nom de leur spécificité statutaire essentiellement.

Il n'existe aujourd'hui aucune entité qui les regroupe toutes, étant donné la diversité des familles d'appartenance et de statuts.

Les CCAS/CIAS adhèrent à l'Union départementale des CCAS, et par son intermédiaire à l'Union nationale. Les questions traitées à ce niveau dépassent le seul secteur de l'aide à domicile étant donné la diversité des missions des CCAS/CIAS. L'Union départementale est perçue comme un relais intermédiaire pour toucher les instances nationales sur différents enjeux : le statut des agents et une reconnaissance de la qualification d'auxiliaire de vie sur les grilles indiciaires, l'adoption par l'ensemble des opérateurs de la convention collective,… Elle permet localement de participer à l'élaboration du schéma départemental d'autonomie.

Certains CCAS rencontrés parmi les plus importants font preuve d'une certaine réserve quant à la défense de leurs intérêts sur les questions spécifiques de l'aide à domicile au sein de l'Union qui les regroupe. Probablement pour cette raison, quelques-uns ont fait le choix d'être également membres d'un autre réseau national, l'UNA[285], qui fédère principalement des associations.

[285] Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles.

L'UNA en tant que syndicat d'employeurs est sollicitée en raison de sa représentativité qui la rend en mesure de négocier les conventions collectives au plan national, d'être un interlocuteur reconnu par le Ministère, par la CNSA, de disposer de différents services compétents (juridique, RH). Les associations qui y adhèrent en Pays basque sont des associations autorisées qui prolongent leur appartenance au réseau par des réflexions communes, au cœur des enjeux de mutualisation de services, ou de moyens humains (comptabilité, supervision).

Un autre réseau associatif, l'ADESSA[286] Domicile, est mentionné par d'autres associations (notamment les non autorisées), qui l'utilisent à la fois pour la qualité de son service juridique au plan national, et pour pouvoir bénéficier d'une audience auprès du Conseil général au plan local.

Les associations et les CCAS/CIAS qui développent un service mandataire adhèrent à la FEPEM, organisme ressource pour traiter les questions et obligations des particuliers employeurs.

Enfin les enseignes privées peuvent adhérer à la FESAP[287]. C'est à ce titre que plusieurs d'entre elles ont été associées à un groupe de travail et à des réflexions pilotées par la CCI de Bayonne Pays basque. Certaines n'y ont pas donné suite, y voyant une initiative destinée à casser le monopole des CCAS auprès des bénéficiaires de l'APA. D'autres y ont répondu, en raison des appuis dispensés en termes juridiques, d'approche des marchés, et du regroupement d'acteurs à une autre échelle. C'est notamment le cas de deux d'entre elles qui ont adhéré au *cluster* Santé[288] du Pays basque.

Dans cet ensemble extrêmement éclaté entre communautés informelles et formelles qui ne permet pas la visibilité d'un secteur d'activité mobilisé par des intérêts partagés, des logiques se dessinent cependant. Certaines facilitent le rapprochement des structures autorisées, par exemple, indépendamment de leur identité statutaire. On peut y trouver aussi une propension à initier par le bas et de manière pragmatique des rapprochements transsectoriels, entre le champ social et celui de la santé.

Les réseaux extra-sectoriels

S'agissant de présenter ici les lieux et secteurs dans lesquels se traitent les controverses relatives au vieillissement mais dépassant le seul secteur d'activité de l'aide à domicile, nous

[286] Réseau des entreprises associatives et des structures à but non lucratif d'aide, de soin à domicile et de services à la personne.
[287] Fédération d'entreprises des services à la personne.
[288] Cluster *Osasuna (*cf. troisième partie).

avons privilégié deux niveaux : l'espace sanitaire, et enfin les politiques territoriales incluant le Conseil général et les collectivités infra-départementales (intercommunalités et communes).

L'espace sanitaire

Trois strates peuvent être identifiées.

D'une part, la médecine de ville composée de médecins, d'infirmiers et autres professions paramédicales qui interviennent à domicile. Plusieurs interlocuteurs de l'aide à domicile reconnaissent aujourd'hui que ce premier niveau est à présent de plus en plus intégré dans leurs communautés informelles, ce qui leur permet de travailler en bonne intelligence au quotidien. Les CCAS et les associations les plus anciennes disent avoir subi une forme de dénigrement de la part du corps médical, qui a évolué au cours du temps vers des perceptions beaucoup plus positives et des pratiques collaboratives. Une question très pragmatique comme la gestion des clés des domiciles des personnes âgées, pilotée par les services d'aide à domicile sur l'agglomération bayonnaise, associe le monde soignant, par exemple.

Un second niveau procède des Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) qui interviennent selon un schéma de sectorisation. Ces services spécialisés dans les soins relèvent aujourd'hui de modes d'intervention assez proches de ceux de l'aide à domicile. L'un d'entre eux, situé dans le Pays basque intérieur, intègre les deux services, ce qui lui permet d'intervenir autant pour des soins infirmiers que l'aide à domicile. Cette configuration est soulignée comme une voie d'avenir dans le schéma départemental d'autonomie qui évoque la possibilité de regrouper SSIAD et aide à domicile au sein de structures communes[289], ce qui aurait pour effet de renforcer la dimension réseau à travers une bonne coordination des opérateurs pour le bien-être de l'usager, et de réduire des charges de structure par le regroupement de moyens administratifs.

Un troisième niveau est représenté par le secteur hospitalier, maillon important dans la chaîne de la prise en charge, pouvant occasionner des interruptions de suivi et soulevant la délicate question de la transition entre le milieu hospitalier et le domicile. Les services sociaux des CCAS, souvent saisis de questions relatives au retour d'hospitalisation, déplorent parfois une insuffisance de concertation avec les services sociaux du monde hospitalier. Par ailleurs, un service d'hospitalisation à domicile est également proposé, et sa réalisation pour l'ensemble du Pays basque (hormis la Soule) est confiée à un opérateur en charge du SSIAD. Le territoire de la Soule quant à lui est couvert par une organisation d'hospitalisation à domicile sur un périmètre s'étendant au Haut-Béarn voisin.

[289] Tout comme le projet de loi sur l'adaptation au vieillissement avec les SPASAD (Services polyvalents d'aide et de soins à domicile).

Les schémas préconisés par l'Agence régionale de la santé incitent à ce type de rapprochement, et des perspectives ont été récemment amenées à travers la signature de Contrats Locaux de Santé[290]. Ces derniers essaient d'édifier les conditions de rapprochement entre établissements, entre médecine publique et privée, entre interventions en établissement et à domicile. L'hospitalisation à domicile, repérée comme pionnière dans sa capacité à faciliter un travail collaboratif entre les secteurs sanitaire et social, trace les contours d'un avenir possible dans cette direction.

Les politiques territoriales en matière de vieillissement

Plusieurs aspects de la politique du Conseil général en matière de prise en compte du vieillissement ont pu être soulignés dans la présentation de l'ordre institutionnel de l'aide à domicile, fortement vertébré aujourd'hui par les choix politiques de cette collectivité. Dans son schéma stratégique[291], le Conseil général détache trois orientations :

- structurer la coordination des actions et la coopération entre acteurs, avec notamment l'établissement de conventions d'objectifs pour les CLIC existants ;
- conforter la vie à domicile par une offre de services à domicile, la qualité de l'accompagnement, la solution de répit et l'accueil familial social ;
- diversifier l'offre en établissement.

La tension entre l'accueil en établissement et le maintien à domicile apparaît, avec notamment le besoin de développer des alternatives au « tout domicile » ou au « tout établissement » qui sont généralement de mise aujourd'hui. C'est ainsi que l'organisation du répit pour les aidants doit s'accompagner d'une solution d'accueil de jour, par exemple. Certains EHPAD disposent de places à cet effet[292], mais le service est peu développé, et pas toujours opérant, notamment en zone rurale où les EHPAD peuvent être très éloignés géographiquement du domicile des personnes âgées. L'accueil familial social peut s'avérer également une solution alternative et moins coûteuse à l'accueil en établissement, pour autant que des familles d'accueil puissent être identifiées. Des pistes expérimentales comme le baluchonnage[293] y sont également évoquées, afin de pouvoir organiser sous des formes nouvelles les conditions de répit pour les aidants.

[290] Signé en 2013 pour le territoire de la Basse-Navarre et de la Soule, qui couvre le Pays basque intérieur uniquement.
[291] Schéma départemental d'autonomie 2013 – 2017 – Axes stratégiques.
[292] 41 places réparties sur 9 établissements en 2011 pour le Pays basque, selon I. Erguy (2011).
[293] Cette pratique développée au Québec consiste à détacher pour quelques jours seulement un professionnel en appui d'un aidant familial au domicile de la personne âgée.

Toutes les municipalités, ainsi que certaines intercommunalités, peuvent se saisir du thème du vieillissement, au titre de la compétence générique de l'action sociale. Etant donné la structuration de l'action sociale autour des CCAS, ce sont ces derniers qui sont aujourd'hui en charge de définir les politiques locales correspondantes. L'aide à domicile n'épuise pas le registre des interventions auprès des personnes âgées. Le soutien aux clubs de retraités par exemple est une manifestation généralisée des appuis dispensés par les municipalités à cette population.

Les initiatives menées par les municipalités urbaines illustrent surtout des réponses apportées en termes de services afin de favoriser le maintien à domicile. La question du vieillissement est majoritairement abordée sous cet angle, ainsi que celui de la rénovation ou de l'édification des EHPAD[294]. Certaines municipalités sont engagées dans la réalisation de foyers-hébergements, solution intermédiaire entre le maintien à domicile et l'option coûteuse de l'établissement spécialisé. Quelques initiatives sont portées par des associations et parfois relayées par les CCAS dans le but de favoriser le lien intergénérationnel, en facilitant les rapprochements entre des étudiants qui cherchent à se loger et des personnes âgées disposant de logements excédant leurs besoins, par exemple. Dans les zones rurales, des municipalités davantage confrontées à l'isolement des personnes âgées ont imaginé des réponses innovantes en matière d'habitat regroupé, ou d'organisation de transport. Mais finalement, la capacité à envisager globalement une politique prenant en compte le processus durable et accentué du vieillissement, avec ses réponses graduelles et circonstanciées, sortant de l'alternative tout domicile/ EHPAD, pourrait se heurter à une forme de déni face à un thème peu porteur, celui du vieillissement lui-même :

« … *La personne âgée n'est pas le sujet à la mode, on n'en parle pas trop. Ce n'est pas vraiment glamour. Beaucoup de politiques localement n'ont pas saisi les enjeux*… ». Directrice de l'action gérontologique du CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

[294] Près de 30% des EHPAD du territoire sont privés à but lucratif, alors que la moyenne nationale se situe autour de 15-20% (Source : I. Erguy – 2011). Ils entrent dans le calcul du taux d'équipement du territoire, mais ne sont pas habilités à l'aide sociale, ce qui pose le problème de l'accessibilité des personnes âgées à faibles ou moyennes ressources, notamment sur la côte basque.

c/ Les tiraillements en vue d'une gouvernance partenariale entre *cité civique* soumise à l'épreuve de la réalité *marchande*, et *cité industrielle* comme horizon commun ambigu

L'organisation et le déploiement du secteur de l'aide à domicile dans les Pyrénées-Atlantiques indiquent le développement d'un espace quasi-marchand. L'avènement de nouveaux opérateurs depuis 2005, essentiellement privés, a créé ou accentué des situations de concurrence. Cette concurrence est exacerbée par la procédure d'agrément pilotée par l'Etat qui se doit d'accepter l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché, pour autant qu'ils répondent à des critères de qualité et de qualification définis pour intervenir auprès de publics vulnérables. Dans ce contexte, le principe d'autorisation délivré par le Conseil général assure une fonction régulatrice en raison de la tarification individualisée dont bénéficient les structures autorisées, et d'une couverture territoriale complète.

Le marché est aujourd'hui soutenu par les conditions d'octroi de l'APA, en vertu de dispositions nationales qui ont fait rentrer les GIR 4 dans le champ des bénéficiaires. Génératrice d'un nouveau marché depuis sa création, l'APA est même interrogée aujourd'hui dans sa fonction supplétive pour pallier le retrait progressif des caisses de retraite auprès des GIR 5 et 6.

Dans cet environnement, les stratégies des opérateurs relèvent à la fois d'ententes et de positions concurrentielles plus ou moins assumées.

La présentation de l'ordre institutionnel a pu montrer qu'une appartenance statutaire commune favorise les rapprochements, entre CCAS ou entre associations par exemple. Ceci peut être illustré pour les CCAS, dont l'une des questions est celle du statut de leurs intervenantes à domicile, en souffrance d'une reconnaissance au travers des métiers répertoriés par la fonction publique. C'est également le cas pour certaines associations, d'une part affiliées à la même communauté sectorielle, mais aussi mobilisées par le même positionnement auprès de leur autorité de tutelle, le Conseil général.

Mais partager un statut juridique n'est pas l'unique paramètre expliquant les logiques partenariales. Ainsi, le principe d'autorisation, et par extension de non autorisation, favorise-t-il des stratégies de rapprochements entre opérateurs. CCAS et associations autorisées vont se regrouper pour traiter ensemble de questions relatives à la formation des salariés. Mais aussi des questions techniques comme la gestion des clés des bénéficiaires, dont le caractère apparemment anodin renvoie en réalité à la place occupée par l'aide à domicile dans une fonction de coordination de l'ensemble des intervenants, issus y compris du monde sanitaire,

rendant possible le maintien à domicile des personnes âgées. D'un autre côté, les structures non autorisées, parfois des associations et des entreprises privées, vont aussi se rapprocher pour traiter ensemble de questions communes, relatives aux recrutements par exemple, ou partager des modes d'intervention (services mandataire et prestataire). La compréhension du fonctionnement des communautés sectorielles révèle ainsi une ligne de partage entre structures autorisées et non autorisées.

Les situations de concurrence, exacerbées dans les bassins de vie urbains de la côte en raison de la multiplicité des opérateurs, sont arbitrées en partie par l'effet de l'autorisation accordée par le Conseil général, mais finalement et surtout par le libre choix des bénéficiaires quant à la désignation de l'opérateur.

De quelles valeurs spécifiques, ces formes de gouvernance, dont les composantes partenariales paraissent inféodées à des logiques marchandes et tutélaires, sont-elles l'expression ? A travers les registres de justification invoqués par les acteurs, voit-on apparaître ce qui les oppose ou, au contraire, ce qui les unit et pourrait les rapprocher ?

La *cité civique* bousculée par *l'ordre marchand*

Historiquement les premiers en place, les CCAS[295]et certaines associations portent de longue date le souci d'une forme d'équité qui garantisse à tous les usagers relevant de leur aire d'intervention, un service qui ne tienne compte ni du niveau de revenu du bénéficiaire, ni de sa localisation géographique. Cette mission de service public s'exerçait à l'époque où le service se définissait par l'intervention d'aide-ménagères, et n'avait pas encore atteint la qualification actuelle des auxiliaires de vie sociale.

C'est au nom de cette antériorité que le régime d'autorisation est venu reconnaître des structures, dont certaines se sont étonnées qu'elles aient dû subir en parallèle une procédure de demande d'agrément auprès de l'Etat.

C'est finalement en vertu de cette appartenance commune et de ce référentiel mettant en avant la notion de service public qu'elles peuvent se rapprocher :

« …On se rapproche des associations qui sont autorisées, car ainsi on forme un service d'intérêt public… » Directrice de l'action gérontologique du CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

[295] Et les quelques CIAS qui résultent du rapprochement récent de CCAS à l'échelle d'une intercommunalité.

Le principe de tarification individualisée par structure permet de tenir compte de la spécificité des conditions d'intervention des structures autorisées, comme par exemple l'éclatement géographique des bénéficiaires sur un territoire rural imposant des déplacements coûteux pour les intervenantes à domicile :

« *…Le CIAS a été créé dans un objectif d'égalité de services dans un territoire très vaste, avec 45 km et des routes de montagne….Notre point fort c'est le principe d'égalité et d'équité en matière de prestation et de financement. L'absorption se fait grâce à la tarification unique quel que soit l'endroit où on vit. Le Conseil général a convenu du tarif horaire que nous appliquons qui est de 20,17 euros / heure en 2013 et qui englobe tout, y compris les transports…* » Coordonnatrice d'un CIAS, en zone rurale, St-Jean-Pied-de-Port, le 30/09/2013.

Mais ce principe d'équité n'est pas partagé par les entreprises privées qui sont amenées à réaliser des choix stratégiques afin de rentrer dans un marché déjà organisé, en privilégiant plutôt des usagers à revenus élevés. Ceci peut avoir pour conséquence de déséquilibrer économiquement des structures mobilisées par la *cité civique* mais qui jusque-là bénéficiaient de l'existence d'un marché leur permettant de se déployer à la fois sur le *care* et des services de confort. La concurrence porte sur les services de confort. Privées de cette part de marché, les structures sont exposées au risque de détournement d'une clientèle, potentiellement consommatrice de services du *care* financés par l'APA, vers les opérateurs privés.
Cette situation qui se rencontre dans les zones urbanisées côtières induit un risque de fracture entre des structures de plus en plus spécialisées vers des services du *care* auprès de populations à faibles revenus ou relevant de conditions d'intervention difficiles, et d'autres structures dispensant des services à la fois de confort et de *care* auprès de populations plus aisées et plus faciles d'accès.
Car des opérateurs privés considèrent en effet l'aide à domicile comme un secteur porteur, expliquant leur choix d'implantation sur la côte basque :

« *… Ici, il y a un potentiel de fou et une évolution dingue. Il n'y a plus assez de place dans les maisons de retraite. Il y a quelques années, il n'y avait que les CCAS dans ce secteur, et ce n'est plus le cas aujourd'hui…* ». Gérant d'entreprise, Communauté d'agglomération du BAB, Bayonne, le 17/09/2013.

La *cité marchande* a pour conséquence de faciliter le mélange des registres dans la nature des interventions, et peut-être une sélection par l'usager de l'opérateur qui lui garantit cette plasticité d'interventions.
Mais l'appartenance à la *cité marchande*, est néanmoins nuancée par ceux-là mêmes qui s'en revendiquent :

« *…Même en tant que privé, on peut s'insérer dans l'économie sociale. On ne sera jamais de grands argentiers, on ne sera jamais côtés en bourse. On est une vraie économie. On a une autonomie financière. Il faut vouloir continuer de nous intégrer dans l'économie sociale. Je n'ai pas de collègues qui sont de purs financiers, et qui cherchent la rentabilité extrême. On a notre place dans l'économie sociale…Ce qui gêne dans l'économie privée c'est le capital, la valorisation quand il y a revente, et la répartition des bénéfices. Il y a peut-être à reprendre certains aspects pour rentrer dans l'économie sociale… ».* Gérant d'entreprise, Communauté d'agglomération du BAB, Anglet, le 14/10/2013.

Rejoignant les débats en cours en 2014 à l'occasion du projet de loi sur l'ESS[296], cet interlocuteur valorise l'autonomie financière liée à son statut d'indépendant, et l'intérêt d'investir du capital privé dans le secteur de l'aide à domicile. Il expose la question de la délimitation du champ de l'ESS, et le besoin de considérer d'autres critères que le statut juridique pour le définir. Critères auxquels il prétend répondre en raison des valeurs qu'il revendique, lui aussi.
Tout comme les autres opérateurs, qu'ils soient publics ou associatifs, certains privés défendent en effet une éthique de conviction (Weber, 1919, 1963) quant à la qualité du service à rendre auprès des usagers. Elle est parfois incomprise et masquée derrière une sémantique propre à l'entreprise privée dans laquelle le service public a du mal à se reconnaître, agitée tel un chiffon rouge qui vient renforcer des représentations clivantes :

« *… Les structures commerciales ne m'intéressent pas vraiment. On se sent plus près des associations que des privés. Comment faire du commerce et se sortir un salaire intéressant dans ce métier en tant que gérant ? Par exemple le gérant de (…) avait parlé d'un volume de chiffre d'affaires ! Nous, on s'était mis vent debout…* ». Directrice de l'action gérontologique d'un CCAS d'une commune de plus de 40 000 habitants, Bayonne, le 09/10/2013.

[296] Sur la définition du champ couvert par l'ESS (cf. Première partie de ce travail).

La *cité industrielle* comme perspective commune pour qualifier un nouveau secteur

Car finalement, l'ensemble des opérateurs et les acteurs publics qui génèrent et régulent le marché de l'aide à domicile se retrouvent aujourd'hui autour d'un horizon commun, celui de la qualité du service à rendre à l'usager.

Il est même assez édifiant d'entendre se répéter à l'envi l'invocation de la qualité comme critère de caractérisation des structures, selon les représentations que chacune renvoie de ses propres points forts.

La qualité du service fourni relève de différentes acceptions.

D'abord la capacité à développer une compétence particulière : l'évaluation des besoins des personnes, l'enjeu demeurant toujours sa juste reconnaissance par l'ensemble des acteurs intervenant en matière de dépendance :

« *…Chez nous, les responsables de secteur sont soit des assistantes sociales, soit des conseillères en économie sociale et familiale. J'ai vraiment voulu des travailleurs sociaux pour évaluer les besoins des gens. C'est vraiment important pour comprendre les besoins des gens…* ». Responsable du service solidarité, autonomie d'un CCAS d'une commune de moins de 30 000 habitants, Biarritz, le 02/12/2013.

Ensuite, la personnalisation du service rendue possible par la proximité et l'adaptation aux besoins de la personne. Elle prend plusieurs visages, depuis l'écoute de l'usager dans un cadre contraint jusqu'à la réponse presque inconditionnelle aux attentes du client :

« *…On a une approche plus personnalisée… On gère des clients, et les clients on y fait attention, car on a envie qu'ils restent. On les écoute sur les horaires, sur les personnes qui viennent et qui ne leur conviennent pas. On insiste sur la réactivité…* ». Responsable d'agence pour un groupe privé, Biarritz, le 28/11/2013.

Elle peut aussi s'appuyer sur la mise en avant d'un label, en plus de l'agrément qualité octroyé par la DIRECCTE.

Certaines structures usent de la caution médicale (cf. RI Commercial) en tant que gage de qualité, pour repérer les besoins de la personne, mais aussi exercer un travail d'accompagnement voire de prévention de pathologies liées au vieillissement, tant auprès des personnes âgées que des personnels intervenant à domicile :

« *…Nous sommes entourés de professionnels de la santé. Dans notre concept, on prêche pour la coordination, et notre infirmière le fait entre les différents intervenants à domicile. On ne fait pas de soin, mais comme on a la connaissance des pathologies, on peut aussi connaître les bons gestes, mais on n'en fait pas plus. Au-delà de l'action d'aide, il y a la notion d'accompagnement de la personne, avec un côté relationnel très fort. Notre objectif c'est le maintien à domicile. Plus quand c'est difficile de le faire que quand c'est facile. Il y a plusieurs situations où pour une même personne le CCAS intervient avec une aide-ménagère, et nous avec une auxiliaire…* ». Directeur d'une entreprise privée, Anglet, le 14/10/2013.

La caution recherchée à travers l'invocation du monde sanitaire peut se prolonger par l'utilisation rassurante de nouveaux outils technologiques, comme cette entreprise privée qui fait la promotion[297] d'une combinaison vieillissement permettant au personnel d'éprouver les limites physiques et sensorielles de personnes âgées de plus de 80 ans, pour mieux les comprendre. Elle déplace ainsi la question de la reconnaissance des compétences des intervenantes sur un terrain associant l'utilisation de ces technologies et la qualification difficile de la fonction d'accompagnement.

Car en filigrane des différentes acceptions de la qualité, apparaît toujours le besoin de reconnaissance de compétences autour d'un métier que le référentiel professionnel d'auxiliaire de vie sociale pourrait condenser, entre l'image dévalorisée du ménage et celle, à préciser, de l'accompagnement :

« *…On recherche le mouton à cinq pattes, qui fasse de l'accompagnement plus le ménage. Beaucoup de diplômées oublient que la dimension ménage est importante. C'est différent dans les Landes où les diplômées font l'accompagnement, et les non-diplômées le ménage. Nous ici, on fait la prise en charge globale, d'où une polyvalence importante, et une élévation du niveau d'exigence…* ». Responsable du service solidarité, autonomie du CCAS d'une commune de moins de 30 000 habitants, Biarritz, le 02/12/2013.

Le besoin de reconnaissance d'une qualification, et donc d'un métier, pourrait constituer le point de consensus des différents opérateurs et de leurs tutelles autour de la notion de qualité. Il reste obéré pour l'heure par les questions de statut et de convention collective qui mettent en avant les conditions d'une concurrence déloyale entre structures plutôt que leur appartenance à une communauté d'intérêts. La reconnaissance salariale de cette compétence

[297] Par l'intermédiaire du cluster Santé *Osasuna* auquel elle adhère, notamment.

reste difficile, pour les structures autorisées ou non autorisées, en raison du caractère imposé du prix de la prestation qui définit le prix du marché. Ceci oblige les structures à jongler au sein de leurs effectifs entre personnes formées et non formées, ou à choisir des segments de marché plus rémunérateurs auprès de publics au pouvoir d'achat élevé. Elles peuvent être amenées aussi à envisager des rapprochements pour mutualiser des coûts et des fonctions, notamment administratives ou de supervision. L'avènement d'une gouvernance plus partenariale pour l'aide à domicile en Pays basque français dépendra des équilibres trouvés entre tentation d'une différenciation, exacerbée par la défense d'intérêts statutaires, et pragmatisme du rapprochement, suscité par une commune confrontation à des questions identiques.

A ce titre, l'étude de faisabilité d'un GEIQ « Aide et services à domicile » dans les Pyrénées-Atlantiques initiée en fin 2014 pourrait signifier le début d'un rapprochement imposé par la raison pragmatique.

L'initiative de cette étude relève d'une analyse partagée entre le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le CRCE GEIQ Aquitaine (cf. chapitre 5). Les deux entités ont identifié des besoins en matière de ressources humaines, et l'existence de réponses déjà apportées par des GEIQ spécialisés dans ce secteur tant dans le département de la Gironde que dans d'autres territoires français. Elles ont de ce fait contacté les trois principaux réseaux associatifs représentés dans le département (UNA 64, ADMR 64[298], ADESSA Domicile) qui ont répondu favorablement à la perspective d'une étude. La lecture du cahier des charges et quelques informations communiquées par le chargé de mission du CRCE GEIQ restituent les lignes de tension déjà soulevées en matière de gouvernance. Le cahier des charges se réfère à une analyse des besoins auprès des structures non lucratives, excluant de fait les entreprises privées. Constatant que certains territoires ruraux ne sont couverts que par des CCAS, le Conseil général souhaitait étendre l'analyse des besoins et l'aire d'intervention de l'éventuel GEIQ à ces structures. Mais l'OPCA devant intervenir pour financer les contrats de formation du secteur associatif se refuse à prendre en charge des structures autres qu'associatives. La crainte est que les CCAS se situent comme des « passagers clandestins », bénéficiant des effets de la formation par l'embauche en fin de parcours de personnes formées dans des structures associatives sans avoir contribué à l'effort de formation. Or, la proximité des communautés sectorielles associatives avec les CCAS peut être forte, puisque certains CCAS y adhèrent et participent à leurs propositions (cf. supra).

[298] Le réseau ADMR (Aide à domicile en milieu rural) historiquement bien implanté en milieu rural, avec treize structures adhérentes dans les Pyrénées-Atlantiques, est représenté majoritairement dans la partie béarnaise du département.

L'objet de cette étude serait de vérifier la viabilité économique d'un modèle proposant une quinzaine de parcours, afin de pérenniser le poste de permanent nécessaire au fonctionnement du futur GEIQ. Mais l'étude vise également à appréhender la capacité d'entente des acteurs pour une gouvernance plus partenariale. Il s'agit là de la première initiative dans le département qui essaie d'élaborer une réponse dans le secteur de l'aide à domicile à partir des difficultés rencontrées par les employeurs, en envisageant un outil qui relève de l'insertion par l'activité économique, dessinant de la sorte une proximité de fait entre le secteur de l'AD et celui de l'IAE. Mais il semblerait que lors du lancement de l'étude, les acteurs béarnais se soient davantage saisis de ce projet que leurs homologues basques.

6.4.3 Comparaison récapitulative de l'ordre institutionnel de l'AD entre la Communauté autonome basque (Guipuzcoa) et le Pays basque français

Tableau 25 : Tableau récapitulatif de comparaison du secteur de l'AD

Source : élaboration propre, 2016

Ordre institution-nel	Communauté autonome basque (Guipuzcoa)	Pays basque français
RI Achat	Classement de la dépendance en 6 catégories (selon une échelle graduelle, qui privilégie critères physiques). Concurrence entre prestations économiques dont 1 non liée à un service professionnel (PECE), et service professionnel (SSAD) à domicile, avec règles de compatibilité entre prestations et service. Evaluation de la dépendance pilotée par la *diputación.*	Classement de la dépendance en 6 catégories (GIR selon critères physiques et psychiques). Prestation économiques APA pour GIR 1 à 4, liée à la réalisation d'un service professionnel à domicile. Trois modalités d'intervention : services prestataires et mandataires, emploi direct. Evaluation de la dépendance pilotée par le CG.
RI Salarial	Forte prégnance de l'emploi direct (70% des bénéficiaires), et du marché souterrain. Peu de concurrence entre structures sur les profils de salariées les plus formées (*auxiliar*). Distinction entre niveau de professionnalisme exigé pour le SSAD, et absence de critères pour l'emploi direct. Déréglementation du secteur au plan national (convention collective caduque).	Faible prégnance de l'emploi direct (30% du marché de l'APA). Très forte concurrence entre structures sur les profils de personnes les plus formées (AVS). Différences de statut salarial selon les 3 types d'opérateurs, générant de fortes concurrences. Tendance à la réglementation du secteur (convention collective en cours).
RI Finance-ment	Règles de financement public avantagent les prestations économiques (moins de reste à charge pour les usagers) que le SSAD pour les classes moyennes. Garantie financière exigée dans les marchés publics avantage les grands groupes privés.	Marché de l'APA soutenu par la prise en charge de la dépendance modérée. Tarissement des sources de financement autres que l'APA (CARSAT…). Principe de tarification et de tutelle budgétaire des structures autorisées.

Ordre institution--nel	Communauté autonome basque (Guipuzcoa)	Pays basque français
RI Commercial	Pas d'homologation spécifique des opérateurs. Attribution du marché du SSAD via appels d'offre publics organisés par les municipalités. Contenu du service contraint par les règles du marché public. Marché du SSAD pourvu par les grands groupes privés, des unions temporaires et de petites associations. Tendance au retrait des opérateurs de l'ESS du marché du SSAD. Fort développement relatif d'une prestation en emploi direct (PEAP).	Double homologation des opérateurs liée à des critères de qualité (Etat) et aux besoins des territoires (CG). Libre décision des usagers pour le choix de l'opérateur. Principe d'autorisation du CG qui facilite l'accès à certains marchés (aide sociale). Contenu du service défini par accord entre prestataire et bénéficiaire. Présence forte des privés en centre urbain, avec bouquet de services (*care* et prestations de confort) auprès d'une clientèle à revenus élevés.
Forme et nature des alliances		
Equipes de fidèles	Forte intrication entre services sociaux des municipalités et opérateurs du SSAD dans les petites localités. Difficulté du suivi et du contrôle pour les prestations économiques.	Trois logiques distinctes par catégorie d'opérateurs (CCAS/CIAS, associations, privés). Suivi et contrôle efficients.
Commu-nautés sectorielles	Communautés informelles territorialisées autour des municipalités et absence de communautés formelles pour le SSAD.	Communautés informelles et formelles se croisent, avec régime d'autorisation comme ligne de partage.
Réseaux extra-sectoriels	Rapprochement avec le service public de santé piloté par le gouvernement régional. Actions pilotes portées par le gouvernement régional avec des municipalités en matière de vieillissement.	Rapprochement au quotidien avec secteur sanitaire privé. Plutôt multiplication de services par les municipalités qu'initiatives pilotes prenant en compte le vieillissement.
Orientations de la gouvernance		
Marchande	+++	+ ++
Tutélaire	+++	+++
Partenariale	/	+
Compromis sur valeurs (selon les *cités)*		
marchande	+ ↗	+ ↗
industrielle	+++ (qualité/ procédures)	+++ (qualité/ personnalisation)
civique	++ ↗	+++ ↘
domestique	+++ ↘	+

Conclusion du chapitre 6

L'équilibre dynamique des quatre rapports institués et les interdépendances entre acteurs caractérisant l'Ordre Institutionnel de l'aide à domicile révèlent dans chacun des territoires des influences croisées entre des variables de différentes natures. La diffusion de modèles communs selon les principes du *benchmarking* décrivant un cadre normatif étendu à l'espace européen intervient pour partie dans ces variables. Cette diffusion est conditionnée par l'évolution conjointe des régimes d'Etat providence et des processus de régionalisation ou de décentralisation, dont la rencontre originale produit deux modèles territoriaux bien différenciés. Ces derniers résultent *in fine* de la capacité d'entente des acteurs locaux, au nom de valeurs plus ou moins partagées qui rendent possibles ou pas des alliances et des compromis.

1. Du point de vue du processus d'européanisation et de la diffusion de modèles par le *benchmarking*

Les effets de la directive européenne sur les services se sont manifestés dans les deux territoires par l'arrivée de nouveaux opérateurs en matière d'aide à domicile, et la génération d'un marché plus concurrentiel qu'il ne l'était auparavant. La procédure publique d'appel à projets qui en résulte porte sur une volonté de régulation publique, mais elle s'exerce à deux niveaux différents selon les territoires.

En Communauté autonome basque, et dans le Guipuzcoa en particulier, la procédure publique d'appels d'offre est relative à l'attribution du marché professionnel d'aide à domicile, dans un cadre territorial délimité, celui des municipalités. En Pays basque français, l'appel à projets porte sur une forme de régulation discriminante des opérateurs, grâce au principe d'autorisation porté par le Conseil général, auquel est associé un régime de tarification, voire l'accès à quelques marchés de niche (celui de l'aide sociale par exemple). Ce régime de tarification oriente de fait le marché sans l'attribuer toutefois de manière autoritaire à un opérateur, en raison de la primauté du choix du bénéficiaire qui peut toujours opter pour une structure agréée (par l'Etat) bien que non autorisée (par le Conseil général). Alors que dans le cas du Pays basque français, la régulation publique s'opère à partir d'une qualification *ex ante* des opérateurs, dans le Guipuzcoa, le processus de sélection s'appuie sur la capacité des opérateurs à répondre à un cahier des charges, en fonction de critères techniques, économiques et financiers. Ce marché très réglementé en matière de service professionnel (celui du SSAD) et non discriminant quant à l'identité des opérateurs, est doublé d'un marché

parallèle qui se déploie de manière beaucoup plus libérale, celui des prestations économiques pour la dépendance. L'observation et l'analyse des deux autres séries de variables nous aideront à comprendre les raisons de la coexistence de ces marchés parallèles dans le Guipuzcoa, mettant en difficulté le SSAD.

Dans les deux cas, les politiques publiques nationales, régionales et locales marquent la volonté de soutenir le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, pour des raisons de moindre coût. Dans les deux cas également, l'évolution du secteur de l'aide à domicile soulève la question fondamentale des articulations entre les sphères sociale et sanitaire, avec des formes de réponses adaptées aux organisations territoriales spécifiques en matière de santé.

L'économie du vieillissement et le maintien à domicile comme opportunité de déploiement des TIC ne relèvent pas de choix stratégiques portés par les deux territoires, bien que cette perspective soit présente, à travers deux approches : le système de téléassistance piloté par la Communauté autonome basque et considéré comme insuffisamment développé au regard des autres autonomies régionales espagnoles, d'une part ; le système de télégestion pour le service prestataire piloté par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques liant le contrôle de la prestation réalisée à domicile et son financement, d'autre part. Notons tout de même que certains opérateurs privés développent des outils technologiques en vue d'une meilleure adaptation aux besoins de la personne âgée, dont ils font un usage marketing dans un but de différenciation.

Malgré une orientation marchande de la gouvernance, l'aide à domicile ne traduit pas un processus d'évolution convergente dans les deux territoires, ceci en raison du poids relatif des deux autres séries de variables.

2. Du point de vue de l'évolution conjointe des régimes d'Etat providence, et des processus de régionalisation et de décentralisation

En Communauté autonome basque, l'ambition de la loi espagnole de 2006 a eu pour effet de qualifier la notion même de dépendance et de reconnaître en conséquence un droit subjectif en la matière. Cette loi espagnole, posant quelques principes comme celui d'un service à caractère professionnel, la possibilité de solliciter le tiers secteur pour le pourvoir, instaurant des prestations économiques dont une au bénéfice d'aidants familiaux, constitue le socle du cadre législatif et réglementaire s'appliquant au secteur de l'aide à domicile.

La loi des services sociaux de la Communauté autonome basque qui lui a emboîté le pas en 2008 inscrit la problématique de la dépendance dans un ensemble de services sociaux. Son

ambition vient confirmer le régime d'Etat providence dont la Communauté autonome basque veut se doter. La générosité de l'intention vient cependant buter sur la difficulté du moment, puisque l'Espagne toute entière, et dans une mesure atténuée la Communauté autonome basque, entrent dans une période de récession économique à compter de cette date.

La loi de 2008 n'est pas stabilisée dans certaines de ses modalités opératoires, remettant à l'élaboration ultérieure d'un portefeuille de services et de prestations la responsabilité de définir les conditions d'accès ou de suspension, le suivi et le contrôle des services et prestations.

En 2014, l'indétermination demeure. Dans le même temps, le désengagement financier de l'Etat en matière de dépendance, se traduisant par la réduction des prestations économiques ou la diminution de l'assiette des bénéficiaires, est largement compensé par la contribution de la *diputación* du Guipuzcoa. Celle-ci couvre en effet un certain nombre de dépenses sociales, dont les prestations économiques liées à la dépendance ainsi que des services tels le SSAD, en vertu des accords conclus avec le gouvernement régional. Globalement, les contributions publiques pour la prise en charge de la dépendance, et notamment le maintien à domicile, n'ont pas diminué sur la période. Et pourtant, l'indéfinition des conditions d'exécution des prestations et services est renforcée par la difficulté d'élaboration d'accords politiques entre le gouvernement régional, la *diputación* et les municipalités, en raison à la fois d'un processus de transfert de compétences entre échelons territoriaux non achevé, et d'une conjonction politique locale défavorable en matière d'équilibres partisans. Cette indétermination pèse sur le service professionnel du SSAD et facilite l'emploi direct, avec pour corollaire le développement d'un marché souterrain exacerbé par la situation de crise économique. Elle révèle, au-delà de la difficulté d'une entente politique pour faire advenir le plein déploiement d'un secteur professionnel, l'existence de normes et de valeurs en tension.

En Pays basque français, la loi de 2005 sur les services aux personnes a fait apparaître de nouveaux opérateurs. Dans le même temps, le rôle de pilote du Conseil général en matière d'action sociale est confirmé et inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles. C'est en vertu de cette primauté que le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques soumet les opérateurs à une procédure d'autorisation via des appels à projets, dont l'enjeu devient ensuite la tarification des structures autorisées. L'Etat et le Conseil général instruisent une double homologation de la sorte, avec le principe de tarification qui oriente le marché de l'APA sans le contrôler. Mais le pouvoir du Conseil général est fort en raison de son rôle de prescripteur (évaluation de la dépendance selon le classement GIR), et de financeur de l'APA.

L'importance de cette allocation est renforcée par le délitement d'autres formes de prise en charge, comme celle assurée de plus en plus difficilement par les caisses de retraite (CARSAT), posant ainsi la question du positionnement de l'Etat providence dans la prise en charge du 4ème risque, celui de la dépendance. La responsabilité confiée au Conseil général d'établir un schéma départemental de l'autonomie consacrant son rôle de chef de file en la matière n'obère pas pour autant le regard de l'Etat. Depuis la loi HPST de 2009, l'Agence régionale de santé exerce un droit de regard sur le schéma départemental. Elle peut même dégager des financements publics, via la CNSA, aux structures d'aide à domicile, selon des modalités qui restent discrétionnaires. Cette gouvernance tutélaire dans un cadre qui se cherche encore, en attente de l'application d'une loi nationale sur le vieillissement, poursuit finalement deux objectifs parfois générateurs de contradictions : créer des emplois dans le secteur de l'aide à domicile par la multiplication des structures, et professionnaliser les acteurs et la nature des interventions en incitant à leur regroupement. L'arrivée récente des opérateurs privés dans ce secteur d'activités renvoie les acteurs historiques et les tutelles qui les soutiennent à un besoin d'affirmation de leurs valeurs.

3. Du point de vue de l'entente des acteurs locaux, au nom de valeurs qui facilitent des alliances et des compromis pour des formes de gouvernance partenariale

En Communauté autonome basque, la gouvernance tutélaire du SSAD exercée par la *diputación* et les municipalités bute sur le vide réglementaire, en matière de qualification des opérateurs, mais aussi de suivi et de contrôle, notamment des prestations économiques. Mais il semble finalement que le non comblement de ce vide et les dérives qu'il autorise, comme le recours à la prestation économique aux familles sans exigence d'intervention professionnelle, ou le développement du marché souterrain qui s'appuie sur une population de femmes migrantes, relève aussi de normes et de représentations traditionnelles. Celles qui assignent à la femme la fonction naturelle d'aidant, sans autre forme de qualification que son genre et/ou la proximité du lien familial. C'est ce que nous avons résumé par l'appartenance à la *cité domestique*, et qui aujourd'hui s'oppose à la professionnalisation du secteur, dans un contexte de crise économique. Car celle-ci aidant, un consensus semble s'être instauré quant à la priorité accordée à la rente qui génère un revenu, même si l'effectivité du service correspondant peut être questionnée, plutôt qu'au financement complexe d'un service professionnel à structurer. Pourtant, la nécessité d'un service professionnel rencontre ses partisans. Un certain nombre de municipalités souhaitent le développer, dans un souci d'équité visant les populations à faibles revenus, par exemple. Elles orientent de la sorte leurs

marchés publics, auxquels des opérateurs essaient de souscrire. Parmi ces derniers, on peut retrouver des groupes privés qui s'inscrivent dans cette visée de la *cité civique*, et peuvent supporter les effets d'un prix contraint et d'un marché restreint en jouant sur les volumes grâce à la multiplication des marchés auxquels ils répondent. On peut aussi y trouver des opérateurs locaux, inscrits de longue date dans une relation de confiance avec les services sociaux des municipalités dont ils ont parfois du mal à se distinguer. Tous partagent le souci de la professionnalisation du service, de la qualité de la prestation, de la montée en compétence des intervenantes, *cité industrielle* et *cité civique* se rejoignant. Mais leurs communautés sectorielles fragmentaires ne pèsent pas, dans un contexte de dérégulation du marché de l'emploi, où certains acteurs historiques de l'ESS comme les coopératives ont préféré se retirer en raison du caractère non stabilisé de l'activité. Le faible capital social généré de la sorte laisse aux acteurs institutionnels le soin d'avancer sur la question du rapprochement entre sphères sociale et sanitaire, enjeu d'une inscription territoriale future pour répondre au défi du vieillissement en renforçant le maintien à domicile.

En Pays basque français, le déploiement des nouveaux opérateurs privés a mis à mal le consensus sur lequel s'était construit le mode d'intervention des acteurs historiques, rassemblés par leur commune appartenance à la *cité civique*. La notion de service public était revendiquée et assumée par les établissements publics (CCAS/CIAS) et la plupart des associations. Avec l'avènement d'un espace marchand, les stratégies d'opérateurs privés viennent bousculer l'ordre établi, en approchant par exemple des populations aisées pour des services de confort de manière à en faire ultérieurement des publics captifs pour des services du *care*. La double homologation des opérateurs fait obstacle à la toute puissance tutélaire du Conseil général, et a pour effet de rassembler l'ensemble des acteurs autour de la *cité industrielle*. Malgré l'éclatement des communautés sectorielles, les opérateurs et les acteurs publics posent aujourd'hui la question de la reconnaissance d'un nouveau secteur d'activité, de nouveaux métiers, qu'ils sont en train de définir par les critères de qualité auxquels ils répondent.

La génération de capital social qui en résulte n'est pas de nature à favoriser la perception d'une communauté d'intérêt ou de destin, tant dans une perspective sectorielle (celle de l'aide à domicile) que territoriale (celle du Pays basque), pour deux raisons essentiellement.

La ligne de partage entre les structures autorisées et celles qui ne le sont pas induit des logiques de fonctionnement, de regroupement, de financement, qui distinguent plutôt qu'elles ne rapprochent ; les entités pouvant relever de l'ESS, en raison de leur statut juridique ou de

l'objet social de leur activité (associations et opérateurs privés dont certains pourraient entrer dans le nouveau champ de l'ESS tel que le définit la loi de 2014) n'édifient pas le socle d'une commune appartenance autour de valeurs partagées.

Les différences de statut entre les trois types de structures, et leurs répercussions sur les conditions salariales et la gestion des ressources humaines, génèrent des préoccupations autocentrées dont le mode de résolution peut difficilement être construit dans un cadre commun aujourd'hui.

Chapitre 7 – Des gouvernances tutélo-marchandes et peu partenariales ? Les dynamiques territoriales questionnées par l'insertion par l'activité économique et l'aide à domicile

Introduction du chapitre 7

L'ordre institutionnel propre à l'insertion par l'activité économique (IAE) et celui de l'aide à domicile (AD), et les gouvernances territoriales spécifiques qui en résultent dans chacun des territoires, décrivent des processus d'élaboration de réponses à des besoins sociaux touchant différentes catégories de populations vulnérables : personnes éloignées des conditions d'accès à un emploi ordinaire pour l'IAE, personnes âgées dépendantes pour l'AD. Les processus décrits font émerger de nouvelles catégories de populations vulnérables, non seulement en tant que bénéficiaires des services proposés, mais aussi associées, selon les contextes territoriaux, à la mise en œuvre des réponses : des femmes disposant de faibles qualifications, les populations migrantes.

A travers les objectifs qui leur sont assignés, et les conditions nécessaires à leur satisfaction, ces processus soulignent l'émergence de deux types de questionnements, tant pour l'IAE que pour l'AD.

D'une part, l'*empowerment* des personnes bénéficiaires des activités et services, tout comme celui des personnes chargées de leur mise en œuvre, potentiellement lié par une réciprocité consubstantielle à l'objet même des prestations et services. La question qui en émerge est la place qu'occupent, pour chacune de ces activités, « usagers » bénéficiaires et opérateurs agissants, et ce, à titre individuel et collectif. Il s'agit dès lors de questionner, en les critiquant, les gouvernances tutélo-marchandes qui semblent s'imposer pour chacun des secteurs, et la faible place occupée par les bénéficiaires et les opérateurs directement agissants dans les communautés sectorielles qui les concernent. De quelle gouvernance partenariale le territoire peut-il être porteur si bénéficiaires et opérateurs y sont faiblement associés, car considérés comme des objets de prestations ou des sujets faiblement qualifiés ?

D'autre part, l'ordre institutionnel propre à l'IAE, tout comme celui de l'AD, renvoient à des décloisonnements sectoriels qui vont au-delà de coopérations intersectorielles. Dans le cas de

l'IAE, la qualification même de l'activité avec sa visée d'insertion socioprofessionnelle conjugue des logiques sectorielles de l'action sociale, de l'emploi, de la formation, et du développement économique. Pour ce qui concerne l'AD, la comparaison interterritoriale met en évidence des croisements entre les secteurs de l'action sociale et de la santé. La difficile qualification de l'IAE et de l'AD en tant que secteurs spécifiques, ne renvoie-t-elle pas à la *fabrique d'une nouvelle économie territoriale*, qui placerait l'action sociale au cœur des logiques d'économie, d'emploi, de formation et de santé ? Elle vient questionner la place occupée par l'action sociale dans les dynamiques territoriales de développement, et la capacité de ces dernières à intégrer les besoins des populations vulnérables. Elle invite à montrer comment les effets d'encastrement entre l'économique et le social se donnent à voir, selon une approche polanyienne renouvelée.

7.1 L'*empowerment*, comme butée à l'extension marchande

Nous pouvons qualifier l'*empowerment* comme un processus de maturation personnelle, d'autonomisation et d'acquisition de la capacité à intégrer des informations de l'environnement sans être menacé par celui-ci, pour permettre à chacun d'autodéterminer sa vie et de réaliser ainsi les buts qu'il s'est fixés. Le processus permet à l'individu d'être doté d'un pouvoir venant de soi, un pouvoir de soi et sur soi. Cette capacité à formuler et à réaliser des objectifs peut s'inscrire dans la sphère personnelle, selon une approche par les *capabilités* (Sen, 1992), mais se prolonger aussi selon une perspective collective, voire politique (Giddens, 1991, Bacqué et Biewener, 2013). Très développé depuis les années 1990 dans le monde anglo-saxon, pour des champs variés (action sociale, éducation, développement international), *« l'empowerment articule deux dimensions : celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder. Il peut désigner autant un état qu'un processus, cet état et ce processus étant à la fois individuels, collectifs et sociaux ou politiques – même si, selon les usages de la notion, l'accent est mis sur l'une de ces dimensions, ou au contraire sur leur articulation. Cela implique une démarche d'autoréalisation et d'émancipation des individus, de reconnaissance des groupes ou des communautés, et de transformation sociale* » (Bacqué et Biewener, 2013 : 6). Son importation française s'est accompagnée de quelques essais de traduction, comme la « capacitation ». En raison du caractère insatisfaisant de ces traductions pour en restituer toutes les dimensions, nous conserverons pour notre part le terme anglais, fréquemment utilisé par nos différents

interlocuteurs, notamment en Communauté autonome basque. Bacqué et Biewener considèrent qu'en France l'*empowerment* commence à devenir une « *méthode professionnelle dans le travail social, dans une chaîne d'équivalence encore en formation : solidarité sociale, service social collectif, approche territorialisée, prise en compte des contextes de vie, participation de proximité, développement local, activation, processus de changement social, repositionnement de la relation travailleur/usager* » (ibid. : 134). Les mêmes auteurs soulignent qu'une appropriation large de ce concept selon une vision libérale le viderait peu à peu de sa dimension collective, et effacerait explicitement sa visée de transformation politique. Ils mettent finalement en évidence trois idéaux-types d'*empowerment*. L'un, radical, repose sur une remise en cause du système capitaliste, grâce à une conscientisation et un pouvoir exercé par ceux d'en bas. L'autre est qualifié de social-libéral : les notions d'égalité, d'opportunités, de lutte contre la pauvreté, de bonne gouvernance, d'autonomisation et de capacité de choix sont liées. Le troisième, défini comme néolibéral, ne s'intéresse qu'aux capacités individuelles des individus, de telle manière qu'ils puissent être intégrés au monde du travail et de la consommation, et prendre leur place dans l'économie de marché, sans que la question de l'émancipation et de la justice sociale ne soit posée, sans remise en cause des inégalités sociales.

Nous tâcherons pour notre part de dégager les différentes formes, individuelles et collectives, de l'*empowerment* révélées à travers l'analyse de l'ordre institutionnel de l'IAE et de l'AD. Nous vérifierons de quelle manière elles contribuent à l'émergence d'un questionnement critique à l'égard des effets d'une extension marchande de la couverture des besoins des populations vulnérables, selon un modèle qui serait purement néolibéral.

7.1.1 La mise en œuvre des *capabilités* individuelles

Les travaux sur les *capabilités* (Sen, 1992) constituent une critique d'un paradigme utilitariste de l'analyse des inégalités développée par certains philosophes tels John Rawls (Hauchecorne, 2009). Sen considère que l'évaluation du statut des individus au sein de la société doit dépasser l'utilité, le revenu, les droits et autres ressources, pour s'orienter vers les libertés et les opportunités d'être et de faire ce que les individus ont raison de valoriser. L'ensemble des fonctionnements potentiels que l'individu peut réaliser est appelé *capabilité* (*capability*), venant consacrer la liberté de fonctionner de l'individu, de telle façon que *« la capabilité est, par conséquent, un ensemble de vecteurs de fonctionnement qui indique qu'un individu est libre de mener tel ou tel type de vie* » (Sen, 1992 : 66). Il s'agit donc de chercher

l'égalité dans le domaine des *capabilités* ou encore des libertés, c'est-à-dire celui des opportunités, et non des ressources ou des accomplissements, en faisant intervenir les différents niveaux de gouvernance (Berthet, 2015). Cette approche qui vient consacrer le primat de la liberté s'appuie également sur un idéal d'égalité. L'Etat, pour Sen, que nous pourrions élargir à l'ensemble de l'action publique pour ce qui nous concerne, aurait ainsi pour rôle de viser la justice sociale par l'égalité des *capabilités* et de corriger les défaillances du marché à cet égard. Cette vision de l'Etat rejoint celle de Giddens (1998), qui considère que l'Etat doit intervenir, mais avec pour seules missions de parer aux défaillances du marché, de développer des partenariats avec le secteur privé et les associations, afin de renouveler les principes du *welfare state* pour en faire un *workfare state*. Cette réhabilitation de la valeur travail résonne comme une critique à l'encontre d'un glissement vers l'assistanat imputé aux exclus, dont le secteur de l'IAE a pu se saisir malgré certaines représentations qui lui sont opposées (cf. Deuxième partie, chapitre 5).

L'*empowerment* dans la sphère personnelle renvoie à une vision non conflictuelle du pouvoir, celle qui permet de développer la capacité à formuler et à réaliser des objectifs, de manière individuelle ou collective selon les différentes acceptions du *pouvoir : power with, to, within* (Csaszar, 2004).

L'analyse de l'ordre institutionnel propre à l'IAE et celle de l'AD sont illustratives de la recherche du développement des *capabilités* des personnes, en tant qu'objet même de l'activité ou en tant que condition pour répondre à l'objectif assigné à chacun des secteurs.

a/ L'approche par les *capabilités* au sein de L'IAE

La finalité assignée à l'IAE vise l'insertion par l'emploi, mais afin de tenir compte des difficultés particulières des publics qu'elle touche, elle introduit la notion d'accompagnement socioprofessionnel, supposé répondre à la globalité des besoins des personnes accueillies.

La comparaison entre les deux modèles territoriaux montre des voies différentes en termes de moyens mobilisés et d'évaluation des résultats, au regard du développement des *capabilités*.

En termes de moyens mobilisés, l'organisation structurelle des entités impose ses propres contraintes ou avantages. Ainsi le modèle très intégré des entités promotrices / SIAE en Communauté autonome basque présente-t-il deux avantages de ce point de vue : il permet de s'appuyer sur des travailleurs sociaux et formateurs des entités promotrices, de définir avec eux des parcours progressifs, de telle manière que l'arrivée au sein de la SIAE constitue une étape sans rupture dans un parcours d'accompagnement. La mise en emploi au sein de la SIAE, dans des conditions très proches de salariés de statut ordinaire, permet de travailler la

double dimension accompagnement social / mise en emploi, sans que cette dernière ne marque le début d'une expérience où activité professionnelle et accompagnement social constitueront deux mondes dissociés (cf. 7.2).

La préoccupation éthique portée par *Gizatea* concerne notamment l'orientation de l'accompagnement socioprofessionnel au sein des SIAE, afin de ne pas réduire l'objectif de la SIAE à une simple mise en condition d'emploi.

En Pays basque français, la dimension d'accompagnement social est beaucoup plus forte dans les ACI que dans les autres familles de l'IAE. Mais les accompagnateurs se situent dans une configuration où le caractère moins intégré de l'action sociale les oblige à travailler en partenariat avec les travailleurs sociaux d'autres entités (Conseil général, municipalités, mais aussi organismes de formation, associations) s'ils veulent éviter une rupture de prise en charge avec l'amont de la SIAE.

En termes d'évaluation des résultats, le modèle de la Communauté autonome basque privilégie la mise en emploi, l*'employment*, comme critère de légitimation du secteur. Cette visée est d'autant plus forte que la survie économique des SIAE est conditionnée par leur capacité d'insertion marchande, et *in fine* par les performances productives des salariés accueillis. L'effet de la crise économique aidant, les salariés accueillis sont ceux pouvant répondre à ces critères de performance, sans réelle problématique sociale, au risque d'instrumentaliser l'accompagnement social et le développement des *capabilités* en les soumettant à des impératifs de performance économique à court terme.

Pour le Pays basque français, la mise en place des conventions d'objectifs sur des critères de mise en emploi pour situer les performances et donc conditionner les financements des SIAE, pourrait signifier le même glissement. Si ce n'est que l'acception même de sortie positive ouvre vers d'autres issues que l'emploi, comme le choix d'une formation professionnelle, pouvant révéler une progression dans l'acquisition des *capabilités*.

L'une des différences entre les deux modèles territoriaux est que le Pays basque français pourrait considérer, à travers les ACI surtout, l'acquisition de certaines *capabilités* comme un préalable à une insertion par l'emploi, alors que le modèle de la Communauté autonome basque privilégie des processus parallèles et itératifs.

Dans les deux cas, de manière plus historiquement datée pour le Pays basque français, et du fait de la préoccupation éthique plus récente amenée par *Gizatea* en Communauté autonome basque, l'existence même de l'IAE renvoie à une question destinée à l'ensemble des acteurs économiques : tout emploi, par nature, ne génère pas la même aptitude à développer des *capabilités*. Si l'enjeu d'accroissement des *capabilités* individuelles est d'améliorer le

processus d'expansion des libertés réelles, alors il peut devenir un enjeu pour le développement des territoires et leurs propres dynamiques. Il devient dans ce cas un questionnement pour les dynamiques territoriales dans lesquels les modèles économiques se construisent.

b/ L'approche par les *capabilités* au niveau de l'AD

Les travailleuses à domicile

Les personnes intervenant à domicile, des femmes de manière quasi exclusive dans les deux territoires, sont à distinguer selon qu'elles relèvent d'un statut légal ou illégal.

Pour les premières, soit la très grande majorité en Pays basque français, et une proportion moindre dans le Guipuzcoa, l'évolution des profils des travailleuses des structures professionnelles indique une progression dans le sens d'une élévation du niveau de qualification. Quel que soit le territoire et le statut juridique des structures employeuses, les entités, et notamment celles qui bénéficient de la plus forte antériorité, témoignent toutes de situations personnelles difficiles auxquelles sont confrontées certaines de leurs salariées. Des structures issues de l'ESS témoignent même du choix de l'aide à domicile comme secteur porteur d'alternative pour des femmes peu qualifiées sans emploi. L'aide à domicile devient donc un enjeu de support d'acquisition de *capabilités* pour des femmes qui en sont peu dotées. Au même titre d'ailleurs que des activités relevant de l'insertion par l'activité économique, univers auquel elles sont parfois rattachées[299]. Les formations dispensées et la reconnaissance des qualifications correspondantes participent de ce même enjeu. Ceci, afin que l'orientation vers cette activité résulte d'un choix assumé positivement au regard d'autres choix possibles, ce qui traduirait de fait l'acquisition de nouvelles *capabilités*. Mais la reconnaissance de cette *capabilité* doit se traduire *in fine* par une « juste » rétribution, la définition de cette dernière étant indissolublement liée à la mise en évidence de la plus-value d'une intervention professionnelle, au regard des besoins globaux de la personne âgée. C'est peut-être ce qui fait défaut aujourd'hui, de manière nuancée en Pays basque français, et beaucoup plus marquée dans le Guipuzcoa.

Car l'emploi illégal y est fortement prégnant, arrimé à des représentations culturelles qui associent tout aussi fortement le genre féminin, l'environnement familial, l'espace domestique, et la prise en charge de la personne âgée. L'accompagnement social de la personne âgée n'y prévaut pas, car il renverrait à un référentiel trop éloigné des

[299] Trois cas parmi les entités rencontrées dans le cadre de notre enquête, dont deux en Communauté autonome basque (l'une des deux étant positionnée sur la PEAP), et une en Pays basque français.

représentations qui rendent l'emploi illégal possible. L'aide à domicile est devenue un service à rendre, et non pas une prestation professionnelle à accomplir. L'espace domestique ne se prête pas à des interventions réglées selon les usages contemporains de la prestation professionnelle. Il pourrait ainsi se prêter au retour d'une nouvelle forme de domesticité (Gorz, 1990), consacrant le renoncement à une perspective de développement de *capabilités* pour des femmes que les trajectoires migratoires ont conduites vers des domiciles autres que les leurs. Ces espaces privés sont devenus leur nouveau monde encastré dans celui de l'autre, selon des règles qu'elles ne maîtrisent pas. De ce point de vue, la priorité accordée à la rente dans le Guipuzcoa grâce aux prestations économiques non liées à un service professionnel, l'insuffisance du suivi et du contrôle, le cadre rigide dans lequel doit s'exercer le service professionnel, ne font qu'alimenter le terreau dans lequel l'emploi illégal a pris racine.

Les aidants familiaux

Dans certaines situations, l'emploi illégal pourrait constituer le prolongement naturel de représentations qui lient le service auprès de la personne âgée à l'espace domestique, associant un aidant familial à sa réalisation. L'existence des aidants familiaux bénéficiant de ce statut contre rémunération, beaucoup plus développée dans le Guipuzcoa en raison de la PECE que dans le Pays basque français, interroge de plusieurs manières la notion d'*empowerment* et le renforcement des *capabilités*. D'une part, il peut s'agir de situations non choisies par les aidants, la rémunération devenant un enjeu central en raison de l'absence d'alternatives sur le marché de l'emploi au regard de leurs qualifications. Pis-aller exacerbé lorsque la situation économique tendue n'offre pas d'autre recours. D'autre part, que la situation soit choisie ou non, l'absence de reconnaissance de cette fonction en termes de qualification professionnelle ne contribue pas à la valorisation des aidants. L'usure de l'aidant, et la nécessité de son soutien, sont prises en compte par les institutions, notamment dans le Pays basque français où existent groupes de paroles et solutions de répit. Mais cette forme d'accompagnement des aidants ne se prolonge pas par la reconnaissance d'une compétence acquise, éventuellement transférable en dehors du cadre familial, notamment dans les situations où l'aidant familial est une personne relevant d'une tranche d'âge active. Une forme de confinement dans l'espace domestique pourrait signifier la réhabilitation d'un rôle traditionnel assigné aux femmes (correspondant au cas de la majorité des aidants), signant ainsi, par leur exclusion du marché de l'emploi et la restriction qui peut s'ensuivre quant à leur facilité d'accès à l'espace public, une régression pour le corps social tout entier.

Les personnes âgées

Il peut sembler paradoxal d'envisager l'accompagnement de la personne âgée dépendante au regard d'une approche par les *capabilités*. La notion de dépendance vient heurter la possibilité d'exercer un pouvoir venant de soi et sur soi. Et pourtant, l'acception polysémique et protéiforme de la notion même d'accompagnement personnalisé n'exclut pas l'*empowerment,* et la reconnaissance des *capabilités* de la personne âgée. Le vieillissement étant un processus graduel, la dépendance qui en résulte l'est également, selon un curseur sur lequel autonomie[300] et dépendance constituent les deux faces de l'inexorabilité de la condition humaine. Ainsi l'enjeu de l'accompagnement est-il de reconnaître les *capabilités* de la personne âgée, et de se situer justement par rapport à elles, dans un rapport qui ne nie pas la dépendance réelle, mais qui ne l'amplifie pas non plus. La justesse de ce rapport peut générer de nouvelles *capabilités* chez la personne âgée, en tant que sujet autonome capable de porter des choix. Nous sommes ici très loin de la réduction d'un service à son expression domestique. Envisager l'accompagnement de la personne âgée dépendante sous l'angle de son *empowerment* réhabilite ou conforte la perspective professionnelle dans laquelle se situent les acteurs de l'aide à domicile. Car évaluer avec justesse la nature de l'accompagnement, savoir se situer selon un processus évolutif, relèvent d'une prestation professionnelle, malgré la difficulté de qualification de cette dernière. Sous cet angle, l'*empowerment* des travailleuses à domicile et celui de la personne âgée sont solidairement liés. Notons que cette attention aux *capabilités* de la personne âgée peut aussi relever d'une visée plus instrumentale, comme la prolongation de la période de vie active, ainsi que le stipule la Communication européenne de 2012 (cf. 6.1.1), ce qui viendrait ainsi réduire le coût pour la société de la prise en charge des personnes âgées. Mais cette dimension suppose d'une part que le marché de l'emploi offre des perspectives, et d'autre part que dans ses modalités (rythme, horaires), il puisse manifester une certaine souplesse, par analogie avec les besoins évoqués pour des publics relevant d'un processus d'insertion socioprofessionnelle.

[300] Notons à cet égard que le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques parle depuis 2013 d'un schéma départemental de l'autonomie, le terme autonomie venant se substituer à celui de dépendance, comme c'est encore le cas dans d'autres départements français pour leurs schémas gérontologiques.

7.1.2 L'*empowerment* dans une perspective d'engagement collectif pour l'action publique

La théorie critique soulève une autre dimension de l'*empowerment*, qui est celle de la participation à la vie politique, à comprendre comme la participation à un processus de décision qui permettre de gouverner la cité. Giddens (1991), Bacqué et Biewener (2013) lient *empowerment* et espace politique permettant la résolution des droits et des obligations des uns et des autres par la génération de conflits.

Sous l'angle de la responsabilité sociale, l'amélioration des capacités organisationnelles locales correspond à la formation de groupes capables de formuler et de faire valoir leurs intérêts. La notion de *power over* (Csaszar, 2004), inclut dans le processus de décision ceux qui en étaient exclus jusqu'alors. Ainsi comprise, la participation peut générer des conflits de pouvoir. L'*empowerment* déborde alors la capacité à formuler et réaliser des objectifs personnels. Il devient *empowerment* territorial, soit un enjeu pour la gouvernance territoriale.

Autant pour l'IAE que l'AD, les modèles territoriaux décrits par leur ordre institutionnel spécifique dessinent très faiblement cette perspective d'engagement collectif des bénéficiaires.

Dans le cas de l'IAE, elle se heurte à deux écueils.

D'une part, l'individualisation du travail social, presque autant que sa personnalisation, vise des situations particulières qui s'inscrivent rarement dans des cadres collectifs, en France notamment. Dans le Guipuzcoa, les personnes en difficulté sont catégorisées selon des collectifs d'appartenance, mais cette dimension collective en amont n'est pas prolongée durant et à l'issue du processus d'accompagnement. Dans les formes associatives ou coopératives, les salariés en insertion sont rarement associés à la gouvernance interne de leurs structures, la brièveté de leur passage au sein des structures pouvant constituer une difficulté à l'envisager, sauf si leur emploi est pérennisé dans la même structure.

Ensuite, le souci d'invisibilité pour éviter le risque de stigmatisation bien réel, notamment de la part des entreprises ordinaires, rend difficile une organisation collective. Ceci d'autant plus que la sortie positive est corrélée à l'intégration dans l'entreprise ordinaire, et *in fine* à la sortie des circuits sociaux. S'il s'agit de rendre son parcours invisible pour améliorer sa perspective d'intégration future, alors l'organisation collective témoin de ce parcours pourrait s'avérer pénalisante.

Dans le cas de l'AD, les deux modèles territoriaux indiquent la difficulté de regroupement des travailleuses à domicile sous la bannière d'une communauté d'intérêts. En Pays basque

français, le fractionnement des entités selon leurs statuts juridiques et les différences de conditions qui s'ensuivent pour les salariées ne favorisent pas les perceptions communes. En Guipuzcoa, la faiblesse relative des personnes intervenant à titre professionnel, au regard de celles qui interviennent dans un autre cadre (familial, domestique ou illégal) rend difficile un sentiment d'appartenance commune.

Pour les deux territoires, la représentation collective des personnes âgées et de leurs familles est peu structurée. Il existe dans le cas des Pyrénées-Atlantiques un collectif regroupant les personnes retraitées[301], associé et consulté lors de la définition du schéma départemental d'autonomie, ou pour la réalisation d'actions d'information. Qualifié d'instance consultative, il reste sous l'autorité du Conseil général.

Dans le domaine plus spécifique de la dépendance, les familles sont surtout considérées au titre des aidants.

Ni les personnes âgées dépendantes, ni leurs familles ne sont regroupées au titre de leur situation spécifique, au sein d'un quelconque collectif.

Il en est de même dans le Guipuzcoa, même si les cahiers des charges élaborés par certaines municipalités pour le marché du SSAD font apparaître la participation des familles et des usagers.

Aucune des organisations professionnelles rencontrées dans notre enquête n'est l'émanation d'une volonté des personnes âgées et de leurs familles. Les coopératives et fondations, tout comme les associations (autant du Guipuzcoa que du Pays basque français) interrogées reconnaissent que les familles ne sont pas représentées dans leurs conseils d'administration respectifs.

Ces absences révèlent, dans le cadre de l'*empowerment* collectif de l'aide à domicile, une organisation du pouvoir sous une forme dissymétrique au profit des technostructures exerçant leur *power over.* Ceci dans un cadre général où la prise en charge de la personne âgée voudrait s'inscrire dans un *power with*, afin d'honorer ses besoins sous une forme personnalisée. Mais les prises en charge historiques du vieillissement par l'Etat providence et les cellules familiales individuelles, ainsi que le révèlent la prégnance de la *cité civique* pour le Pays basque français et de la *cité domestique* pour le Guipuzcoa, accordent encore peu de place aux organisations spécifiques qui pourraient s'inscrire dans des dynamiques collectives.

Autant pour l'IAE que l'AD, la faiblesse soulignée traduit un éloignement des publics dans la conception des services sociaux qui leur sont destinés. Dans une perspective polanyienne, on

[301] CODERPA 64 (Comité Départemental des Retraités et Personnes Agées).

voit bien ici comment le principe de redistribution, qui reste très tributaire de la croissance marchande, a pu contrecarrer le réductionnisme économique en orientant les dynamiques marchandes. Mais il semble avoir oublié que « *l'approche de la solidarité démocratique s'est d'abord organisée sous une forme réciprocitaire qui avait une vocation économique, puis s'est développée par la redistribution publique, insérant les associations volontaires dans une relation tutélaire. (…) Ce sont des actions collectives basées sur la réciprocité qui ont fourni les matrices de l'action publique redistributive. (…)L'inclination à aider autrui, valorisée comme un élément constitutif de la citoyenneté responsable, porte en elle la menace d'un « don sans réciprocité » (Ranci, 1990), ne permettant comme seul retour qu'une gratitude sans limites et créant une dette qui ne peut être jamais honorée par les bénéficiaires. (…) Elle favorise un dispositif de hiérarchisation sociale et de maintien des inégalités adossé sur les réseaux sociaux de proximité…* » (Laville, 2013 : 286 à 288). Cet éloignement peut signer la disqualification ordinaire qui prive les publics bénéficiaires d'un statut d'égal dans une réciprocité de perspectives, en naturalisant leur place dans l'espace social. L'enjeu devient alors celui des modalités d'ajustement entre les institutions et les bénéficiaires, au moyen de médiations adaptées (Weller, 2008), afin d'éviter des stratégies individuelles adaptatives produisant des politiques du guichet (Dubois, 2010). Il s'agit *in fine* de définir les modalités de production des politiques publiques qui autorisent plus ou moins la définition des utilités par les destinataires eux-mêmes en lieu et place des professionnels, pour écarter les risques de retrait face aux dispositifs d'aide et donc une non-demande sociale (Warin, 2010).

C'est pourquoi, afin d'éclairer sur l'équilibre des différents principes (marché, redistribution, réciprocité) orientant l'économie sociale, il convient de continuer d'observer comment des institutions nouvelles sont susceptibles de faire advenir l'existence concrète de dynamiques solidaires. Les institutions étant comprises comme des ensembles plus ou moins stabilisés de normes, de règles et de conventions (Smith, 2009, Fligstein, 2001) ou des « *conventions sociales qui à la fois expriment et délimitent le champ des possibles* » (Laville, 2013 : 293), elles sont à observer dans des « *reconfigurations pouvant correspondre à la construction d'institutions solidaires moins centralisées, susceptibles d'étayer les comportements individuels* ». (ibid. : 293).

7.2 *La fabrique d'une nouvelle économie territoriale*, par l'avènement d'espaces socioéconomiques et sociosanitaires qui bousculent les cloisonnements sectoriels

L'IAE et l'AD, à travers l'ordre institutionnel qui les décrit, soulignent les dynamiques sectorielles répondant à des besoins sociaux dans un contexte de crise d'Etat providence et de reconfigurations institutionnelles. Ces dernières s'inscrivent dans des processus de dés-encastrement et de ré-encastrement entre marché et protection sociale, posant des questions essentielles aux relations que les marchés entretiennent avec la société : celle du juste prix de la prestation, ou du juste salaire de l'opérateur réalisant cette dernière. Et *in fine*, celle de la juste qualification de cette même prestation.

Nous avons pu voir également comment chacun des ordres institutionnels de l'IAE et de l'AD démontre la tentative d'un dépassement de blocage du duo Etat-marché, en inscrivant plus ou moins ce dernier dans des dynamiques de développement local, rendues possibles et renforcées par la cohésion de communautés sectorielles, et l'imbrication de chacun des secteurs dans leurs réseaux extra-sectoriels.

A travers leurs objectifs, les modalités de l'action publique, la composition de leurs communautés sectorielles et de leurs réseaux extra-sectoriels, l'IAE et l'AD posent une autre question : celle de leur délimitation en tant que secteurs d'activités spécifiques. C'est ainsi le thème de la frontière qui est amené, dans une perspective symbolique d'appartenance à un groupe. Où se situe le social, comment le distinguer de l'économique ou du sanitaire ?

Nous avons pu voir que l'interaction par nature de l'économique et du social dans le cas de l'IAE et du sanitaire et du social dans le cas de l'AD, conduisent à postuler pour une forme de perméabilité entre secteurs, et donc entre frontières, ces dernières étant définies dans et par l'interaction (Barth, 1969). Il est donc alors intéressant d'observer comment « *les entités sociales ne commencent à exister qu'à partir du moment où les acteurs sociaux assemblent sur un certain mode les frontières sociales les unes aux autres* » (Abbott, 2001 : 261 et 263). Cette perspective interactionniste peut être conjuguée avec l'analyse territoriale du capital social de ces deux secteurs à travers les trois dimensions du capital social mises en évidence par Gitell, Vidal (1998), Szreter, Woolcock (2004), et rappelées par Kay (2006). *Bonding* correspond à la capacité des acteurs à coopérer entre eux à l'intérieur d'un secteur d'activité, ce qui permet de vérifier comment les acteurs qui définissent aujourd'hui le secteur délimitent

leurs propres frontières. *Bridging* décrit la capacité à créer des liens entre secteurs sur un même territoire, et renvoie clairement à la perméabilité des frontières entre secteurs. *Linking* s'intéresse aux correspondances entre différents niveaux de pouvoir ou de statut social, et peut décrire les liens développés à l'intérieur d'un secteur, mais s'affranchissant aussi des appartenances sectorielles pour s'ouvrir à d'autres sphères, comme celle du politique par exemple.

Pour les deux secteurs qui nous intéressent, la mise en évidence des dimensions *bridging* et *linking* illustre cette perméabilité ou porosité des frontières à différents niveaux : social/ économie et social/santé, mais aussi sphère publique/sphère privée. Ce qui peut nous interpeller ici, c'est le caractère inéluctable de cette porosité, qu'une analyse territoriale des deux secteurs permet de démontrer, afin de répondre aux finalités poursuivies tant par l'insertion par l'activité économique que l'aide à domicile. Et *in fine*, l'obligation vers laquelle cette démonstration nous conduira, de chercher à comprendre comment les dynamiques économiques territoriales portées par des acteurs privés, soutenues par l'action publique, se saisissent de ces mêmes finalités pour leur donner la pleine mesure qu'un cloisonnement sectoriel ne peut satisfaire. C'est ici la question de la définition du secteur qui est posée, sous l'angle à la fois du secteur de l'action publique, cet « impensé indispensable » (Muller, 2010), et du secteur d'activité. Ceci renvoie aux coopérations nécessaires pour construire l'intersectorialité, voire la transsectorialité (Muller, 2010, Bourgeois, 2015), cette dernière étant à comprendre du point de vue de l'intégration maximale. Un secteur serait alors incorporé à d'autres secteurs, ce dont témoigneraient des organisations intégrées, et la capacité à prendre en compte une dimension (l'accompagnement social, par exemple) dans toutes les politiques publiques.

7.2.1 L'espace socioéconomique ou les limites d'une sphère sociale désencastrée du monde économique

La présentation de l'ordre institutionnel propre à l'IAE pour chacun des deux territoires a clairement posé la question de la définition du secteur d'activité lui-même. L'IAE soulève la question des frontières entre secteurs. En raison de la diversité des activités support touchant la production de biens ou de services pour les deux territoires comparés, il ne peut être approché comme un secteur d'activité unique et homogène. C'est la raison pour laquelle il a été qualifié de secteur professionnel plutôt que secteur d'activité. Mais en raison des doubles

finalités d'insertion professionnelle et sociale auxquels il est assigné par destination, nous pourrions presque affirmer que la perméabilité entre la sphère économique et sociale lui est consubstantielle.

Chacun des modèles territoriaux, avec les constructions particulières qu'il a générées, pose clairement la question du croisement de ces sphères.

a/ La structuration de l'action publique à caractère social

Les deux modèles territoriaux développés autour de l'IAE interrogent l'action sociale à deux niveaux.

D'abord celui de l'intervention publique, à travers les dispositifs d'accompagnement des personnes sans emploi, et les outils financiers et techniques correspondants. Ce niveau correspond à l'un des piliers de l'Etat providence, permettant de couvrir le risque de non-emploi, assorti de conditions plus ou moins restrictives[302] pour y accéder et en bénéficier. Selon les territoires, l'organisation déconcentrée de l'intervention sociale fait intervenir une ou plusieurs institutions à cet effet (Pôle Emploi, Conseil général, municipalité / CCAS, *diputación*, *Lanbide*, associations et fondations, centres de formation). En termes de moyens humains notamment, les travailleurs sociaux correspondants peuvent être plutôt regroupés (cas de la Communauté autonome basque) ou dispersés par métiers, situations particulières des publics, domaines du social (cas du Pays basque français). Ce qui pose dans ce dernier cas la question de l'aptitude à travailler en réseau et en partenariat au sein de la sphère sociale pour traiter les différentes problématiques (emploi, formation, logement, santé…).

Le second niveau amené spécifiquement par l'IAE est celui de la capacité d'intégration du travail social par les entités (SIAE) personnalisant le secteur lui-même. Les textes réglementaires dans chacun des territoires font état de la présence d'accompagnateurs socioprofessionnels insérés dans les structures. Le financement de leurs postes est pris en charge, parfois presque intégralement, par la puissance publique. Ces accompagnateurs, dont la fonction est d'aider les bénéficiaires à cheminer en fonction d'objectifs personnalisés définis dès leur arrivée dans la structure, incarnent une forme de continuité avec les travailleurs sociaux rattachés aux institutions publiques. Mais c'est là que chacun des deux modèles territoriaux renvoie deux configurations distinctes d'une action sociale plus ou moins intégrée. Alors que la Communauté autonome basque, par sa structuration entité promotrice / SIAE, révèle un caractère fortement intégré, le Pays basque français indique une déclinaison plus éclatée de l'action sociale. En Communauté autonome basque, l'accompagnement social

[302] Permanence dans une situation de non-emploi, âge, qualification professionnelle…

est en effet dispensé dès l'amont de la SIAE par des travailleurs sociaux de l'entité promotrice[303]. Sans équivalents en Pays basque français, ceux-ci sont représentés par des travailleurs sociaux rattachés à différentes structures (publiques ou associatives, dans certains cas) traitant séparément les domaines de l'orientation professionnelle, de la formation, de la recherche d'un logement…Ce que nous avons qualifié d'intégration horizontale (entre le social et l'économique) en Communauté autonome basque n'a pas son pendant en Pays basque français, dans le domaine de l'IAE. Ceci n'est pas sans conséquence de deux points de vue. D'une part, le caractère intégré de l'action publique à caractère social. D'autre part, la forme et la qualité des articulations entre les sphères sociale et économique.

b/ L'appel à l'économie marchande pour se saisir d'enjeux sociaux

Les acteurs économiques sont invités à la table de l'insertion socioprofessionnelle. Logiques sociale et économique se rejoignent sans se confondre au service de ce rendez-vous qui ne peut être honoré autrement que par leur conjonction.

Les logiques marchandes sollicitées interviennent à plusieurs niveaux.

D'une part, les activités support soumettent les SIAE à des concurrences marchandes avec des entités issues de l'économie que nous avons qualifiée d'ordinaire.

Pour atténuer l'âpreté de cette confrontation, la puissance publique est de plus en plus sollicitée à travers les marchés publics et les clauses d'insertion sociale. Nous avons vu que le Pays basque français, à travers le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et certaines municipalités, est de plus en plus enclin à développer des marchés publics afin d'assurer à l'IAE ses conditions d'existence. L'objectif de cette mobilisation étant d'abord de permettre à l'IAE d'exister, le risque est d'enfermer les publics dans des marchés réservés[304], aux conditions d'exécution particulières, les éloignant de l'entreprise ordinaire et d'un apprentissage permettant d'y accéder.

Notons que dans le cas du quasi-marché de l'AD, le modèle territorial du Guipuzcoa vient souligner l'importance des marchés publics par leur capacité à y faire figurer des clauses d'insertion, obligeant les entreprises candidates à incorporer dans leurs effectifs des publics en difficulté d'insertion socioprofessionnelle. La puissance publique régulatrice vient ici imposer une règle assignant aux entreprises un objectif social à part entière, alors qu'elles en sont parfois très éloignées, décrivant ainsi une forme de ré-encastrement de l'économique et du social.

[303] Ceci vient d'ailleurs entériner le rôle de délégataires de l'action publique à caractère social dévolu à ces entités promotrices, en tant que tiers secteur.

[304] Et notamment pour les marchés qui relèvent de l'article 30 du Code français des Marchés Publics.

L'économie marchande est directement sollicitée pour contribuer aux objectifs de l'IAE. D'une part, certaines dispositions des marchés publics[305]obligent les entreprises adjudicataires à embaucher des personnes en insertion. D'autre part, en aval de la SIAE, les personnes sont supposées pouvoir postuler à un emploi qualifié d'ordinaire dans l'entreprise marchande.

Ici encore chacun des modèles territoriaux de l'IAE relève d'une configuration particulière. Ainsi dans le cas du Guipuzcoa, cette situation pourra être atteinte au sein même de la SIAE, en raison d'une mixité de publics (en insertion et hors processus d'insertion) positionnés sur des postes de travail identiques.

En Pays basque français, tout recrutement dans une entreprise ordinaire viendra signer la réussite de l'accompagnement en amont (de manière renforcée dans la perspective des conventions d'objectifs qui peuvent lier financements des SIAE et insertion par l'emploi dans l'entreprise marchande).

Dans tous les cas, à un moment ou un autre, l'entreprise qualifiée d'ordinaire sera susceptible de rencontrer ces publics. Certaines dispositions, comme les évaluations en milieu de travail, permettent à l'entreprise située en Pays basque français de s'y préparer.

Qu'elle soit sollicitée durant le parcours d'insertion ou à son issue, l'entreprise ordinaire est associée au processus d'insertion. Les réflexions développées autour de l'*empowerment*, comme possibilité de développement des *capabilités* individuelles, s'avèrent questionner l'économie marchande toute entière, y compris lorsqu'elle n'est pas directement associée à des dispositifs particuliers visant des personnes en insertion. Un certain niveau d'*empowerment* peut-il conditionner l'employabilité au sein de l'entreprise marchande ? Faut-il dans ce cas privilégier une approche utilitariste des *capabilités*, en s'intéressant uniquement à celles qui facilitent l'acquisition des codes nécessaires à l'intégration dans le monde marchand? Quelle est la capacité de l'entreprise marchande à développer à son tour des *capabilités* auprès des personnes qu'elle emploie ? Mais par extension, il s'agit d'un questionnement sur l'aptitude de l'emploi marchand ordinaire à produire de l'insertion sociale, dont les acteurs économiques dans leur grande diversité pourraient se saisir, par effet de symétrie et de complémentarité avec les acteurs « du social », selon leur intérêt commun pour plus d'*empowerment*, au service des dynamiques territoriales. Comment l'effort conjoint entre travailleurs sociaux et entreprise marchande pour plus d'*empowerment* peut-il s'exercer, du dehors vers l'entreprise, et au sein de l'entreprise ? Quelle est alors la place du travailleur social dans cette dynamique ? Selon cette solidarité de fait liant objectifs sociaux et économiques, comment dessiner les contours territoriaux d'un espace socioéconomique en

[305] Articles 14 et 53 du Code français des marchés publics.

construction, tributaire à la fois de l'organisation de l'action publique en matière d'intervention sociale et des dynamiques territoriales ?

C'est en vertu de ces questionnements, parfois portés par les acteurs rencontrés eux-mêmes, que l'IAE contribue très clairement, et l'AD également dans une moindre mesure, à effacer la netteté d'une séparation entre l'économique et le social, pour faire émerger un nouvel espace. Nous pouvons le qualifier, en restreignant le sens du social, d'espace socioéconomique, avec des acteurs issus de deux univers culturels différents. La sphère sociale et la sphère économique se rencontrent encore difficilement, ainsi que le souligne le caractère peu intégré des réseaux extra-sectoriels de l'IAE par exemple. Dans cette rencontre difficile, les acteurs de l'ESS pourraient jouer un rôle particulier, en raison de leur aptitude à se saisir de ces questionnements, à rechercher à la fois performance économique et responsabilité sociale. Ceci, dès lors qu'ils peuvent exister pour porter ces débats vers l'extérieur, en faisant valoir la puissance d'un réseau, ainsi que le démontre le cas émergent de l'organisation de l'ESS en Communauté autonome basque.

7.2.2 L'espace sociosanitaire ou comment la perspective du vieillissement impose des imbrications plus que de simples coopérations

a/ Les interactions suscitées par le bas

Le déploiement du secteur de l'aide à domicile dans chacun des territoires conduit à la rencontre de deux univers : celui de l'action sociale et celui du monde sanitaire.

L'organisation territoriale mise en évidence pour le Pays basque français indique comment cette rencontre se dessine dans des espaces de terrain configurant des communautés informelles et des réseaux formels. Ces réseaux territoriaux viennent croiser les contours des communautés sectorielles de l'aide à domicile, tout autant que ses réseaux extra-sectoriels à travers le secteur défini par la santé. Pour pouvoir répondre à leur mission, les opérateurs de l'aide à domicile, quelles que soient les entités dont ils relèvent, ont eu besoin de construire des passerelles avec le secteur sanitaire. Comme peuvent en témoigner plusieurs de ces opérateurs, la question du maintien à domicile doit être traitée aujourd'hui dans un cadre partagé mêlant dans une communauté d'intérêts les acteurs issus des deux univers. Les opérateurs de l'aide à domicile représentent souvent la garantie d'une continuité et d'une permanence au domicile des personnes âgées dépendantes, ce qui leur donne une forme de

primauté d'intervention, et une légitimité à ce titre pour les besoins de coordination avec les autres intervenants ponctuels engagés sur des questions de soins.

La construction de ces espaces de coordination informels et formels, et la reconnaissance du rôle qu'y jouent les opérateurs de l'aide à domicile, résultent d'un long apprentissage et de quelques frottements entre acteurs de l'intervention sociale et de l'action sanitaire. En Pays basque français, les témoignages concordent aujourd'hui en faveur d'un apaisement et d'une tendance à la coopération avec deux catégories d'intervenants essentiellement : les infirmiers et le médecin de famille.

Les frottements doivent beaucoup à l'indétermination régnant quant à la délimitation entre le *care* et l'acte de soin. Des exemples concrets amenés à travers les témoignages l'illustrent bien : où situer la limite à ne pas franchir entre la contribution à la réalisation d'une toilette qui peut relever de l'auxiliaire de vie, et la réalisation de la toilette confiée à un aide-soignant ou un infirmier ? La question de la frontière détermine la qualification d'un métier et la reconnaissance d'une compétence professionnelle. La pratique de terrain, après des glissements par passages non autorisés de frontières, du social vers le sanitaire, crée de nouveaux équilibres et des besoins de redéfinition des frontières. C'est en ce sens que l'arrivée de nouveaux opérateurs privés dont quelques-uns intègrent la dimension sanitaire interroge tant les autres opérateurs de l'aide à domicile, tout comme le monde sanitaire.

La configuration, encore peu répandue en Pays basque français, de Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) adossés à une activité d'aide à domicile, dont le Conseil général souhaite le développement, pourrait préfigurer une voie d'avenir pour une définition par le bas des frontières entre intervention sociale et action sanitaire, sans que ces nouveaux tracés ne soient perçus comme une menace pour les professions en place ou celles qui se cherchent.

En Communauté autonome basque, les interactions entre sphère sociale et sanitaire sont également actives sur le terrain, comme peut le révéler la proximité entre les travailleurs sociaux de certaines municipalités et le personnel médical des centres de santé municipaux. La perméabilité entre l'action sociale et le soin peut s'avérer particulièrement forte, à l'image du groupe privé engagé dans le SSAD qui est déjà amené à gérer du personnel médical dans les centres résidentiels, ou de cette fondation, qui en plus des centres résidentiels, intervient également dans la gestion d'un hôpital.

b/ Pour des rapprochements institutionnels en perspective

Ces interactions par le terrain renvoient à la nécessité de dessiner des espaces de coopération plus institutionnels, afin de dresser la carte d'un nouveau secteur sociosanitaire en construction.

Plusieurs obstacles s'y opposent.

En Pays basque français, la coexistence de trois types d'opérateurs en matière d'aide à domicile génère des espaces d'intervention aux logiques distinctes. Les CCAS/CIAS, établissements publics adossés aux communes et aux intercommunalités, interviennent en fonction de la compétence d'action sociale exercée par ces dernières. La définition de cette compétence vient déterminer la frontière du secteur, qui admet dans ce cas une faible porosité avec le secteur sanitaire[306].

En matière de santé, la création en 2009 de l'Agence régionale de santé (ARS) révèle pour la France la maîtrise par l'Etat (Loncle, 2009) du processus de régionalisation des politiques d'offre de soins et de santé publique. L'ARS se situe en effet comme une instance de régulation de l'offre de soins hospitaliers, de la médecine de ville et de la santé publique. Elle pilote et coordonne l'organisation des moyens, dans le cadre d'initiatives portées parfois par les collectivités locales. C'est ainsi qu'en Pays basque intérieur, plusieurs collectivités se sont mobilisées pour faire face au processus de désertification médicale touchant les zones rurales et se traduisant par une inégalité territoriale en termes d'offre de soins. Leurs initiatives sont prolongées au sein du Contrat Local de Santé Soule –Basse Navarre qui, sous le pilotage de l'ARS, vise la conjugaison des moyens au sein d'un territoire, pour peut-être promouvoir une conception de la santé qui intègrerait ses déterminants sociaux (le revenu, le logement, la nutrition, la sociabilité…). Ce qui dans le cas de la dépendance des personnes âgées, revient à en faire un problème de santé publique, qui n'est pas seulement un problème médical relevant de la seule responsabilité des soignants. Ceci pose donc clairement la question du rôle et de la place des politiques locales, du corps social, des travailleurs sociaux (dans leur acception la plus large) dans la prise en charge de ce problème de santé publique. Les rapprochements institutionnels entre l'ARS et le Conseil général se traduisent par le droit de regard de la première sur le schéma départemental gérontologique élaboré par le second. En matière d'aide à domicile, l'ARS gère des moyens financiers additionnels sur la base d'une dotation nationale attribuée par la CNSA. Cette dernière a été spécifiquement créée pour organiser des moyens d'accompagnement et de prévention du vieillissement de la population. Aujourd'hui, cette organisation institutionnelle territoriale dessine plutôt un ordre parallèle de deux

[306] Même s'il est possible pour un CCAS/CIAS de se doter d'un service de soins infirmiers à domicile.

institutions qui sont amenées à se rencontrer, sans pour autant élaborer la construction d'espaces communs, en matière de prise en charge du maintien à domicile.

En Communauté autonome basque, l'offre de soins est pilotée par *Osakidetza*, adossé au gouvernement régional, venant confirmer la tendance lourde à la régionalisation des politiques de santé dans le sud de l'Europe (DREES, 2006). L'organisation locale de l'offre de soins, reposant sur des *centros de salud* municipaux, dont le personnel est payé par le gouvernement régional, favorise une proximité de fait avec les services municipaux en charge de l'action sociale. Ce sont ces derniers qui, en vertu de leur pilotage du service du SSAD, peuvent faciliter les coordinations de terrain nécessaires entre santé et action sociale. La distinction entre pilotage de l'offre de soins et santé publique a conduit le gouvernement régional à contrôler directement cette dernière à travers un service dédié. C'est à ce titre qu'il a mis en place le programme *Etxean Ondo,* défini comme un projet de prévention et d'accompagnement du vieillissement dans une perspective de santé publique devant associer acteurs privés et publics.

La capacité à prolonger cette expérimentation pilote pourrait signifier une aptitude à intégrer les logiques institutionnelles diverses qui portent aujourd'hui l'aide à domicile (*diputación* et municipalités), l'offre de soins (*Osakidetza*), et la santé publique (gouvernement régional), au service d'un projet commun. Celui-ci pourrait traduire concrètement l'avènement d'un espace sociosanitaire invoqué dans la loi des services sociaux de 2008.

Conclusion du chapitre 7

L'organisation des réponses à des besoins sociaux, finalité assignée aux secteurs de l'insertion par l'activité économique et de l'aide à domicile, met en évidence le rôle, les modalités d'intervention, les effets attendus du travail social.

Nous constatons qu'il est attendu de ce travail social plus d'*empowerment* pour les bénéficiaires, et parfois pour les acteurs agissants (intervenantes de l'aide à domicile, par exemple). Que la perspective d'amélioration de l'*empowerment* individuel ne peut reposer uniquement sur le travail social, mais que l'économie marchande doit y prendre sa part. Que l'enjeu de plus d'*empowerment* individuel dans une perspective de développement territorial, pourrait être d'élever le niveau d'*empowerment* collectif, pour une gouvernance territoriale plus partenariale (et donc plus démocratique).

Nous pouvons voir également comment cette mise en tension entre travail social et économie marchande (ou quasi-marchande) dessine l'estompement de frontières entre sphères, voire secteurs d'activité, pour faire advenir de nouveaux espaces, comme autant de secteurs d'activité en devenir : l'espace socioéconomique, l'espace sociosanitaire. L'intersectorialité, voire la transectorialité (Muller, 2010, Bourgeois, 2015) sont ici au rendez-vous.

Dans notre perspective polanyienne où nous souhaitons mettre en évidence les processus d'encastrement-désencastrement-réencastrement entre action sociale et économie marchande, il nous importera à présent de comprendre, et peut-être de vérifier, comment les dynamiques territoriales dessinent elles aussi la fabrique d'une nouvelle économie. Celle qui se saisirait de l'*empowerment* individuel, de l'*empowerment* collectif, celle qui donnerait corps à l'émergence d'espaces socioéconomiques et sociosanitaires, au-delà des secteurs spécifiques de l'insertion par l'activité économique et de l'aide à domicile, pour répondre aux besoins des populations vulnérables, que la vulnérabilité soit liée à des difficultés d'insertion socioprofessionnelle ou à la perte d'autonomie du fait du grand âge.

La notion, voire le concept, *d'innovation sociale*, telle que définie par certains auteurs (Richez-Battesti et al., 2012), pourrait aider à questionner les dynamiques territoriales dans un tel renversement de perspective. Il s'agira bien ici d'un renversement de perspective, dans le sens où nous ne chercherons plus à comprendre comment l'économie sociale, à travers les deux secteurs comparés, plus ou moins inscrits dans leur champ « naturel » de l'ESS, influence ou pas les dynamiques territoriales en faveur de ses objectifs, et au bénéfice des populations dont elle essaie de pourvoir les besoins. Nous tenterons de comprendre comment les dynamiques territoriales contribuent à deux axes de l'innovation sociale :

- l'un visant un *processus*, en s'appuyant sur des règles de coopération fondées sur le partenariat et la réciprocité, invoqué notamment par l'avènement d'espaces socioéconomiques et sociosanitaires en construction ;
- l'autre visant des *objectifs et des résultats*, comme l'*empowerment* de groupes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, pour une meilleure cohésion sociale et économique des territoires.

Ces deux axes rejoignent deux autres axes proposés par Richez-Battesti (2007) pour qualifier l'innovation sociale dans son lien avec les dynamiques territoriales, selon une visée transformatrice. L'un s'intéresse à un processus à travers la mobilisation large de ressources monétaires et marchandes, mais également non monétaires et non marchandes. L'autre vise des objectifs et des résultats en assurant le développement d'activités délaissées par le marché ou l'Etat et les collectivités territoriales, en lien avec des enjeux collectifs.

Nous optons ainsi 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 nous écarterons de deux autres formes mises en évidence par ce même auteur.

L'une considère avant tout l'innovation sociale comme un outil de modernisation des politiques publiques, dans un contexte de réforme des systèmes de protection sociale se caractérisant par un désengagement public, où il s'agirait donc de combler des manques.

L'autre met en exergue la dimension entrepreneuriale de l'innovation, à travers les figures d'entreprise sociale, d'entrepreneuriat social, d'entrepreneur social (cf. partie 1, chapitre 1), mais en les réifiant, en les considérant sous l'angle de leur implication individuelle, indépendamment de toute organisation collective. L'une des limites soulevées par une telle acception est qu'elle s'affranchit des formes partenariales de gouvernance. L'autre limite est qu'elle réduit la valeur à son expression marchande, et que de ce fait la valeur sociale de l'innovation est 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 en fonction du prix du marché fixé selon des règles de concurrence, et la recherche de l'efficience du profit individuel. Or, 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. Cette conception du prix vient soutenir une « *conception originale de la valeur s'inscrivant dans le long terme et l'intérêt du groupe* » (ibid.).

Cette approche de l'innovation sociale dans sa dimension collective, peut être mise en parallèle avec une autre définition de l'innovation sociale, mais comprise à l'échelle des projets cette fois (et non plus d'un territoire), telle que la définit la loi française sur l'ESS du 31/07/2014. La notion de réponse à des besoins sociaux mal satisfaits y apparaît, tout comme la forme innovante d'entreprise, ou d'organisation du travail, ainsi que la capacité à associer les bénéficiaires à l'élaboration des projets. Notons aussi la possibilité d'équivalence posée entre le projet socialement innovant et la difficulté à le financer intégralement grâce aux ressources du marché.

Troisième partie – Les dynamiques territoriales en Communauté autonome basque et Pays basque français : une rencontre difficile avec l'économie sociale

Introduction de la troisième partie

Approcher les dynamiques territoriales qui décrivent les logiques socioéconomiques prévalant dans chacun des territoires comparés relève d'abord d'une démarche d'approfondissement permettant de comprendre la nature, les formes d'organisation, les répertoires d'action et les registres de justification des réseaux extra-sectoriels de l'IAE et de l'AD. Si les réseaux extra-sectoriels décrits dans la seconde partie de ce travail désignent les lieux extérieurs à chacun des secteurs dans lesquels se traitent également les controverses liées à l'insertion socioprofessionnelle de personnes en risque d'exclusion ou celles du maintien à domicile, l'extension de ces controverses renvoie à des problématiques territoriales plus génériques que sont l'insertion socioprofessionnelle et la prise en compte du vieillissement.

Nous nous intéresserons donc à des institutions (*diputación*), quasi-institutions (Conseil de développement, agences de développement), organisations (clusters territoriaux, *Gipuzkoa Berritzen,…*) spécifiques à chacun des territoires. D'un point de vue sociologique, elles sont toutes des institutions dans la mesure où elles résultent d'un ensemble de règles, de normes et de conventions plus ou moins stabilisées (Smith, 2009, Fligstein, 2001). Nous les approcherons donc en tant que telles. Nous les distinguons dans leur désignation, en raison de critères juridiques, formels et économiques qui les différencient. Ainsi les institutions politiques exercent-elles des compétences d'un point de vue juridique et elles disposent de ressources propres pour les exercer. Les quasi-institutions sont certes encadrées par la loi, mais elles ne disposent pas de compétences réglementaires, et elles matérialisent plutôt un réseau local de l'action publique (*policy network*) constitué d'acteurs publics et privés. Les organisations correspondent quant à elles à des ensembles fonctionnels mobilisés autour d'un objet et d'objectifs, mettant davantage l'accent sur des aspects économiques que politiques.

Nous formulons l'hypothèse qu'elles recherchent toutes des formes d'innovation privilégiant un processus, par les règles de coopération qu'elles privilégient, et les ressources non nécessairement marchandes ni monétaires qu'elles mobilisent. Par leur fonction de médiation

ou d'intermédiation, elles pourraient constituer des niveaux de confluence d'objectifs économiques et sociaux perçus à l'échelle des territoires. L'examen de leurs répertoires d'actions respectifs permettra de vérifier si ces innovations processuelles se prolongent par des innovations factuelles, en termes d'objectifs et de résultats. L'analyse des valeurs qu'elles invoquent à travers leurs registres de justification aidera à rendre compte de la conception fonctionnaliste ou transformatrice (Bouchard, 2007) des innovations sociales auxquelles elles concourent à l'échelle de leurs territoires respectifs.

L'innovation sociale, dans une perspective polanyienne (Polanyi, 2008 : 514, Dourson, 2009), renvoie en effet à un projet de transformation sociale ou sociétale. Cette ambition pourrait être mise à mal par une conception schumpétérienne de l'innovation (Dourson, 2014, Schumpeter, 1998, 1942), en tant que destruction créatrice afin d'alimenter capitalisme, économie marchande et croissance. Si par exemple la contribution des acteurs économiques des territoires à répondre aux besoins sociaux peu ou mal pourvus tient uniquement à un recul de l'Etat social. Il s'agirait alors de créer de nouveaux espaces marchands par un simple concours de substitution. Cette hypothèse, dont la vérification s'appuiera sur l'examen des pratiques et des registres de valeur invoqués par ceux qui conçoivent et mettent en œuvre aujourd'hui les stratégies de développement territorial, pourrait constituer une fin en soi, mais aussi une source de tension dans un effort de ré-encastrement des sphères économique et sociale.

Quels compromis révèlent les normes et les valeurs qui gouvernent aujourd'hui les formes institutionnelles et organisationnelles porteuses des dynamiques de développement territorial? Quelle est la place qu'occupent l'ESS, et l'économie sociale telle que nous l'avons définie, dans la réalisation de ces compromis ? Si nous avons opté pour une approche de l'ESS qui refuse de considérer cette dernière en tant qu'économie alternative, nous lui reconnaissons sa puissance d'interpellation dans une dialectique de différenciation/intégration avec l'économie capitaliste (Hély et Moulévrier, 2013, cf. Première partie). C'est donc à cette dialectique qu'il s'agit de s'intéresser dans les espaces particuliers que constituent les deux territoires que nous comparons.

Les gouvernances territoriales trahissent-elles le primat d'une orientation marchande ? Les objectifs économiques reposent-ils sur une pluralité de principes économiques ? Comment les enjeux sociaux sont-ils énoncés et pris en considération ? Sont-ils envisagés uniquement sur le mode d'une redistribution publique tributaire des performances marchandes de l'économie, ou accordent-ils une place au principe de réciprocité ? Comment les questions de l'insertion socioprofessionnelle et du vieillissement sont-elles traitées ?

Quelle est la pertinence d'une approche territoriale de ces questions en fonction des cadres institutionnels dessinant une matrice territoriale, soit dotée d'un pouvoir politique, fiscal et législatif mais devant composer avec des échelons supra-territoriaux dans un cas (*diputación* provinciale), soit entièrement tributaire de niveaux de décision supra-territoriaux dans un autre cas (Pays basque français)?
Dans l'un et l'autre cas, se situe-t-on dans une perspective fonctionnaliste ou transformatrice de la société ? Quels sont les signes émergents qui pourraient laissaient accroire qu'une conjonction de paramètres aide à esquisser un système territorial d'innovation sociale, porteur de transformation plus que d'adaptation ? Quelles seraient les conditions à réunir pour faire advenir un tel système, non pas modèle à répliquer, mais élaboration instituée et instituante, mouvante et temporellement située ?

Nous approcherons ces différentes questions en trois temps.
Dans le chapitre huit, nous présenterons les stratégies de développement territorial, en insistant davantage sur la période 2000 – 2015, même si les dynamiques observées se situent dans le prolongement de mouvements amorcés lors des décennies précédentes. Nous nous intéresserons aux différents lieux dans lesquels s'élaborent, et parfois se mettent en œuvre ces stratégies. Nous en dégagerons les principales composantes, tant économiques que sociales, à travers les marqueurs qui les caractérisent. Nous essaierons de comprendre comment la notion de territoire est plus ou moins ancrée dans ces stratégies, à travers les formes quasi-institutionnelles (agences de développement, Conseil de développement) et organisationnelles (*clusters*) qui privilégient les logiques de coopération. La solidité de ces dernières sera éprouvée au filtre des systèmes de valeur que révèlent les pratiques et les registres de justification des acteurs, que nous décrypterons au moyen de l'approche conventionnaliste des *cités*.
Le chapitre neuf sera consacré à la question sociale dans ces dynamiques. Après avoir délimité les différentes acceptions du social, nous dégagerons la nature des problématiques sociales privilégiées dans les approches territoriales. Nous accorderons une place particulière à deux d'entre elles : l'insertion socioprofessionnelle (notamment des publics en difficulté) et le vieillissement. Puis nous tenterons de mettre en évidence comment des concepts intégrateurs, tels le développement durable, la responsabilité sociale des entreprises, voire l'innovation sociale dessinent les contours d'une question sociale dont le traitement ne serait pas disjoint de la question économique, en faisant intervenir une pluralité d'acteurs issus de l'action publique, du monde de l'entreprise, des mouvements sociaux et citoyens.

Le chapitre dix ouvrira vers une mise en perspective afin d'esquisser ce que nous nommons un système territorial d'innovation sociale, s'agissant ici d'identifier les caractéristiques, composantes et conditions d'une intégration de l'économie sociale (comprise selon notre approche comme l'économie du social qui répond aux besoins de populations vulnérables) dans les dynamiques territoriales. Nous identifierons les formes organisationnelles, modelées par des systèmes de valeur et des principes économiques, susceptibles de favoriser une telle convergence. Nous serons de la sorte conduits à questionner la notion de ressource territoriale, en proposant une approche conceptuelle d'un système territorial d'innovation sociale dont l'objectif serait de répondre d'abord aux besoins des populations vulnérables (qu'il ne s'agira pas de réduire à leur expression marchande, si l'on se réfère à la notion d'*empowerment*), par la conjonction d'une pluralité de principes économiques, par le rapprochement de l'action publique, de l'entreprise et des mouvements sociaux, grâce à des organisations médiatrices provoquant les nécessaires mises en débat sur les valeurs.

Chapitre 8 – Les dynamiques territoriales

Introduction du chapitre 8

Approcher les lieux privilégiés dans lesquels s'élaborent les dynamiques territoriales de développement, pour en comprendre les moteurs essentiels, résulte finalement de la manière dont nous positionnons l'ESS, et en particulier les deux secteurs auxquels nous nous intéressons, au sein de l'économie générale. Si nous considérons que l'ESS, et donc l'économie sociale, se définit par des pratiques sous-tendues par des valeurs, ces dernières peuvent tout autant être revendiquées par d'autres acteurs se situant dans le registre marchand et l'économie capitalistique pure. Ceci dans un jeu de tension permanente de différenciation/intégration entre l'ESS et l'économie capitaliste (cf. première partie, chapitre 1), dont il importe de comprendre qui influence qui. Ainsi, loin d'essentialiser les secteurs auxquels nous nous intéressons par des valeurs dont ils pourraient revendiquer l'exclusivité, nous considérons que ces valeurs, et notamment celles relevant des catégories génériques de *solidarité* ou *d'intérêt général*, dessinent un ordre partagé dont les territoires pourraient constituer la scène vivante.

Nous nous sommes donc intéressés à des outils quasi-institutionnels, au sens formel et juridique, dont se sont dotés les différents territoires, avec pour missions de dynamiser l'action publique locale par des pratiques de coopération, autour d'enjeux résultant souvent du rapprochement des contraires : compétitivité économique par la performance marchande, cohésion sociale par la capacité d'intégration de toutes les populations. Derrière leur action, c'est finalement le lien au territoire de tous les acteurs qui se dessine, plus ou moins ténu, plus ou moins sélectif quant à la nature des ressources mobilisées.

De la même manière que l'ordre institutionnel propre à l'IAE et à l'AD indique l'âpreté des concurrences marchandes sur un fond de valeurs solidaristes, les acteurs institutionnels et économiques qui s'inscrivent dans les logiques de compétitivité propres à l'économie marchande doivent-ils pouvoir revendiquer des valeurs collaboratives.

C'est à ce stade que nous avons choisi de nous intéresser à des formes organisationnelles, propres aux deux territoires comparés, les *clusters*, qui malgré leur diversité, relèvent tous d'un même choix d'introduire la logique de la coopération dans l'univers de la concurrence. Les *clusters* constituent une ressource spécifique, dans le sens où ils désignent des processus de production et une origine géographique. Ils deviennent ressource territoriale (Gumuchian, Pecqueur, 2007), car ils renvoient à une intentionnalité d'acteurs en même temps qu'au

substrat idéologique du territoire. En effet, leurs composantes idéelles (tradition et profondeur historique, valeurs) se conjuguent à des éléments matériels (matières premières, savoir faire, liens concrets aux spécificités physiques du territoire…). Les *clusters* constituent donc une manière de raconter le territoire, à travers un processus de sélection de ressources, sans pour autant en épuiser le récit. Celui-ci prendra forme à travers les confrontations de valeurs que révèlent, au nom de registres de justification qui orientent leurs pratiques, les différentes manières de raconter et de vivre le territoire, dont les marques territoriales peuvent restituer une forme condensée.

8.1 Des stratégies territoriales reflets de l'institutionnalisation du développement

8.1.1 En Guipuzcoa : une administration provinciale et des agences de développement, à la fois lieux d'élaboration et instruments d'exécution des politiques de développement

a/ La *diputación foral*

Doté d'une autonomie politique, législative et fiscale, dans le cadre des accords conclus avec la Communauté autonome basque et l'Etat espagnol, le territoire du Guipuzcoa dispose à travers sa *diputación* d'une autorité légitime pour concevoir et mettre en œuvre son projet politique au titre des compétences qui lui sont reconnues (cf. première partie).

A chacune de ses mandatures (d'une durée de 4 ans), la *diputación* élabore sa stratégie et met en œuvre son programme de gouvernement, en s'appuyant sur ses directions opérationnelles.

Dans les années 2000, elle initie un processus de réflexion sur l'avenir de son territoire dénommé *Gipuzkoa 2020* (G2020). Ce processus s'appuie sur une double dimension : la portée prospective de l'exercice consistant à identifier les futurs possibles et à inscrire les stratégies dans le long terme, d'une part, et la méthode de travail reposant sur la mobilisation de nombreux acteurs issus de l'administration, du monde de l'entreprise, de l'Université, de la recherche, et plus largement de la société civile, d'autre part. De 2000 à 2002, trois phases successives de réflexion sont menées afin d'identifier les défis stratégiques (opportunités et menaces) du territoire pour les vingt prochaines années, de les approfondir, puis de définir quatre scénarios du futur. Du point de vue méthodologique, l'exercice prospectif s'appuie sur

des références empruntées à la Cellule de prospective de l'Union européenne. Les quatre scénarios exploratoires (Diputación foral de Gipuzkoa, 2002) dessinent les différentes images de futurs possibles : Guipuzcoa rétréci, Guipuzcoa à la remorque, Guipuzcoa paradoxal, Guipuzcoa innovateur. Le scénario « Guipuzcoa innovateur » se veut la préfiguration d'une image répondant positivement aux défis stratégiques du territoire.

Une deuxième étape associant réflexion et mise en action est conduite entre 2008 et 2010, avant l'alternance politique de 2011 qui voit l'avènement de la coalition nationaliste *Bildu* à la tête de l'exécutif provincial. Il s'agit du processus G+20 qui s'appuie sur une démarche en trois temps : le diagnostic stratégique du territoire, l'élaboration d'un scénario pour 2030, et enfin la stratégie correspondante. Pour conduire ce processus, un réseau G+20[307] est constitué. Il se compose d'un socle constitué de la *diputación foral* (avec notamment son bureau de la stratégie expressément créé qui en assure le pilotage), mais également différents organes (universités, agences de développement, centres éducatifs, *Gipuzkoa Berritzen*, *Gipuzkoa Aurrera*) qui configurent des espaces de participation externes et internes à l'institution. Il est envisagé dans un format évolutif, appelé à se consolider au cours du temps par l'adjonction de nouveaux acteurs afin d'incarner le Guipuzcoa en réseau[308].

Le diagnostic stratégique (Diputación foral de Gipuzkoa, 2009) précise dès son chapitre introductif (p.8) que l'orographie complexe du Guipuzcoa est à la base d'une société marquée historiquement par ses *comarcas* et leurs capitales fonctionnelles respectives. Ces *comarcas* ont une personnalité propre qui trouve ses racines dans le type même de peuplements humains dont le Guipuzcoa a fait l'objet tout au long de l'histoire. La réflexion stratégique provinciale doit donc inévitablement inclure une perspective *comarcal*, et ceci d'autant plus que ces territoires sont administrés pour la plupart par des regroupements de municipalités[309], sur lesquels viennent se greffer des agences de développement.

b/ Les agences de développement

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 ».

Les *comarcas* et les agences de développement répondent à la nécessité de chercher un niveau intermédiaire de gestion et de coordination des actions entre les échelles régionales et

[307] Red G+20.
[308] *Gipuzkoa Sarean.*
[309] *Mancomomunidad.*

provinciales et celle des municipalités, sur la base d'une collaboration entre municipalités, dans un esprit de coopération entre acteurs.

Les agences de développement constituent un exemple de délimitation territoriale surgi depuis le bas, et bien qu'elles ne relèvent pas de compétences inscrites dans la loi, elles n'en sont pas moins des lieux de structuration des dynamiques territoriales. Dans l'ensemble de la Communauté autonome basque, les premières agences de développement surgissent dans les années 80 et au début des années 90, au plus fort de la crise industrielle et du chômage. A l'exception de quelques localités des provinces historiques de Biscaye et d'Alava, l'essentiel de ces agences se concentre dans le territoire historique du Guipuzcoa, dessinant dès le début de la décennie 90 une couverture territoriale quasiment complète. En 2015, toutes les *comarcas* y sont couvertes par une agence de développement, à une exception[310]. Une agence, celle de la capitale provinciale *Donostia San Sebastián*, ne couvre pas le périmètre d'une *comarca*. Trois formes de statut juridique les distinguent : celui de la *mancomunidad*[311], soit un statut public, et pour la grande majorité d'entre elles un statut de société mercantile à capital public (société anonyme publique, société anonyme publique rattachée à la *mancomunidad*).

Aujourd'hui, la plupart de ces agences de développement se dotent d'un plan stratégique *comarcal* pluriannuel, support conceptuel de leur cadre d'action qui s'exerce principalement autour des missions d'emploi (intermédiation et formation), d'appui à la création d'entreprises, de services aux entreprises, de développement touristique, d'appui au commerce local. Plusieurs d'entre elles, en fonction des ententes conclues avec les municipalités qui les constituent, sont également amenées à réaliser des missions transversales : mise en œuvre d'Agendas 21 territoriaux, actions au profit de la multi-culturalité, de l'*euskera*, services aux petites municipalités (urbanisme) faiblement dotées en moyens humains. La pertinence de ces agences adossées à des *comarcas* dans le Guipuzcoa, initialement créées à des fins de promotion économique et de mise en œuvre de politiques territorialisées de l'emploi, est particulièrement soulignée en matière économique (Garapen, 2008). Chacune de ces *comarcas* relève en effet d'une spécialisation productive dessinant les contours de systèmes de production locaux : transports, machines-outils, électro-ménager, travail de l'acier et métallurgie, industrie ferroviaire, papier, pêche et industrie navale… A ce

[310] *Comarca* de Beterri composée de six municipalités n'ayant pas réussi à créer une *mancomunidad* ou une agence de développement. Les équilibres partisans entre 2011 et 2015 étant plus favorables à la conclusion d'une entente, elle était alors accompagnée par la *diputación foral* afin d'envisager la mise en place d'un outil de coopération entre communes.

[311] Association de communes pour l'exécution de travaux et services, avec une flexibilité dans leur formulation, et une facilité d'entrée et de sortie des communes qui en sont membres.

titre, les agences peuvent développer aujourd'hui des domaines d'excellence (énergie, nano-technologies…), en relation avec les spécialisations productives de leur territoire et en appui d'acteurs issus de la recherche, de centres technologiques, de la formation professionnelle.

Outre les accords locaux (municipalités) nécessaires à leur création et à leur fonctionnement, les appuis institutionnels sont essentiels pour leur développement et leur survie. Le rôle de la *diputación* est particulièrement souligné à cet effet, dans une continuité que les alternances politiques n'ont pas mise à mal. Mais la nature de leurs missions relève d'ententes institutionnelles conclues à d'autres échelons territoriaux : l'Etat espagnol et surtout le gouvernement régional de la Communauté autonome basque. Jusqu'en 2011, la politique de l'emploi est entre les mains de l'Etat. Avec l'achèvement du transfert du service public de l'emploi (service *Lanbide*) en 2011, le gouvernement régional devient l'interlocuteur essentiel des agences au titre des politiques de l'emploi et de la formation. Il exerce également sa compétence en matière de développement économique et d'industrie, à travers son administration et les agences affiliées, comme la puissante SPRI[312]. C'est dans ce cadre qu'il a mis en place sa politique de *clusterisation* de l'économie basque, inspirée par Porter et privilégiant une approche sectorielle plutôt qu'infra-territoriale de l'économie, autour de secteurs qualifiés se prêtant à des stratégies d'internationalisation et de transfert de technologie (Larrea Aranguren, 2003). Le modèle des agences de développement s'appuie sur un cadre ascendant s'inspirant des districts territoriaux conceptualisés par Beccatini (1979, 1992). Il trouve sa légitimité dans une organisation « naturellement » et territorialement ancrée de l'économie autour de spécialités productives.

Les agences de développement se définissent à la fois comme des lieux d'édification de stratégies territoriales et des gestionnaires de programmes publics, au nom de politiques édifiées à d'autres échelons. Le tiraillement entre une légitimation territoriale et le pragmatisme d'accords nécessaires à l'obtention des moyens financiers pour la mise en œuvre des actions, voire le fonctionnement de la structure, privilégie parfois leur simple survie en tant qu'objectif principal. Ceci fait dire à certains de nos interlocuteurs que les agences de développement se sont transformées en gestionnaires de programmes et de fonds, et qu'elles ont renoncé à leur vocation première d'outil au service du développement de leur territoire.

Quoi qu'il en soit, les agences sont des lieux d'élaboration des stratégies et dynamiques territoriales, l'allocation des moyens nécessaires à leur mise en œuvre supposant un cadre concerté avec les échelons infra (municipalités) et supra (*diputación*, gouvernement régional,

[312] *Sociedad Para la Reconversión Industrial.*

Etat) territoriaux. Au risque de glisser, au nom de la raison pragmatique, vers des logiques programmatiques relevant d'objectifs politiques conclus en d'autres lieux.

8.1.2 En Pays basque français : le Conseil de développement, comme espace de confluence pour concevoir des stratégies sans moyens propres de mise en œuvre

Dès 1994, et avant leur intégration dans le cadre commun conféré par les lois françaises de 1995 et 1999 sur les pays (cf. première partie), le Conseil des élus et le Conseil de développement du Pays basque constituent les outils spécifiques d'une gouvernance territoriale en construction, creuset d'élaboration de stratégies et espace de confluence de réflexion, sans moyens propres de mise en œuvre. Le Conseil des élus du Pays basque œuvre à la validation et à l'évolution du « projet » de territoire, en relation avec les démarches menées au sein du Conseil de développement. A ce titre, il veille à la mise en cohérence des politiques territoriales à l'échelle du Pays basque, et intervient, au regard de ses prérogatives, dans la négociation sur les moyens, notamment pour les différentes procédures contractuelles qui découlent des démarches engagées. Le Conseil de développement peut agir sur saisine du Conseil des élus, mais aussi de sa propre initiative pour organiser la concertation entre les acteurs autour des enjeux du développement du Pays basque, proposer des orientations, émettre également des avis sur des projets spécifiques ou des décisions à prendre, et enfin évaluer les opérations réalisées. La composition même du Conseil de développement traduit le mouvement d'une dynamique qui, tout en garantissant une continuité, essaie d'introduire la nouveauté du chaudron actif du développement local. Les cinq collèges de 1994 se sont élargis à sept, en faisant apparaître en plus de ceux des élus, des activités économiques et sociales, de l'enseignement/formation/culture, de l'administration, des personnalités qualifiées, celui des membres de droits (les trois chambres consulaires, l'Institut culturel basque, l'Office public de la langue basque, l'Université de Pau et des Pays de l'Adour) et celui des activités sociales et sanitaires. Les acteurs publics sont aujourd'hui représentés par les collectivités infra et supra territoriales, ainsi que par les administrations déconcentrées. Notons toutefois que Pôle Emploi, en charge des politiques de l'emploi, n'est pas membre du Conseil de développement.

Ce creuset de gouvernance a favorisé le débat public sur de nombreuses questions et l'institutionnalisation de certaines d'entre elles, comme le soutien à la langue basque, avec la création de l'Office public pour la langue basque (OPLB), par exemple. Il a introduit dès son origine[313] la prospective territoriale comme outil de travail aidant à transcender les clivages politiques et les appartenances sectorielles. Il a mobilisé des ressources intellectuelles[314] pour l'accompagner dans sa réflexion. Il a marqué le territoire de jalons réguliers liés à des procédures contractuelles conclues avec l'Etat, le Conseil régional, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques :

- le schéma d'aménagement et de développement du Pays basque en 1997, n'ayant pas fait l'objet d'une contractualisation globale, bien que validé par le Conseil général et le CIADT (Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire) ;
- la Convention spécifique Pays basque donnant un cadre global d'intervention aux acteurs publics pour la période 2001-2006 ;
- le Contrat territorial, estampillé Agenda 21 local en tant que projet de développement durable du Pays basque, pour la période 2007-2013 ;
- enfin, un nouveau Contrat Pays basque devant couvrir la période 2014-2020, élaboré à partir d'un appel à projets diligenté par le Conseil des élus, autour d'une sélection de projets considérés comme prioritaires, en vue de réaliser le premier volet du contrat territorial à venir.

C'est aussi à son niveau qu'est conçu et contractualisé un programme spécifique touchant la montagne basque au titre de la programmation européenne LEADER[315].

Le couple Conseil des élus / Conseil de développement remplit une fonction double : intermédiation pour l'orientation de crédits publics supra-territoriaux au nom d'une cohérence territoriale, et lieu de mise en débat de multiples questions, souvent à la confluence des apports des mouvements sociaux et d'une institutionnalisation des approches (langue basque, préoccupation environnementale et développement durable, modèles de développement agricole et économique…).

Malgré ses limites, son originalité réside dans cet équilibre qu'il a su instaurer entre passage obligé et tribune écoutée.

Si ces espaces sont ceux dans lesquels les stratégies territoriales à l'échelle du Pays basque se dessinent, et une partie des moyens nécessaires à leur mise en œuvre s'y négocient, ils ne constituent pas pour autant les lieux exclusifs d'élaboration des dynamiques territoriales en

[313] Pays basque 2010, avec le scénario Lurraldea en 1995.
[314] Comme par exemple, Jacques Godet pour la prospective territoriale, Laurent Davezies pour l'économie présentielle.
[315] Liaison entre actions pour le développement rural.

Pays basque. Dotés de compétences et de périmètres évolutifs, les dix établissements publics de coopération intercommunale du Pays Basque (et les communes qui les constituent) tracent jusqu'en 2016 les contours de gouvernances infra territoriales (cf. annexe 5) dans un cadre autonome, dont les arbitres ultimes sont les compromis fondés par des accords politiques locaux et leur propre capacité financière. L'arrivée en force de ces intercommunalités au sein du dispositif de gouvernance territoriale peut se vérifier à travers leur étroite association au processus de sélection des projets pour le contrat territorial à venir. Elle vient aussi signifier la mise en marche du processus d'institutionnalisation d'une territorialité Pays basque dont elles constitueront les fondements, à l'horizon 2017. Nous considérons que les stratégies territoriales que leurs politiques dessinent et les débats qui les traversent, à l'image des entités qui les ont précédées depuis près de 20 ans, reflètent peu ou prou les principes qui ont orienté les procédures contractuelles négociées pendant cette période par l'ensemble Conseil des élus / Conseil de développement.

8.2 Les marqueurs des dynamiques territoriales

Il s'agit ici non pas de détailler les contenus des programmes opérationnels découlant des stratégies territoriales, mais de repérer au sein de ces stratégies, les points d'ancrage qui viennent les légitimer (en termes de diagnostic territorial par exemple), et finalement les orientations stratégiques et opérationnelles privilégiées.

8.2.1 En Guipuzcoa : la recherche de la compétitivité aiguillonnée par l'innovation technologique et sociale

Le diagnostic stratégique de territoire élaboré à l'occasion du processus G+20 révèle cinq éléments de constat, à la fois points de fragilisation et leviers d'action pour la société et l'économie guipuzcoane.

La persistance d'une subculture de violence politique après trente années de récupération d'institutions autonomes et démocratiques, est soulignée comme la faiblesse principale affectant la société toute entière. La compréhension de la violence a fait l'objet de différents travaux selon des approches très différentes, sous l'angle de ses fondements anthropologiques établissant une complémentarité politique entre institutions sociopolitiques et dispositifs rituels (Zulaika, 1991) par exemple, ou celui des trajectoires inhabituelles d'un processus de paix (Whitfield, 2015).

La perception que la vie politique se résume à un espace permanent de confrontation s'impose, avec la difficulté à penser la gouvernance territoriale dans un cadre commun élargi aux autres territoires ; dans ce contexte, le paradigme de l'innovation (*Gipuzkoa 2020*) ne peut se limiter à l'approche technologique, et doit s'étendre au niveau institutionnel pour repenser le système de gouvernance territoriale, en tant que défi majeur des vingt prochaines années.

Un niveau de cohésion élevé est souligné en matière de bien-être économique et d'attention sociale, ainsi que le révèlent les organisations spécifiques intervenant en matière d'insertion des personnes handicapées par exemple, ou l'identification de valeurs propres ayant inspiré le principal mouvement coopératif du monde ; dans le même temps, le besoin d'une mise en débat se fait jour pour arbitrer les décisions relatives aux dotations budgétaires nécessaires à la préservation de ce bien-être, considéré comme un trait de civilisation majeur s'il s'agit de veiller sur toutes les personnes, et notamment les plus fragiles.

Le lien entre la préservation du bien-être social et la prospérité économique est établi, en reconnaissant le saut réalisé par le Guipuzcoa entre 1983 et 2008 pour générer cette prospérité et créer des emplois de qualité ; l'enracinement du tissu d'entreprises[316] est repéré comme un atout ; la vocation industrielle du territoire est confirmée (un emploi sur trois) autour de cinq secteurs[317] à vocation exportatrice ; leur fragilisation dans la compétition mondiale est soulignée, d'où le besoin de renforcer la chaîne de valeur, et des stratégies de spécialisation/diversification sectorielle ; l'investissement élevé des dépenses publiques en matière de recherche et développement[318] est considéré comme un atout malgré le constat inverse d'une faible capillarité entre universités, centres technologiques et entreprises pour en valoriser les résultats.

Enfin, la très forte anthropisation du milieu naturel est perçue comme une atteinte à l'environnement, tout comme la dépendance aux énergies fossiles du modèle énergétique ; mais ce thème de l'énergie représente une fenêtre d'opportunité pour réorienter la politique industrielle et la recherche-développement. L'atteinte à la soutenabilité environnementale est accentuée par les modes de transport ayant privilégié la route et l'automobile, mais les possibilités d'y remédier existent, par le développement de structures ferroviaires venant irriguer la trame urbaine du territoire.

A partir de ce diagnostic, les acteurs engagés dans la démarche privilégient un scénario pour les vingt prochaines années (horizon 2030), pariant pour un changement de modèle de

[316] 85% des emplois correspondent à des entreprises dont le siège social se situe dans le Guipuzcoa.

[317] Automobile, biens d'équipements domestiques, équipements de transport, machinisme, équipements énergétiques.

[318] 2,05% du PIB en 2007 (contre 1,65% en moyenne dans la Communauté autonome basque).

développement, fondé sur la personne, les valeurs, la cohésion sociale et la durabilité (Diputación foral de Gipuzkoa, 2010). Les freins ou éléments de rupture, tant exogènes qu'endogènes au territoire, pouvant s'y opposer, sont identifiés. On peut en détacher quelques-uns : le non dépassement de la violence ; l'accentuation de l'individualisme au détriment de la valeur du collectif ; la difficulté à faire face au vieillissement de la population, en termes de soutenabilité économique des systèmes d'attention ; le besoin de haut niveau de coordination entre les systèmes social et sanitaire ; les difficultés de collaboration public/privé, en matière de technologie et d'innovation, au niveau des entreprises et des universités ; la poursuite d'une crise économique privilégiant les décisions à court terme ; le manque d'accords et de coordination entre les différentes institutions du territoire et des territoires alentours afin de favoriser des projets d'intérêt commun.

Le cadre stratégique retenu propose alors six types de transformations.

Une transformation de l'économie fondée sur l'innovation et la connaissance, avec un tissu d'entreprises compétitif sur les marchés internationaux et fortement enraciné dans le territoire ; un objectif de 4,5% du PIB dédié à la recherche et au développement autour de l'innovation est affiché à l'horizon 2020.

Une transformation sociodémographique permettant de gérer la transition vers une société vieillissante en assurant le financement de la société providence[319] ; l'objectif à l'horizon 2020 est de consacrer aux services sociaux[320] la proportion moyenne du PIB de cinq régions européennes de référence, étant entendu que les apports englobent les dotations publiques et les dépenses privées ; dans le domaine de l'emploi, il vise un taux d'emploi de 75%, et la réduction d'un chômage structurel pour les jeunes de moins de 24 ans.

Une transformation environnementale vers une durabilité dans différents domaines : énergie, réduction des gaz à effet de serre, distribution spatiale homogène des populations dans les *comarcas*, mobilité des personnes et des marchandises, caractère vivant du monde rural par la consolidation de l'activité agricole…

Une transformation des modes d'apprentissage et de connaissance, en favorisant l'apprentissage tout au long de la vie, y compris après la période active ; les objectifs de réduction d'indice d'abandon éducatif précoce (passage de 15 à 5%) sont posés, tout comme l'ambition de faire du Guipuzcoa un territoire reconnu internationalement pour son excellence en matière de recherche et d'innovation.

[319] *Sociedad del bienestar*.

[320] Il est précisé que l'on ne parle plus de politiques sociales, mais de services sociaux.

Une transformation de l'espace public politique, par une modernisation de l'administration, une rationalisation du maillage institutionnel, et une nouvelle gouvernance fondée sur de nouvelles valeurs.
La finalisation de la violence politique, la conquête historique de la paix et l'approfondissement de l'autogouvernement basque.

L'adoption de ce scénario constitue une feuille de route pour les stratégies de court, moyen et long terme du territoire. Acteur privilégié (mais non pas exclusif) dans sa mise en œuvre, la *diputación foral* s'en inspirait pour son plan de gestion 2007-2011. L'alternance politique de 2011 devait ensuite imprimer sa marque sans pour autant se désolidariser de la démarche entreprise, tant dans son contenu que dans ses modalités de réalisation. En obtenant la majorité à la *diputación,* la coalition indépendantiste de gauche *Bildu* signait en effet une nouveauté dans le paysage politique basque, dans un climat où la suspicion de collusion avec l'ex-parti *Batasuna* (interdit pour sa proximité avec ETA) avait coloré le processus électoral. Parmi les critiques formulées par *Bildu* à l'encontre de ses prédécesseurs, deux idées se détachent : d'une part, le peu d'importance accordée à la question environnementale, au regard des modèles de développement des périodes précédentes ayant privilégié le développement urbain et l'économie du ciment ; ensuite la nature faiblement participative de la gouvernance, insuffisamment ouverte aux citoyens et privilégiant un cercle restreint d'acteurs, que la configuration de *Gipuzkoa Aurrera* pourrait illustrer, comme en témoigne cet interlocuteur de la *diputación* :

« *Dans la législature précédente, ils ont parié pour une démarche participative autour de Gipuzkoa Aurrera, mais avec des acteurs choisis parmi l'élite…une grande entité financière, MCC, la Chambre de commerce, les universités…tout ceci débouche sur G+20… Avec le changement en 2011, notre réflexion nous pousse à dire que nous devons nous ouvrir à d'autres acteurs, avec une perspective comarcal… En même temps, on valorise le travail très positif de la législature précédente en matière de recherche-action… Mais finalement, nous décidons nous que le sujet doit être le territoire, en commençant par les comarcas….* » Directeur du département du développement territorial, *diputación* du Guipuzcoa, Donostia San Sebastián, le 13/02/2015.

8.2.2 En Pays basque français : le développement durable au service de la compétitivité pour orienter l'attractivité

Les premiers travaux prospectifs de 1994 tracent les enjeux territoriaux qui vont dessiner la feuille de route des démarches territoriales du Pays basque pour les décennies à venir. Les scénarios prospectifs établis en 1994 (Conseil de développement du Pays basque, 1994) situent le territoire à la fois loin du centre de l'Europe, et donc menacé de marginalisation, et dans une position clé au centre d'un réseau de communications du sud-ouest de l'Europe, pour constituer une euro-région dynamique avec ses voisins frontaliers.

Plusieurs facteurs de déséquilibres y sont repérés.

Le vieillissement de la population et la difficulté à garder les jeunes vont de pair avec une tertiarisation de l'économie. Un déséquilibre territorial, démographique et économique, s'observe entre une côte urbanisée et l'intérieur des terres, avec un espace intermédiaire non identifié en tant que tel jusqu'alors, mais que les travaux de prospective contribueront à qualifier comme zone intermédiaire ; les effets corollaires de ce déséquilibre sont une pression foncière littorale, et des menaces sur un environnement considéré de qualité. La pratique de la langue basque, pilier de sa culture, est en régression, concomitamment à la modernisation de son organisation sociale traditionnelle sur un mode communautaire. L'université est considérée comme peu attractive, en raison d'une offre banale et peu diversifiée. Enfin, le débat institutionnaliste récurrent est peu ancré dans la société civile.

Il en résulte six scénarios : le premier (tendanciel) traduit les tendances lourdes à l'horizon proche de 2000 et trois autres le prolongent vers 2010 en l'absence d'une politique globale et partagée du territoire (crispation, extension urbaine et indifférence généralisée, redéploiement des espaces ruraux) ; enfin deux autres plus volontaristes reposent sur des arbitrages favorables en matière de modalités de développement et d'aménagement (gestion globale du territoire, Euro-région). La conjonction d'éléments empruntés à ces deux derniers scénarios inspire le projet stratégique de territoire dénommé *Lurraldea*[321]. Construit pour répondre à quatre enjeux, la dénomination des quatre axes qui le structurent souligne les paradoxes auxquels est confronté le territoire.

Un enjeu de pérennité, pour l'alliance de la culture et de la modernité, la revalorisation de l'identité et le renforcement de la conscience collective, repose sur l'échange et la diversité des formes d'expression, notamment culturelles.

[321] *Territoire*, en basque.

Un enjeu de responsabilité, pour l'alliance de l'attractivité et de la solidarité, se réfère aux équilibres à construire entre l'agglomération bayonnaise, le littoral et le Pays basque intérieur, celui-ci étant considéré comme un réceptacle de valeurs favorable à la consolidation d'une interdépendance entre territoires.

Un enjeu d'efficacité, pour l'alliance des hommes, des espaces et des activités, questionne la dynamique économique à construire autour de pôles de compétences, le rôle spécifique de l'agriculture et du tourisme, et le renforcement de la formation.

Enfin, un enjeu de proximité, pour une alliance entre ouverture et collaborations croisées, invite le Pays basque à élargir son champ de vision territorial, en vue de partenariats avec d'autres territoires.

Le schéma d'aménagement et de développement du Pays basque approuvé en 1997 constitue la première étape contractuelle donnant corps à ces orientations stratégiques (Chaussier, 1996). Ce schéma n'a pas la prétention de constituer un programme exhaustif d'aménagement et de développement du Pays basque. Il offre plutôt un cadre d'interpellation et de mise en cohérence autour de la globalité du Pays basque. Son volet opérationnel est organisé en sept chapitres : infrastructures et déplacements, formation et enseignement supérieur, aménagement culturel, aménagement linguistique, habitat et vie quotidienne, développement économique, environnement. L'évaluation qui en est faite en 2000 (Conseil de développement du Pays basque, 2000) met en évidence des niveaux de mise en œuvre variables selon les axes : plutôt positif pour l'habitat et la vie quotidienne, partiel pour les autres axes, mais insuffisant pour la formation, l'enseignement supérieur et surtout l'aménagement linguistique. Mais au-delà d'une appréciation mitigée concernant le volet programmatique du schéma, ses effets positifs sur l'évolution des représentations sont soulignés. Il est fait état de la manière dont le principe de réciprocité territoriale fait son chemin, en mettant l'accent sur les interdépendances entres les différentes composantes territoriales du Pays basque. Il semble aussi que la portée du schéma dépasse le niveau des institutions directement impliquées dans sa conception, puisque des acteurs extérieurs à son élaboration (réseaux bancaires, EDF) s'en saisissent comme référence afin de légitimer leur approche du territoire Pays basque. La transformation du système d'acteurs que ces évolutions révèlent confirme l'émergence d'un nouveau système de gouvernance territoriale.

La convention spécifique Pays basque qui lui succède va offrir un cadre contractuel sur la base d'un engagement de l'Etat, de la Région et du Département pour un projet de territoire, inscrit comme avenant au contrat de plan Etat-Région. Couvrant la période 2001-2006, il prolonge dans différentes directions les efforts engagés lors du schéma précédent. Il est

construit en dix volets, quatre d'entre eux correspondant à une sectorisation de l'économie : tourisme, agriculture, industrie et formation professionnelle, pêche. Le bilan qui en est fait en 2007 (Conseil de développement du Pays basque, 2007) prend acte de la capacité des partenaires à honorer leurs engagements, au-delà même des prévisions sur certains volets comme le domaine linguistique, l'environnement et le tourisme. D'un point de vue qualitatif, ce bilan fait état d'une structuration, voire d'une institutionnalisation de l'action territoriale dans différents domaines : la culture avec la création de deux scènes de pays, la langue avec la création de l'Office public de la langue basque, l'environnement avec la création d'un syndicat mixte de gestion des déchets, l'économie avec le renforcement de trois centres d'appui aux entreprises en Pays basque intérieur, l'accroissement des moyens de l'école d'ingénieurs ESTIA, et la structuration des offices de tourisme. La création d'outils d'aménagement (Agence d'urbanisme) et d'intervention foncière (Etablissement public foncier local – Gayon, 2015) lui est également directement ou indirectement imputée.

La réactualisation du projet de territoire s'inscrit dans le prolongement et le renouvellement de la démarche prospective engagée. Elle est marquée par une nouvelle étape, celle de Pays basque 2020 qui dégage trois ambitions fortes (Conseil de développement du Pays basque, 2006) : promouvoir un développement durable du Pays basque, concrétiser la réciprocité territoriale et développer une coopération transfrontalière ambitieuse. Quatre enjeux majeurs en émergent : le développement de l'économie et des compétences, le renforcement du potentiel d'enseignement supérieur et de recherche, l'avenir des infrastructures de transport et la gestion des mobilités, la cohérence des politiques sanitaires et sociales. Parmi les ambitions, la question de la réciprocité territoriale est qualifiée sur le registre d'un besoin de solidarité entre les trois composantes territoriales du Pays basque, insuffisamment travaillé bien qu'amené comme principe fondateur dès les années 1990. Le développement durable marque son entrée dans le champ sémantique et conceptuel, comme un « engagement naturel » dans le sillage des prises de conscience planétaire consécutives au Sommet de la Terre à Rio, autour de la « *nécessité de préserver les ressources de la planète et les populations vulnérables* » (Conseil de développement du Pays basque, Pays basque 2020 : 19). Le projet territorial qui en résulte va faire l'objet d'un contrat territorial pour la période 2007-2013. Il est bâti autour de trois axes : innover pour un territoire compétitif et responsable ; construire un Pays basque équilibré, harmonieux et solidaire ; conforter et transmettre le capital naturel, culturel et humain du Pays basque. Le premier axe pose notamment l'ambition d'organiser en réseau les principaux secteurs économiques, avec la notion de *cluster* qui apparaît pour plusieurs d'entre eux (glisse, chaîne graphique, tourisme,

agroalimentaire). L'élaboration d'une politique de marketing territorial y est aussi affichée, avec l'examen de l'opportunité, de la faisabilité et du cadre opérationnel d'une marque territoriale. Dans le second axe, l'un des programmes opérationnels vise l'installation d'un lieu d'observation et de mise en cohérence des politiques sanitaires et sociales en Pays basque, qui débouchera dès 2008 sur la création d'un nouveau collège des actions sanitaires et sociales au sein du Conseil de développement. Ce projet de territoire Pays basque 2020 est officiellement reconnu « Agenda 21 local » par l'Etat en 2007, car il répond au cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux. Le bilan (Planète publique, 2014) qui en est fait met en évidence que la dynamique territoriale a contribué, au cours des années, à faire avancer un certain nombre de dossiers majeurs (langue, culture, logement, économie…), mais aussi que le « *partenariat a reposé plus sur la somme d'intérêts individuels que sur un partage d'objectifs stratégiques* » (ibid. : 2). La plus-value cognitive du contrat est également soulignée, à travers sa capacité à intégrer des enjeux émergents (jeunesse, santé-social, emploi, transition énergétique, dialogue social…). Mais des orientations « historiques » (si l'on se réfère à la genèse des travaux prospectifs en Pays basque) telles la réciprocité territoriale et la coopération transfrontalière semblent marquer le pas. Des points de vigilance sont soulignés pour la poursuite du contrat, comme la nécessité d'amorcer la bifurcation du modèle de développement, en l'ancrant plus fortement dans les thématiques de la gestion foncière, des politiques énergétiques, de la mobilité, mais aussi de tirer parti des interdépendances en renforçant les complémentarités économiques et en travaillant sur le marketing territorial, ou enfin d'organiser les solidarités fonctionnelles au sein du Pays basque (services publics, services éco-systémiques, gestions des espaces). C'est sur ces enseignements que le nouveau contrat territorial est élaboré pour la période 2014-2020. En impliquant de manière nouvelle et centrale les dix intercommunalités du territoire, il revisite les trois ambitions de Pays basque 2020 : donner une nouvelle trajectoire au modèle de développement du Pays basque à travers tous les attributs de la durabilité, en faisant apparaître la notion d'innovation économique et sociale ; organiser les solidarités et les complémentarités territoriales ; développer la coopération avec les territoires voisins. Dix thématiques sont identifiées avec une cible prioritaire commune : la jeunesse.

L'ensemble de ces travaux et les réalisations qui les ont jalonnés sur vingt ans illustrent la difficulté à décliner des intentions fondatrices (organisation d'une réciprocité territoriale, coopération transfrontalière), en leur donnant la profondeur d'un processus ancré dans la durée que le niveau d'atteinte d'actions concrètes viendrait illustrer. Ils confirment aussi les orientations en faveur d'une économie privilégiant la montée en compétence et la recherche

de l'excellence, avec peut-être la difficulté à questionner les modèles économiques et sociaux globaux dont ces marqueurs d'une image valorisante du territoire se feraient l'expression.

8.3 La place de l'ESS dans ces dynamiques : entre présence évidente et intégration en devenir

8.3.1 En Guipuzcoa : le poids des coopératives dans un ensemble qualifié de tiers secteur

Les coopératives en général sont repérées en tant qu'acteurs économiques majeurs du territoire. Le groupe MCC[322] est associé aux travaux de prospective et aux instances participatives (telles *Gipuzkoa Aurrera*) à l'échelon provincial. L'organisation qui les fédère à l'échelle de la Communauté autonome basque, Konfekoop, est mentionnée dans les travaux. Le principe coopératif participe du socle de valeurs partagées et spécifiques au territoire (pouvant être entendu comme celui du Guipuzcoa, ou plus largement de la Communauté autonome basque).

Le statut coopératif est invoqué par des interlocuteurs des agences de développement comme choix possible pour favoriser la création d'entreprises, notamment dans l'intervention à domicile, avec des succès mitigés (cf. deuxième partie).

Les interlocuteurs des agences de développement mentionnent les coopératives de leur *comarca* en tant qu'acteurs associés à leurs réflexions, dès lors que ce modèle économique est présent sur leur territoire, ce qui n'est pas le cas de certaines *comarcas* dans lesquelles le statut coopératif est peu développé, tout au moins parmi les acteurs économiques les plus représentatifs. C'est le cas de Tolosaldea par exemple, où le tissu d'entreprises repose plutôt sur des entreprises locales à capital familial, ou de l'Alto Urola avec des groupes privés mobilisant un capital international (Inde, Finlande…).

Du côté de l'Economie Solidaire (cf. Première partie), le réseau REAS auquel adhèrent les communautés sectorielles de l'IAE (cf. deuxième partie) à l'échelle de la Communauté autonome basque n'apparaît pas en tant que tel dans les travaux de prospective à l'échelle provinciale, ni dans les réflexions engagées par les agences de développement à l'échelle *comarcal*. Ce sont plutôt directement des entités promotrices (telles la fondation Emmaüs ou Caritas) qui sont associées à ces échelles.

[322] A travers ses activités industrielles, ses chaînes de distribution, ses établissements bancaires, son université.

Mais l'Economie Sociale et Solidaire désignée en tant que telle peut être repérée comme l'axe stratégique de développement d'une *comarca* entière, dans une tentative de conjuguer héritages et valeurs de l'Economie Sociale (à travers le mouvement coopératif) et de l'Economie Solidaire. Les travaux menés au sein de la *comarca* de Beterri, composée de 6 municipalités, sont intéressants à ce titre. Il s'agit de la seule *comarca* du Guipuzcoa non dotée d'une forme collective d'organisation. Une conjonction politique favorable entre une majorité de municipalités de la *comarca* et la *diputación* durant la période 2011-2015 permet à la coalition *Bildu* d'édifier un projet d'agence de développement, autour d'un axe stratégique clairement structuré à partir de l'Economie Sociale et Solidaire. Celle-ci devient le marqueur politique d'un projet de territoire, fondé sur des valeurs tentant de réunir à la fois les principes coopératifs (gouvernance interne, impartageabilité des réserves…) et des attentes sociétales (environnement, égalité des genres et revendications féministes, lutte contre le travail au noir…). La préfiguration d'un nouveau modèle d'agence de développement s'appuie sur des initiatives déjà engagées, comme une école d'apprentissage coopératif afin de susciter des créations de petites coopératives, dans le secteur des services aux personnes par exemple. L'ambition du projet politique relève ici d'une forme de transformation des modèles économiques, s'appuyant sur le coopérativisme classique certes, mais le dépassant. Il s'agit de fonder le processus de développement *comarcal* selon les principes et les pratiques de l'Economie Sociale et Solidaire, garantissant la participation directe, l'usage démocratique des ressources propres au territoire, ce qui suppose aussi, en plus de la promotion des formes classiques du coopérativisme, de travailler sur la demande, en créant et renforçant un « marché social » public et privé[323], en créant ou renforçant un système local financier qui s'appuie notamment sur la banque éthique Fiare.

[323] Ce qui renvoie à l'initiative de *feria del mercado social*, à laquelle Gizatea et REAS ont participé en 2013 à Bilbao (cf. Deuxième partie, chapitre 5).

8.3.2 En Pays basque français : entre intérêt et difficulté de qualification d'un champ composite

L'Economie Sociale et Solidaire apparaît dans les travaux et les réflexions du Conseil de développement, sous une forme qui hésite entre reconnaissance d'une réalité économique locale, et difficulté à se saisir d'un objet par nature composite.

Le champ de l'ESS n'est pas évoqué lors des premières étapes des démarches contractuelles menées par le Conseil de développement (schéma d'aménagement et de développement du Pays basque, convention spécifique Pays basque). Il n'apparaît pas non plus dans le contrat territorial 2007-2013, ni dans sa version initiale ni dans sa réactualisation de 2011, même si le diagnostic dégagé lors de Pays Basque 2020 indique que « *l'ESS occupe une place importante en Pays basque, avec environ 7 800 emplois et une présence plus forte qu'ailleurs des coopératives de production et de l'épargne solidaire* » (p.45). Les travaux menés à la fin du contrat en prévision de la future programmation mentionnent l'ESS, sans que celle-ci ne fasse l'objet d'un groupe de travail spécifique. Le groupe de travail intitulé « L'économie de demain » évoque l'ESS en reconnaissant que les activités de ce champ sont très ancrées localement et présentent peu de risques de délocalisation. Il est fait état des 8 650 salariés qu'elle emploie au Pays basque en 2011, soit 11,2% des salariés du secteur privé. Mais la réflexion sur ce champ est menée, non pas au sein de cet atelier, sinon dans un autre atelier dédié à la transition écologique et énergétique. Ainsi, dans le nouveau contrat Pays basque, « Réussir la transition écologique et énergétique du territoire » devient l'axe 5 du projet de territoire. On peut y lire (Conseil de développement du Pays basque, 2015 : 26) que « *la transition écologique et énergétique désigne la nécessité pour la société basque d'inventer une économie et une organisation sociale qui permettent de préserver les ressources (matières premières, sols, air, eau, biodiversité…). Cette transition appelle un nouveau modèle d'aménagement du territoire sobre et économe, un rapprochement des logiques de consommation et de production locales, une économie plus intégrée au niveau territorial. En ce sens, les systèmes d'économie sociale et solidaire et d'économie circulaire, par leurs formes nombreuses et variées, provoquent des petites ruptures dans le système économique dominant actuel en faisant vivre une économie au quotidien ayant un ancrage territorial. L'enjeu est de faire grandir ces petites ruptures et de positionner cette économie dans un projet territorial de développement territorial du Pays basque* ». Parmi les dix projets retenus

en priorité A dans cet axe 5, on trouve neuf projets relatifs à des systèmes énergétiques privilégiant les ressources locales, sous maîtrise d'ouvrage d'EPCI, de la Chambre d'agriculture ou d'associations agricoles[324]. Il est intéressant de noter que l'on y retrouve aussi un projet pour le développement de l'*eusko* (monnaie locale) électronique, confirmant ainsi l'inscription de cette démarche citoyenne portée par des valeurs liant l'économie marchande, l'emploi local et le soutien à la langue basque, comme un identifiant de l'Economie Sociale et Solidaire. Les logiques institutionnelles reconnaissent donc l'*eusko*[325] dans sa capacité à *« provoquer une petite rupture dans le système économique dominant actuel* ». L'ESS est déplacée sur le terrain de la transition écologique.

Cette valse-hésitation quant au positionnement de l'ESS peut se vérifier dans les propos du directeur ou du président du Conseil de développement, avec toujours la forte conviction que ce sont avant tout des valeurs qui définissent le champ :

« *Je rajouterais Economie Sociale et Solidaire, en tant qu'économie qui prend appui sur un collectif humain qui repose sur des valeurs partagées… On a le phénomène coopératif : ce qui s'est fait dans les années 60-70, ce sont des jeunes qui se sont formés à l'extérieur et qui ont voulu construire le territoire. Ceci a beaucoup inspiré le modèle qui porte le Conseil de développement, car les acteurs dans cette mouvance se sont beaucoup mobilisés sur le Conseil de développement…. On est au milieu du gué, avec une nouvelle génération de jeunes, toujours militants, mais qui se situent sur des questions nouvelles de transition énergétique, de réseaux (Internet), d'organisation d'événementiels comme Alternatiba, dans une culture de résistance, mais pas de fermeture face à la mondialisation. Ils veulent exister localement tout en étant présents au monde. C'est ça le succès d'Alternatiba l'année dernière, le succès de l'eusko avec des leaders de ce mouvement qui sont reçus par le cabinet du Ministère pour aller plus loin* ». Directeur du Conseil de développement, Bayonne, le 16/10/2014.

« *L'ESS est très dynamique en Pays basque, plus dynamique que l'image que l'on en a. J'imagine que l'on devrait avoir un cluster ESS, avec des valeurs communes. Les clusters qui existent ont trouvé des directions différentes (RH, innovation technologique, communication). Le cluster ESS pourrait être créé autour de valeurs communes. Ce serait une autre manière de*

[324] Dont *Euskal Herriko Laborantza Ganbara*, soutenue par les partisans d'une Chambre d'agriculture pour le Pays basque (cf. première partie).

[325] Reconnaissance qui peut aussi se vérifier par l'arrivée de l'association Euskal Moneta, gestionnaire de l'*eusko*, en tant que nouveau membre du Conseil de développement participant à son Conseil de direction en 2014.

faire le ménage. Il faut trouver le tronc commun de ce champ ». Président du Conseil de développement, Bayonne, le 24/10/2014.

L'identification par les valeurs pose un a priori vertueux sur leur nature et le lien qu'elles entretiennent avec le territoire. Il reste à comprendre comment celui-ci est appréhendé par les acteurs qui concourent au développement de son économie, comment le lien entre ancrage territorial et développement économique se construit.

8.4 De l'affirmation territoriale au renforcement des filières, le territoire enjeu ou support de l'économie

Comment les logiques de coopération, entre municipalités, entre entreprises, ou élargies à d'autres acteurs issus de la formation, de la recherche et du transfert de technologies, légitimées pour favoriser une économie plus ouverte et plus compétitive, se situent-elles au regard du territoire ? Comment appréhendent-elles ce dernier, entre matrice inspiratrice, objet de réification, voire d'instrumentalisation marchande ? Nous tenterons de montrer de quelle manière les agences de développement et les *clusters* conçoivent et construisent ce lien entre territoire et économie. Nous serons amenés de ce fait à évoquer la prégnance de la notion de marque, révélatrice d'attentes projetées sur le territoire, entre territoire utile et territoire idéalisé.

8.4.1 Les agences de développement, une légitimité territoriale au cœur des enjeux économiques et sociaux

Les agences de développement du Guipuzcoa ancrées et délimitées par leurs *comarcas* se réfèrent à ces dernières comme unité basique de référence pour la planification et l'action, fortement légitimées dans leur configuration géographique par leur homogénéité, une identité perceptible et reconnue par le sentiment populaire. Ces *comarcas* correspondent à des aires fonctionnelles couvrant les notions de bassins de vie et de bassin d'emploi. Pour notre recherche, nous avons rencontré six agences (cf. annexes 4 et 10). Trois d'entre elles correspondent à des zones côtières (Oarsoaldea, ville de *Donostia San Sebastián* , Bajo Deba), plus densément peuplées et traversées par des axes autoroutiers. Les trois autres se situent à l'intérieur des terres dans des zones plus enclavées, et à très forte réalité industrielle

(Tolosaldea, Goiherri, Alto Urola). La création des agences, au plus fort de la crise économique industrielle des années 80, a aidé à apporter des réponses au problème de l'emploi, face à des municipalités démunies, et en appui d'une action publique (pilotée alors par les services de l'Etat) en manque de relais locaux. Le répertoire d'actions de la plupart des agences privilégie alors des actions de formation et le développement de l'emploi. Du point de vue économique, il s'agit pour certaines agences de sortir des logiques mono-industrielles de leur territoire, en promouvant la compétitivité entrepreneuriale, l'amélioration de la productivité et l'internationalisation, tout en favorisant la création de très petites entreprises et la diversification. En 2008, avant le surgissement de la nouvelle crise financière et économique, les agences font l'analyse (Garapen, 2008) que la pénétration des NTIC suscite d'autres paradigmes autour de la nouvelle économie, du travail en réseau, de l'innovation. Leur réflexion s'inscrit dans un besoin de renforcer leur légitimité à travers leur capacité à structurer le territoire[326], et à trouver des domaines d'intervention qui ne soient pas questionnés. Le choix de nouveaux secteurs d'intervention est posé, dans le souci d'apporter de la valeur, face à de nouveaux défis qui relèvent de la cohésion des territoires : le troisième et le quatrième âge, l'immigration, les habitudes de consommation, l'innovation, la mobilité durable, le territoire en tant qu'objet d'usages. La question de la légitimité des agences se situe à plusieurs niveaux. Vis-à-vis des municipalités d'abord, auprès desquelles elles doivent pouvoir justifier de l'efficience de l'effort financier consenti, sans empiéter sur leurs compétences et leurs domaines d'action. Vis-à-vis du gouvernement régional ou de la *diputación* ensuite, en raison des programmes et dispositifs pilotés ou financés par ces derniers, dans lesquels elles s'inscrivent. Vis-à-vis des acteurs économiques enfin, entreprises, mais aussi groupements constitués (associations, *clusters*…) et leurs appuis (Chambre de commerce) qui pourraient leur reprocher un certain localisme ou un manque d'ambition au regard des enjeux d'internationalisation et d'innovation.

Dans le même temps, les agences constatent que le traitement de certains de ces domaines dépasse l'échelle de leur périmètre, et invoquent le besoin de coopération extra-*comarcal*. Ceci est vrai dans le domaine économique sur la question de l'accès au foncier à usage industriel, par exemple.

Les nouveaux paradigmes de l'économie, conjugués à la pression de la crise de 2008, conduisent plusieurs de ces agences à privilégier une dimension jusqu'alors moins investie : celle du réseau local d'entreprises et du renforcement de la chaîne de valeur. La notion de

[326] « *Las agencias deben ser vertebradoras del territorio* », ibid., p.94.

chaîne de valeur confirme le rôle d'intermédiation des agences entre des entreprises motrices positionnées sur des marchés internationaux, et de petites PME qu'elles ont parfois contribué à créer ou à se développer sur des marchés locaux et régionaux. Elle pose la question de la délimitation territoriale de leur champ d'intervention, tout autant que celle de l'extension géographique des aires de coopération économique :

« *Les agences de développement sont dans une optique territoriale, et nous commençons à travailler dans une perspective de chaîne de valeur… Depuis la matière première jusqu'à la fin. Si on travaille ceci, on dépasse la dimension comarcal… La vente est à Biarritz ou à Madrid… C'est là que la vision du cluster présente un intérêt. En fait, nous sommes en train d'intégrer la vision plus avancée de chaîne de valeur du cluster avec notre vision territoriale de chaîne de valeur… Les agences de développement, nous avons la proximité avec les entreprises, et les clusters ne l'ont pas…Le cluster apporte la vision du client final…»* Président de Garapen, association des agences de développement de la Communauté autonome basque, Oiarzun, le 27/01/2015.

Cette approche par la chaîne de valeur positionne le territoire comme une ressource à part entière, comme un instrument économique dont la valorisation ne peut s'envisager que selon des stratégies conçues et menées localement :

« *Aujourd'hui, nous sommes dans une transformation du modèle économique de la ville. Malgré les évolutions sémantiques, nous cherchons la même chose qu'il y a cent ans. Nous défendons le cadre territorial urbain…Nous sommes dans un monde globalisé avec des concepts de compétitivité, de soutenabilité, les aspects sociaux… Selon Beccatini, la ville est un instrument économique en soi…La perspective locale est essentielle. Les mécanismes qui sont définis à d'autres échelles, comme le gouvernement régional ou la diputación, ne correspondent pas à la réalité locale* ». Directeur de l'agence de développement Fomento, Donostia San Sebastián, le 26/02/2015.

L'agence de développement devient ainsi le point de référence de la *comarca*, facilitant les collaborations entre petites entreprises, créant les passerelles nécessaires entre celles-ci et les grandes entreprises, et enfin porte d'entrée possible pour servir les intérêts objectifs, voire la

légitimité, des institutions, des outils de formation[327] et des organisations économiques sectorielles supra *comarcales* (comme les *clusters*). Elle s'inscrit dans le prolongement des approches de Marschall (1963) et Beccatini (1979, 1992) sur les *districts industriels*. Le territoire y est appréhendé comme un espace de communication restreint qui exacerbe le double mouvement de concurrence/émulation et de coopération, notamment entre petites et moyennes entreprises (Pecqueur et Itçaina, 2012). L'agence pose la question de l'unité territoriale idoine pour favoriser les processus générant des relations de coopération entre entreprises, les apprentissages croisés entre entreprises. Elle vient configurer un réseau spatial horizontal (Larrea Aranguren, 2003), le territoire partagé devenant l'élément de cohésion favorisant les synergies et les dynamiques d'apprentissage, même si les entreprises n'intègrent pas toute la chaîne de valeur. Il s'agit peut-être là d'une nuance avec les *clusters* qualifiés par le gouvernement régional qui cherchent d'abord leur cohésion autour du processus productif.

8.4.2 Les clusters, tiraillés entre renforcement d'une chaîne de valeur territorialisée et processus productif a-territorialisé

Les *clusters* pour les deux territoires comparés répondent à un objectif de *clusterisation* de l'activité économique. Celle-ci trouve son inspiration dans l'approche de M. Porter (1998) définissant les *clusters* comme « *des groupes géographiquement proches d'entreprises, gouvernements et associations ou entités interconnectées dans un champ particulier d'activités, limité par des complémentarités et des éléments communs* ». Elle repose sur le postulat que la compétitivité des entreprises est liée à la valeur des produits et services, à l'efficience de leur production, et qu'au-delà de facteurs internes à l'entreprise, cette compétitivité s'explique par l'environnement de l'entreprise. Elle introduit la notion de chaîne de valeur, voire même de constellation de chaînes de valeur, par extension aux secteurs économiques classiquement définis. La compétition dépasse de la sorte les entreprises et les industries pour s'étendre aux « nouveaux espaces » (Azua, 2003), afin d'attirer et de retenir des ressources stratégiques nécessaires. La question de l'espace géographique, c'est-à-dire du territoire, relève alors d'une mise en tension, puisque si les entreprises obtiennent leur compétitivité dans le cadre local, les flux sans frontières obligent les différents agents économiques à aborder leurs stratégies dans une optique d'interdépendance avec d'autres

[327] En apportant dans la *comarca* une offre formative, technologique, voire universitaire (comme dans le cas de Tolosaldea avec la création d'un Master de commerce international) qui s'appuie sur des réseaux extérieurs.

espaces dans le monde. L'approche extensive du territoire peut alors refléter les opportunités qu'il propose, ainsi que le précise Porter lui-même (2000 : 16) : « *The geografic scope of a cluster relates to the distance over which informational, transactional, incentive, and other efficiencies occur* ». La création du néologisme « glocalisation », contraction de global et de local, traduit cette mise en tension. La manière dont le territoire est appréhendé pourrait contribuer à différencier plusieurs formes d'organisation consistant à favoriser des rapprochements d'entreprises, au nom du même principe selon lequel la compétitivité des entreprises est aussi liée à l'environnement de l'entreprise. Si le *district industriel* semble relever d'une approche plus stricte du territoire que le *cluster*, on peut aussi évoquer deux autres formes promues en France. Les *Systèmes de production locaux* (SPL) mis en place par la DATAR, qui pourraient proposer une configuration intermédiaire (Pecqueur, Itçaina, 2012), et les *pôles de compétitivité* apparaissant à partir de 2004, qui mettent l'accent sur l'économie cognitive et l'apport exogène des fonctions spécifiques de territoires urbains à travers des institutions productrices de savoir (universités, recherche…).

Dans le cadre de notre recherche, nous avons rencontré plusieurs *clusters* dans les deux territoires à travers leurs instruments gestionnaires (des associations dans la plupart des cas). L'utilisation d'un terme identique recouvre des réalités différentes, et la distinction présentée plus haut entre les approches de Porter et de Beccatini pourrait être utile à la compréhension de ces différences.

La Communauté autonome basque, par l'autorité du département industrie de son gouvernement régional, a reconnu officiellement douze *clusters*[328]. Dans le même temps, d'autres entités sont qualifiées de pré-*clusters*, voire de mini-*clusters*, en tant que préfigurations de *clusters* en devenir, appelés ou pas à être qualifiés en tant que tels par le gouvernement régional. C'est le cas notamment du *cluster* MLC ITS (Transport et logistique) rencontré lors de notre enquête, mais également d'initiatives de *clusterisation* plus ou moins abouties, comme celles conduites par l'agence de développement Fomento[329].

En Pays basque français, la décision de clusteriser l'économie est à la fois liée à la force d'inspiration du modèle territorial voisin, et à une conjonction favorable en termes d'appuis institutionnels :

[328]ACLIMA (environnement), GAIA (électronique et télécommunication), ACICAE (composants de l'automobile), Cluster del papel (papier et pâte), Uniport (port et industries portuaires), Hegan (aéronautique), ACEDE (électro-ménager), AFM (machine-outil), Cluster del Conocimento (connaissance), Cluster de Energia (énergie).

[329] Dans les domaines de l'agro-alimentaire, du surf, de l'audiovisuel, des énergies renouvelables, des services aux personnes dépendantes et handicapées.

« *On a été victimes et complices. On est victimes d'un effet de mode national, européen, international, qui dit : « il faut développer des grappes… »….Tout le débat au Ministère de l'Industrie était celui-ci : dans la production industrielle, la chaîne de valeur c'est quelque chose de stratégique. Les pôles de compétitivité sont nés. Ils ne voulaient pas les appeler clusters, car ils privilégiaient les grands groupes. Or 97 % de l'industrie française, ce sont des PME et des TPE. En 2007-2008, j'ai écrit : « nous allons clusteriser l'économie du Pays basque ». On a fait venir Jon Azua, le père des clusters en Euskadi, ici. Pourquoi ? J'ai une intuition que je ne sais pas modéliser. La performance d'une boîte est plus liée à sa capacité à nouer des réseaux…Elle est conditionnée par sa capacité de négociation des externalités. Je vais accéder gratuitement à des dispositifs, de la créativité, grâce à ce que d'autres ont fait. L'effet réseau est que très égoïstement, je m'améliore grâce à ce que d'autres ont fait*. » Directeur du service économique de la CCI de Bayonne Pays basque, Bayonne, le 16/10/2014.

Parmi les neuf *cluster*s rencontrés lors de notre enquête[330] (cf. annexe 11), nous pouvons finalement dresser trois figures en ce qui concerne le lien au territoire dont ils tirent leur origine. Elles sont à comprendre selon un continuum qui place le processus productif au sein d'une chaîne territoriale assujettissant plus ou moins le système productif à d'autres impératifs que celui de la compétitivité au seul regard de standards internationaux.

a/ Le territoire extensible : le processus productif d'abord

On trouvera dans cette catégorie les *clusters* de la Communauté autonome basque. Ils ont été légitimés par le gouvernement régional en raison de la contribution au PIB régional des secteurs qu'ils regroupent, et de leur capacité de rayonnement national et international. Ils peuvent être considérés dans cette optique comme les outils et les étendards d'une compétition entre territoires au plan national et mondial.

Les entreprises adhérentes ont pour la plupart leur siège dans l'un des territoires historiques de la Communauté autonome basque. Il s'agit là d'une obligation pour certains *clusters*, mais non pas de manière exclusive. Ainsi le *cluster* AFM admet-il parmi ses adhérents des entreprises situées dans d'autres régions espagnoles. Considérant que 85% de la production espagnole du secteur (machine-outil) est concentrée en Communauté autonome basque

[330] Soit pour la Communauté autonome basque ACLIMA, GAIA, AFM ainsi que le pré-cluster MLC ITS transport et logistique, et pour le Pays basque français les clusters Uztartu (agro-alimentaire), Goazen (tourisme), Eurosima (glisse), Eskal Euréka (BTP), Osasuna (santé).

(essentiellement dans la province du Guipuzcoa), il assume par cette ouverture son rôle de leader national et international en matière de machine-outil.

Ils mobilisent parmi leurs adhérents, non seulement les entreprises, mais aussi les autorités politiques du territoire (gouvernement régional et *diputaciones*), ainsi que les ressources technologiques, formatives et universitaires à travers les centres technologiques, les centres de formation, les structures de recherche et les quatre universités[331] basques.

Dans les répertoires d'action les plus significatifs des structures gestionnaires des *clusters*, on trouve invariablement la composante internationalisation sous ses différentes formes : promotion commerciale, organisation de foires et d'expositions internationales (parfois situées localement comme la biennale de la machine-outil à Bilbao…), développement des compétences linguistiques des cadres, recherche de partenaires pour des projets de coopération internationale, préparation à des appels d'offre internationaux (avec des formations-actions organisées à cet effet), voyages d'études… La capacité à s'inscrire dans des stratégies internationales est un facteur de légitimité devant faciliter la coopération entre entreprises. Ainsi un appel d'offres qui s'est avéré infructueux pour l'obtention d'un marché de transports urbains dans une métropole d'Amérique latine peut-il être valorisé positivement dans la mesure où il a permis le rapprochement d'entreprises concurrentes peu disposées à coopérer jusqu'alors. Les représentations mentales du territoire n'ont d'autres frontières que celles des marchés mondiaux ouvrant vers des continents et pays à taux de croissance élevés, comme la Chine, l'Inde, et des pays d'Amérique du sud. Les logiques de coopération s'appuient également sur des territoires de proximité, comme la Navarre ou dans un cadre transfrontalier (régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, pour les *clusters* Gaia et MLC ITS, par exemple). Le rapprochement entre *clusters* ou *inter-clustering* fait l'objet d'encouragements de la part du gouvernement régional, à des fins d'innovation et de renforcement de compétitivité internationale.

Nous pourrions classer dans cette même catégorie le *cluster* de la glisse Eurosima en Pays basque français. Sa genèse et sa création sont antérieures à la *clusterisation* de l'économie en Pays basque français soutenue par la CCI. Son appellation éponyme[332] rappelle le caractère européen de son ancrage, avant les années 2000, en réaction à l'organisation de l'industrie du surf sur le continent nord-américain. Labellisé Système de Production Local (SPL) par la DATAR en 2005, Eurosima évolue ensuite en *cluster* en 2008. Cette création est liée à la prise de conscience du poids économique d'une véritable filière, peu identifiée jusqu'alors sur un

[331] L'université du Pays Basque, l'Université de Navarre, et deux universités privées (Mondragon rattachée au groupe MCC, et Deusto).

[332] EuroSIMA, comme European Surf Industry Manufacturers Association.

territoire qu'il s'agissait d'étendre à la côte aquitaine. Finalement, tout comme AFM (mais avec un poids économique différent), le *cluster* Eurosima trouve une légitimité d'implantation en Pays basque français car 80% des sièges sociaux des entreprises européennes du surf (représentant 90% du chiffre d'affaires) ont leur siège social sur un territoire naturel correspondant à la côte basco-landaise. On y trouve notamment les cinq enseignes major[333] de l'industrie du surf.

Cette représentation extensive du territoire à la géométrie des marchés mondiaux n'obère pas pour autant la capacité des *clusters* à s'inscrire dans des problématiques territorialisées, parfois en réponse à des programmes publics, sur des questions d'adaptation des compétences notamment, comme nous le verrons plus loin.

b/ Le territoire limitant : à la recherche des ressources technologiques

Nous pourrions placer ici des *clusters* pour lesquels le répertoire d'actions privilégie l'amélioration de la performance technologique plutôt que la conquête de marchés mondiaux. Dans cette perspective, il est indispensable de nouer des partenariats avec les ressources technologiques idoines, même s'il est nécessaire de repousser les limites de la territorialité du *cluster* pour les atteindre. Le *cluster* Eskal Euréka en Pays basque français en est une illustration. Dans ce cas, l'idée de *clusterisation*, si elle s'appuie néanmoins sur la présence d'entreprises du BTP issues du territoire, est liée à la création d'une plateforme technologique à partir d'un établissement de formation. L'idée est d'intégrer les professionnels à cette plateforme, afin d'inscrire les besoins des entreprises au centre des processus de formation et des transferts de technologie. Préalablement au *cluster*, il existe un Groupement d'intérêt scientifique. La territorialisation s'étend alors aux limites des frontières dessinées par la mise en réseau d'outils technologiques, de structures de recherche, d'écoles d'ingénieurs, et l'appui de grands groupes privés, à l'échelle française essentiellement, quitte à ne plus correspondre aux critères de reconnaissance des *clusters* aquitains du Conseil régional. L'orientation technologique affichée du *cluster*, et la nécessité d'accéder à des financements privés pour compenser les soutiens publics insuffisants, peuvent même conduire son instrument de gestion à se transformer en outil technologique à part entière, doté d'équipements et de savoir-faire, mis à disposition de ses adhérents ou transférés vers le marché[334]. La caution technologique et les mises en réseau qu'elle suppose (plateformes d'énergie Grenelle en

[333] Billabong, O'Neil, Oxbow, Quicksilver, Rip Curl.

[334] Comme la technologie scan 3D dans le numérique, par exemple.

région Picardie ou Rhône-Alpes) n'obèrent pas pour autant le lien subtil au territoire basque comme facteur d'identification, autour d'une image à énergie positive, serait-on tenté de dire… :

« …Il y a un effet d'image aussi que je sens très fort quand je vais à Paris. Là-bas, le Pays basque fait penser au piment d'Espelette, ou à la cerise d'Itxassou. Cette identité forte fait qu'au niveau parisien, il y a une autre écoute. C'est vraiment un atout, les interlocuteurs nous regardent différemment. Mais à la fin de la réunion, pour traiter des questions de réseau ou de plateforme, on me dit de repartir sur Bordeaux. Le territoire est un frein si on pose des limites autour du Pays basque ou de Bordeaux ». Directeur du *cluster* Eskal Euréka, Bidart, le 19/09/2014.

On pourrait aussi y placer dans une certaine mesure le *cluster* de la santé Osasuna, l'un des derniers créés en Pays basque français (2012). La dimension extensive du territoire touche ici des partenariats noués tant avec le milieu des affaires, que celui de la santé ou de la recherche (*cluster* Aerospace Valley sur Toulouse et Bordeaux, pour des transferts de technologies utilisées dans le domaine spatial vers le secteur de la santé). La gouvernance interne du *cluster* tient cependant à distinguer les membres fondateurs (établissements de santé et EHPAD localisés en Pays basque français), des membres affiliés hors Pays basque, seuls les premiers étant habilités à voter en assemblée générale.

c/ Le territoire à consolider : les dynamiques d'apprentissage pour fédérer

On peut considérer dans cette catégorie des *clusters* du Pays basque français comme Uztartu (agro-alimentaire), Goazen (tourisme), mais aussi des pré-*clusters* en Communauté autonome basque, recherchant le renforcement d'une chaîne de valeur territorialisée. La désignation de pré-*cluster* (ou micro-*cluster*) peut laisser entendre que leur caractérisation doit à leur dimension modeste[335], à une chaîne de valeur insuffisamment intégrée, ou au caractère récent de leur création, ce qui suppose qu'ils pourraient ultérieurement devenir des *clusters* à part entière selon les critères de classification du gouvernement régional, par exemple. Pour notre part, nous les considérons peut-être comme une étape transitoire, mais autour d'un enjeu de taille : s'exercer à coopérer par des dynamiques d'apprentissage autour de problématiques communes qui ne placent pas l'accès à des marchés internationaux comme la première des priorités. Dans le cas d'Uztartu, par exemple, l'enjeu de coopération est réel et somme toute

[335] Ou à la petite taille des entreprises qui en font partie.

inédit entre l'amont (production agricole) et l'aval (transformation agro-alimentaire) du secteur. La perspective commune est amenée sur un mode défensif : défendre l'emploi et l'activité au Pays basque, au regard de menaces qui pèsent sur le secteur, et qui par extension, pourraient peser sur le territoire tout entier. Ces menaces sont qualifiées de différentes manières : perte de savoir-faire traditionnels, usurpation d'image au bénéfice d'entités extérieures au territoire, risque de délocalisation de centres de décision ou d'arrivée d'investisseurs aux intérêts uniquement marchands. Le territoire devient ici plus qu'un support de dynamisation économique. Il se transforme en enjeu multidimensionnel autour du réceptacle de valeurs dont il constitue la matrice. Ainsi, des actions comme des achats groupés, ou l'animation de filières (viande, blé) autour de stratégies de marques vont fédérer des acteurs de l'amont et de l'aval peu appelés à se rencontrer jusqu'alors, et qui partageront dès lors les intérêts objectifs du même territoire.

Dans le cas de Goazen, *cluster* dont l'instrument gestionnaire est un service de la CCI, l'enjeu est de considérer le tourisme comme une industrie à part entière, avec une chaîne de valeur qu'il s'agit de matérialiser. Le territoire est une destination, socle de la compétitivité de cette industrie. Il est alors nécessaire de fédérer les huit filières identifiées autour de cet enjeu commun, ce qui peut supposer pour certaines d'entre elles de s'intéresser à des acteurs situés en dehors du Pays basque, pour peu qu'ils s'inscrivent dans la chaîne de valeur nécessaire à la consolidation de la filière en Pays basque. Le territoire est ici à la fois support (destination) et enjeu pour l'identification et le renforcement de la chaîne de valeur. Par la mise en œuvre d'actions telles des forums annuels, ou des week-ends « portes ouvertes » du tourisme, le *cluster* œuvre au changement de regard sur l'activité touristique en tant que telle, auprès des acteurs publics, mais aussi des populations du territoire.

8.4.3 La marque : du réceptacle de valeurs à l'étendard marchand

Les initiatives de marques territoriales prennent un relief particulier dans la mesure où elles s'accompagnent d'un effort cognitif sur l'identification de « valeurs » spécifiques au territoire dont l'appropriation large devrait dépasser l'horizon des institutions qui les font émerger. Elles viennent matérialiser une approche marketing du territoire, avec le risque de réduire ce dernier à une dimension marchande selon des valeurs sélectionnées surtout dans le but de servir un enjeu de compétition mondialisée entre territoires.

La dimension de la marque est présente dans les deux territoires, à différentes échelles. Dans les deux cas, les démarches, abouties ou avortées, sont très récentes (postérieures à 2010). Ce qui nous intéresse ici n'est pas d'examiner l'étendue de leur appropriation, mais plutôt le processus sélectif quant aux valeurs qui leur sont associées, et le sens que prend le choix de ces valeurs au regard des réalités sociales, économiques et politiques des territoires qu'elles représentent.

a/ En Communauté autonome basque (dont le Guipuzcoa) : la marque territoriale, signature et objet de conquête

En juin 2013, le gouvernement régional de la Communauté autonome basque met en marche un plan stratégique autour du lancement de la marque parapluie « Basque Country ». Les moyens dégagés pour sa promotion[336]situent l'ambition politique à l'origine de la création de la marque : l'internationalisation dans les domaines de l'économie, du tourisme, de la culture, et plus largement de l'action institutionnelle du gouvernement régional. Par l'autorité de la voix du président de son exécutif, il est précisé que « *Basque Country nous unit dans le monde et nous unit au monde. Ce n'est pas une marque, c'est une intention. L'intention d'arriver plus loin, d'aspirer à plus* »[337]. Il est fait état des 70 pays où le gouvernement basque est déjà présent, dans lesquels la marque peut servir les intérêts des entreprises et des professionnels basques. C'est à cet effet qu'un réseau d'alliances est créé avec huit autres régions, associées stratégiques de la marque, parmi lesquelles l'Aquitaine, la Bavière, mais aussi la région mexicaine de Queretaro ou chinoise de Jiangsu.

La secrétaire générale de l'Action extérieure du gouvernement régional[338] précise que « *la marque dessine une image d'Euskadi attractive, influente et liée à l'excellence. Elle sera le véhicule pour communiquer nos points forts et ce qui nous faits singuliers et intéressants : une langue et une identité propres, la culture de l'effort et de l'esprit d'entreprise, l'autogouvernement ou la forte racine industrielle* ». La création de la marque se situe dans un temps historique opportun, celui de la fin de la violence politique[339], comme le précise le président de l'exécutif régional en 2013 : *« Durant des décennies, notre image était liée au*

[336] 120 millions d'euros sur quatre années.

[337] Propos d'Inigo Urkullu, président de l'exécutif de la Communauté autonome basque relatés le 25/06/2013 par le journal El economista (http://www.ecodiario.eleconomista.es/politica/noticias/4941492/06/13/El-Gobierno-vasco-dedicara-120-milliones-para-apoyar-la-marca-Basque-Country.html, consulté le 28/07/2015).

[338] Marian Elorza, citée par le quotidien El mundo, le 03/06/2014 (http://www.elmundo.es/pais-vasco/2014/06/03/538dc3c1ca474173048b4570.html, consulté le 28/07/2015).

[339] L'ETA a annoncé l'arrêt de la lutte armée en 2011. En l'absence de sa reconnaissance par les deux gouvernements nationaux concernés, et des prolongements qui en découlent (fin des arrestations, rapprochement des prisonniers politiques répartis entre différentes prisons espagnoles et françaises de leur région d'origine, organisation des conditions pour la livraison des armes de la part de l'ETA…), le processus de pacification n'est cependant pas abouti à cette date.

terrorisme de l'ETA. Nous avons souffert du terrorisme et de ses stigmates. Aujourd'hui, conformément à la volonté de maintenir cette image derrière nous, l'image d'Euskadi accueillante et ouverte que nous avons toujours été grandira à nouveau »[340]. L'intention politique est adossée à un pragmatisme économique, afin de créer une nouvelle image dans le concert des nations, comme en témoignent les propos de la secrétaire générale de l'Action extérieure du gouvernement régional : « *…nous voudrions accueillir en Euskadi la célébration d'au moins quatre évènements de grand impact international liés aux Nations Unies, dans le double objectif d'accueillir des visiteurs et de promouvoir la marque quand ces visiteurs retourneront vers leurs pays d'origine …*» (ibid.).

Des agences de développement ont pu s'inscrire dans la stratégie du gouvernement régional en créant leur propre marque, comme par exemple « Getgoierri Basque Country », afin de promouvoir les savoir-faire industriels de la *comarca* et de valoriser cette dernière en tant que destination touristique (lors de salons à l'étranger).

La forte implication institutionnelle et l'objectif fédératif de la marque Pays n'obèrent pas pour autant des volontés de démarcation comme peut en témoigner l'accord conclu durant l'été 2014 entre la *diputación foral* du Guipuzcoa et l'association d'élus *Udalbiltza* pour utiliser conjointement une autre identité graphique qui fait apparaître la mention « *Euskal Herria* », soit une version vernaculaire et non plus anglaise du même identifiant.

A l'échelle du territoire provincial, le choix des marques navigue entre signature d'une démarche politique, et instrumentalisation marchande du territoire à travers des attributs qui contribuent au renforcement de sa notoriété.

b/ En Pays basque français : la marque territoriale, un accord apparent sur les valeurs mis en échec par l'étendue de son périmètre d'application

Figurant de manière explicite dans le contrat territorial 2007-2013, le projet de marque territoriale est lancé en 2008 sous les auspices du Conseil de développement lui-même qui en assure la maîtrise d'ouvrage jusqu'en 2010. Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques lui succédera jusqu'en 2012, et il est prévu que la CCI de Bayonne Pays basque lui emboîte le pas. La situation d'impasse au terme de six années de travail traduit des désaccords locaux dont nous présenterons certaines composantes, mais résume aussi la question institutionnaliste

[340] Cité par le quotidien El pais, le 25/06/2013 (http://economia.elpais.com/economia/2013/06/25/agencias/1372194690_936566.html, consulté le 28/07/2015).

récurrente qui se présente ici sous la forme de la meilleure légitimité pour le portage d'une démarche de nature à la fois politique et économique.

La mise en suspens de la démarche en 2013 résulte d'une part d'un désaccord exprimé par le secteur agro-alimentaire (par la voix de certains adhérents du cluster *Uztartu* notamment) sur le niveau de pondération du critère « origine locale de la matière première » pour bénéficier de la marque. Certains professionnels considèrent en effet que ce critère doit être discriminant dans la batterie des critères identifiés dans le cahier des charges, sans négociation possible. C'est pour cette raison qu'ils s'en désolidarisent en fin 2012, au motif que la marque territoriale se situera en deçà des démarches existantes de signes officiels de qualité (AOP notamment) ou de chartes (produits fermiers,…), ayant ancré plus solidement l'exigence du lien au territoire.

Elle est la conséquence d'autre part d'une difficulté de portage institutionnel, la logique de la Région Aquitaine en matière de marque territoriale privilégiant un périmètre couvrant le grand sud-ouest français.

Les trois étapes qui l'ont jalonnée marquent des avancées progressives en six ans : étude d'opportunité et de faisabilité jusqu'en 2010, outils fondateurs de la marque jusqu'en 2012, stratégie de mise en œuvre et communication avec les acteurs économique jusqu'en 2013.

La situation de blocage n'est cependant pas totale, car des secteurs d'activité comme le tourisme (à travers le cluster *Goazen*) ont souhaité inscrire la mise en œuvre de la marque territoriale à l'agenda des projets soumis au nouveau contrat territorial 2014-2020.

Pour ce qui nous concerne, nous nous intéresserons aux éléments issus de la première étape, afin de dégager les principes fondateurs, les objectifs assignés à la marque et surtout le socle de valeurs qu'elle est supposée véhiculer.

A l'origine, le projet de marque territoriale poursuit deux objectifs : protéger et maîtriser l'image du Pays basque et de ses productions, au constat d'une utilisation abusive de cette image, représentant un risque pour son économie (produits sans lien au territoire) et débouchant sur une folklorisation de son identité ; être un levier de développement d'une économie responsable et respectueuse des richesses du territoire et de ses composantes.

Les travaux confiés à un cabinet sous l'autorité du Conseil de développement révèlent deux autres objectifs : améliorer la lisibilité de cette image par une communication cohérente ; réunir la diversité des acteurs autour d'un projet fédérateur. La mise en échec de ce dernier signera la situation de blocage observée en 2013.

Jusqu'en 2010, les travaux mobilisent plus de 200 participants effectifs issus de l'agriculture, de l'agroalimentaire, du tourisme, de l'artisanat, des services, de la culture, du monde

politique, des entreprises, des collectivités ou du secteur associatif. Les différents formats de travail (entretiens individuels, groupes de travail) permettent de déboucher à la fois sur un portrait identitaire et une étude d'image externe. La saga territoriale devant être révélée par la marque s'exprime par le récit fondateur de son portrait identitaire. Dans la vision qui la sous-tend, il est dit que « *la marque tend vers l'idéal d'une société basque solidaire* » (Conseil de développement du Pays basque, 2010 : 98). Il est précisé aussi (ibid.) que la « *marque s'attachera à :*

- démontrer que lorsque les hommes et les femmes peuvent dépasser leurs intérêts individuels dans une démarche citoyenne (…), le territoire prospère harmonieusement ;

- prouver qu'un modèle de développement est possible (…) avec des logiques basées sur l'idée d'écosystème territorial ;

- défendre une éthique qui dépasse le concept de marque à finalité uniquement commerciale pour aller vers une démarche plus en profondeur de valorisation d'une communauté de valeurs ;

- l'ambition ultime de faire rayonner ses valeurs territoriales (…) dans un objectif d'augmentation des volumes mais surtout de la valeur des échanges ».

Les valeurs considérées comme des éléments intangibles au nom desquels la marque agit ont été classées en deux faisceaux.

Un premier faisceau de valeurs est porté par la démarche même de la marque, avec l'attachement au territoire comme élément transversal : la transmission venant décrire un territoire ancré, autour des valeurs d'engagement (fiabilité et confiance), de solidarité (collectif), d'honnêteté et de droiture ; l'audace en tant que territoire projeté, autour des valeurs d'inventivité et d'adaptation.

Un second faisceau de valeurs pouvant nourrir l'image et le positionnement de la marque distingue des valeurs légitimées (car partagées par les acteurs du Pays basque et le regard extérieur) : la passion, la force (du mental au sens de l'habileté et de l'audace, du cœur au sens de la solidarité, du corps au sens de la ténacité). Mais il retient aussi des valeurs à faire émerger dans le sens des inflexions souhaitées, car elles se réfèrent à la « *facette féminine inscrite au cœur de l'identité mais demandant à être activée* » (ibid.), comme la subtilité, la douceur, le mystère.

Notons que cette sélection des valeurs, certes élaborée à partir d'une démarche participative, mais sur proposition d'un cabinet de consultants, ne fait pas nécessairement l'unanimité auprès des acteurs de la société civile, y compris ceux représentés au sein du Conseil de développement.

L'ambition de la vision et la déclinaison des valeurs affectent pourtant à la marque des intentions qui vont bien au-delà de la dimension marchande et qui se situent dans le registre de la responsabilité sociale, comme en témoigne cet interlocuteur :

« … *L'enjeu de la marque est important pour le développement économique mais aussi social, car dans les ingrédients, on a beaucoup amené la responsabilité sociale ou sociétale des entreprises*». Directeur du Conseil de développement du Pays basque, Bayonne, le 16/10/2014.

Lors de la seconde phase du processus, les outils fondateurs de la marque et les grilles de candidature avaient distingué cinq secteurs économiques susceptibles de l'utiliser : outre les secteurs de l'agro-alimentaire et du tourisme principalement visés, figuraient également les métiers d'art, la glisse, et enfin l'industrie culturelle élargie au monde de la création. Si les valeurs identifiées font difficilement consensus pour résumer à la fois la mise en récit territoriale et sa projection idéalisée, c'est qu'elles se heurtent à d'autres valeurs associées à des normes comportementales dont la diversité et les orientations divergentes pourraient apparaître dans des démarches de nature coopérative portées par les *clusters* notamment. L'introspection territoriale au sujet de la marque a mis en évidence l'attachement au territoire et la notion de solidarité. Les registres de justification invoqués par les acteurs pourraient indiquer d'autres moteurs et d'autres principes d'action, dont certains ont pu être repérés dans le lien fonctionnel qu'ils entretiennent avec le territoire (cf. 8.4.2).

8.5 Les logiques de coopération, à l'épreuve de leurs systèmes de valeurs

Si les dynamiques territoriales reposent sur des outils qui privilégient des liens de coopération au service d'objectifs économiques et sociaux (agences de développement, Conseil de développement) ou produisent des formes d'organisation économiques privilégiant ces mêmes liens de coopération (*clusters*) en lieu et place d'une compétition concurrentielle, l'intentionnalité des acteurs se démarque-t-elle pour autant des objectifs marchands comme cap ultime ? En nous appuyant sur les répertoires d'action et les registres de justification invoqués par les acteurs rencontrés au titre des agences de développement et des *clusters*, nous avons repéré une pluralité d'intentions, de normes et de valeurs. Nous avons pu également identifier l'émergence de principes d'action qui ne réduisent pas l'économie à sa dimension marchande.

8.5.1 La performance technologique au service des intérêts marchands

Coopérer pour innover : leitmotiv ou credo, cette antienne résonne de façon répétée dans les *clusters* rencontrés en Communauté autonome basque. L'innovation, d'abord technologique, est l'un des effets recherchés par les logiques de coopération entre entreprises. Les interlocuteurs rencontrés se font l'écho des institutions qui les soutiennent, justifiant les efforts publics consentis pour susciter et développer ces rapprochements. Ces efforts prolongent les politiques d'appui en matière de recherche et développement, ou d'innovation technologique, qui s'expriment isolément au sein des entreprises, parfois regroupées dans des parcs technologiques :

« *Nous sommes dans ce bouillon de culture… Ca relève vraiment de la théorie de Porter… Au-delà de l'innovation en soi, ce qui nous importe le plus c'est l'innovation grâce à la coopération. Le défi, c'est vraiment de faire attention pour générer de la confiance, parce que les entreprises sont d'abord concurrentes entre elles… Petit à petit, elles comprennent ce que la coopération peut générer* ». Directrice de marketing du cluster mobilité et logistique, Donostia San Sebastián, le 22/01/2015.

L'innovation technologique grâce à la coopération est solidairement liée au déploiement d'intérêts marchands, et en ce sens, dépasser les logiques concurrentielles entre entreprises devient la condition pour accéder à de nouveaux marchés concurrentiels :

« *L'innovation sur le produit vient du client lui-même. Nous avons réussi à créer un produit propre de haute valeur technologique, mais c'est le client qui a amené l'innovation. Nous ne nous sommes pas imposés par le prix mais par la technologie… La réalité par le marché arrive avant tout. Nous sommes en compétition au niveau mondial*». Directrice-adjointe du *cluster* de la machine-outil, Donostia San Sebastián, le 25/02/2015.

Certaines agences de développement se situent dans la même perspective d'une coopération guidée par une *cité industrielle* elle-même inféodée à l'ordre marchand :

« *Nous voulons diffuser la culture de l'innovation par la coopération*». Responsable du département Entreprises et innovation d'une agence de développement, Eibar, le 23/02/2015.

« *Comment transférer ce que font les centres de recherche appliquée ? C'est une vraie question pour nous. Les centres technologiques ont vécu de subventions, et ils ne peuvent plus*

survivre avec les coupes budgétaires. En matière de recherche et de développement, le tissu de recherche ne s'est pas transformé en emploi et en richesse…. ». Directeur d'agence de développement, Donostia San Sebastián, le 26/02/2015.

Si la *cité industrielle* et la *cité marchande* semblent de la sorte très imbriquées, l'horizon de la *cité industrielle* peut aussi constituer un cap à franchir de la part d'un secteur confronté à de nouveaux défis technologiques et organisationnels, comme peuvent en témoigner certains des *clusters* en Pays basque français. Introduire de nouvelles technologies ou de nouvelles techniques, travailler sur de nouvelles formes d'organisation, ne constituent pas la condition d'accès immédiat à de nouveaux marchés, mais le signe d'une modernisation ou d'une montée en qualification d'un secteur tout entier :

« *Dans le bâtiment, en technique, ici on continue de travailler comme au XX*^{ème} *siècle… C'est pour ça qu'on doit être présents sur l'innovation et les services*… ». Directeur du *cluster* Eskal Eureka, Bidart, le 29/09/2014.
« La R&D est importante pour nous, car dans notre secteur il y a deux volets : la technologie et l'accompagnement ; dans la santé, la technologie ne va pas sans l'homme. C'est pour ça qu'on travaille sur la silver economy avec France Cluster et Aerospace Valley… ». Directrice du *cluster* Osasuna, Bidart, le 10/11/2014.
« *Le tourisme est une industrie à part entière. C'est une industrie capitalistique avec la notion de chaîne de valeur*… » Chargée de mission CCI/*cluster* Goazen, Urt, le 04/11/2014.

Dans un registre voisin, créer une nouvelle formation peut se justifier par l'opportunité de développer une nouvelle activité industrielle, permettant de valoriser des savoir-faire industriels déjà en place, comme en témoigne une agence de développement :

« *Nous voulions une formation de techniciens supérieurs qui soit innovante dans le Pays basque. L'objectif en créant le cycle supérieur d'orthoprothésiste est de créer dans la vallée une nouvelle industrie* ». Directrice d'agence de développement, Legazpi, le 27/01/2015.

Mais finalement, la dimension marchande apparaît en tant que registre de justification ultime, à la fois caution et témoin des efforts de coopération entrepris. Parmi les indicateurs privilégiés dans la présentation des *clusters* en Pays basque français, figurent souvent le poids du chiffre d'affaires cumulé de la grappe, ou des éléments de performance économique (chiffre d'affaires, EBE…) :

« *Il faut passer d'un monde artisanal à une filière structurée où les différents corps pourront gagner de l'argent… L'un des critères d'évaluation de l'innovation que nous produisons est le taux de transfert au marché…* ». Directeur du *cluster* Eskal Euréka, Bidart, le 29/09/2014.
« *Dans notre cluster, on accepte tous ceux qui veulent faire du business… Aujourd'hui, on n'a que des privés dans le maintien à domicile. Les structures qui font du business…* ». Directrice du *cluster* Osasuna, Bidart, le 10/11/2014.
« *Nous encourageons l'innovation, pas seulement technologique, mais aussi en matière de service et de marketing. Car vendre un tee shirt, c'est vendre un style de vie et toute l'imagerie qui va avec*. » Manager du *cluster* Eurosima, Anglet, le 19/11/2014.

Cette perspective marchande est également très fortement revendiquée par des agences de développement, et parfois des outils de formation :

« *Chercher des opportunités de marché est la base de notre essence même* ». Directeur d'agence de développement, Donostia San Sebastián, le 26/02/2015.
« *Notre objectif est de sortir d'ici, de nous ouvrir vers le marché global* ». Directeur de la formation pour l'emploi de l'Institut de la machine-outil, Elgoibar, le 25/04/2015.

8.5.2 La notoriété : un horizon ambigu, voilé par la fidélité à l'héritage transmis

En écho aux motivations et réflexions ayant jalonné les démarches de marques territoriales, la *cité d'opinion (ou de renom)* mobilise les registres de justification invoqués par les acteurs engagés dans des logiques de coopération. Mais elle vise différents niveaux (le territoire, le secteur d'activité, la filière), et elle peut être envisagée positivement ou négativement. Positivement, quand il s'agit d'exister ou de se renforcer grâce au regard de l'autre qui renvoie une représentation positive. Négativement quand il s'agit de mettre en place des stratégies pour contrecarrer des perceptions négatives freinant le développement d'un secteur. Ou alors, quand la subjectivité de l'image et la force de son rayonnement remettent en cause le sentiment d'identité et l'équilibre de modèles patrimoniaux fondés sur un héritage transmis. Dans son versant positif, la notoriété est d'abord celle associée au Pays basque, ou à une localité, en raison de son rayonnement international :
« *Il y a un effet d'image que je ressens très fort quand je dis à l'extérieur que nous venons du Pays basque* ». Directeur du *cluster* Eskal Euréka, Bidart, le 29/09/2014.

« *Vu de l'extérieur, on nous sollicite, à l'image du Pays cathare. On a un savoir-faire reconnu par France Clusters. On a travaillé sur l'émergence de clusters en Val de Loire, et en Palestine* ». Chargée de mission CCI/*cluster* Goazen, Urt, le 04/11/2014.
« *… Au niveau international, ce sont des villes comme Londres, Stanford, Donostia, ou Toulouse qui entrent en compétition…*». Directeur d'agence de développement, Donostia San Sebastián, le 26/02/2015.

La notoriété est également celle d'un secteur d'activité dont les représentations véhiculent une image porteuse, voire flatteuse. Dans ce cas, le défi pourrait être l'appropriation de cette image et son association au territoire dont il serait rassurant de penser qu'elle en est la quintessence, surtout s'il s'agit de renforcer des atouts, comme celui de la jeunesse, que les prospectives territoriales ont dégagé comme de véritables enjeux :

« *Donostia San Sebastián est une ville très traditionnelle. Avec la promotion du surf, arrivent des gens jeunes porteurs d'autres valeurs. Des enfants d'ingénieurs ne veulent plus travailler pour CAF*[341]*, mais unir leurs efforts à leur passion du surf* ». Directeur d'agence de développement, Donostia San Sebastián, le 26/02/2015.
« *On est dans une filière attractive, et nos entreprises ont plus de CV que de besoins. La moyenne d'âge est de 33 ans dans notre filière* ». Manager du *cluster* Eurosima, Anglet, le 19/11/2014.

A l'inverse, et parfois paradoxalement à l'intérieur d'une filière bénéficiant de représentations positives, le poids des préjugés handicape le développement d'un secteur d'activité ou le limite par son attractivité sélective :

« *Le secteur de l'IAA en général, et pas qu'en Pays basque, ne fait pas rêver les jeunes. Il faut véhiculer l'idée qu'on peut démarrer à un niveau et progresser. Il y a des qualifications qui peuvent aller jusqu'à Bac+5* ». Présidente du *cluster* Uztartu, Gamarthe, le 23/10/2014.
« *Il y a des préjugés qui pèsent sur notre filière. Ca renvoie à quelque chose de pas sérieux. La glisse = la plage. Du coup, on a du mal à recruter des responsables financiers et administratifs. Les chasseurs de têtes vont les chercher dans des grands groupes comme l'Oréal, mais au moment de dire oui ils ne savent pas comment annoncer à leur entourage qu'ils vont travailler dans une enseigne de glisse, et ils renoncent* ». Manager du *cluster* Eurosima, Anglet, le 19/11/2014.

[341] Groupe industriel spécialisé dans les équipements et composants ferroviaires, de dimension internationale.

« *Il y a besoin de mobiliser les jeunes pour les sensibiliser aux PME, pour leur dire qu'ils seront peut-être repreneurs un jour. (…) Je suis vent debout contre nos écoles d'ingénieurs qui ne jurent que par les grands groupes* ». Directeur du *cluster* Eskal Euréka, Bidart, le 29/09/2014.
« *On a travaillé sur des actions tournées vers le changement de regard des institutionnels par rapport au tourisme, à partir du poids comparé du tourisme face à d'autres secteurs. On a travaillé sur le marketing territorial* ». Chargée de mission CCI/ *cluster* Goazen, Urt, le 04/11/2014.

A la fois porté par une forte notoriété, et piégé par une attractivité non maîtrisée, le *cluster Uztartu* pourrait refléter une tension entre *cité d'opinion* et *cité domestique*, révélant de manière sous-jacente un combat de valeurs :

« *Quand on regarde la démographie des chefs d'entreprise, dans 10 ans, elles n'existeront plus et elles seront rachetées par des personnes qui récupéreront l'image et les recettes et partiront peut-être à l'extérieur…Nos valeurs, c'est défendre le Pays basque dans la partie économique, ses savoir-faire, sa culture collaborative, car la solidarité c'est un grand mot, même si c'est sous-jacent…On défend l'activité et l'emploi ici.* ». Présidente du *cluster* Uztartu, Gamarthe, le 23/10/2014.

La défense de l'activité et de l'emploi en Pays basque, menacés de délocalisation, en raison de la valeur marchande de l'imagerie associée au Pays basque qui en facilite l'usurpation, déborde ici les seuls enjeux économiques. Nous pouvons y lire un combat de valeurs entre la recherche rassurante du regard extérieur conquis (*cité de renom*) et le devoir de transmission d'un patrimoine hérité (*cité domestique*), sur des bases qui ne peuvent se réduire à des intérêts marchands. Derrière les savoir-faire et la culture collaborative invoqués précédemment, figurent en creux, et dans la pudeur du non-exprimé, les valeurs fondamentales qui fondent l'identité collective d'un territoire. Celles qui ne peuvent être bradées, ni peut-être brandies, au risque de les trahir. Ce combat de valeurs pourrait apporter une clé de lecture supplémentaire dans la mise en échec de la marque territoriale Pays basque, sans pour autant obérer les deux raisons objectives invoquées pour l'expliquer (cf. 8.4.3 b/). Il pourrait s'inscrire dans des processus privilégiant le temps long, au nom de la fidélité à un héritage transmis, comme le soulignait cet interlocuteur, justifiant la légitimité d'une démarche de développement au regard de son antériorité :

« *Quand je me souviens de mes ancêtres, c'est là que je commence à comprendre le concept de développement durable… C'est une activité qui a plus d'importance que notre propre existence professionnelle…Il faut découvrir notre histoire pour ne pas tomber dans le jeu amené par le changement de mots*… ». Directeur d'agence de développement, Donostia San Sebastián, le 26/02/2015.

Il pourrait aussi révéler la difficile résolution d'une identité collective tiraillée entre sa fidélité à des formes transmises, et la nouveauté qui expose à la trahison des sentiers déjà arpentés :

« Le Pays basque a une identité forte du territoire qui est dans une approche conservatrice et agricole. Il y a peu d'innovateurs ». Directeur du *cluster* Eskal Euréka, Bidart, le 29/09/2014.

A moins que l'appel à cette culture héritée ne constitue le soubassement d'une forme à renouveler au nom des réussites du passé, comme l'invoquait ce responsable d'organisme de formation, conscient de la portée de valeurs telles le sens de l'effort et du travail pour soutenir le déploiement d'une culture industrielle dans un territoire pourtant doté de handicaps :

« *Ici, dans cette vallée, le fait de travailler dans l'industrie est très valorisé, même parmi les jeunes. Pour dire qu'ils vont travailler, ils utilisent le mot « beharrera*[342] ». Directeur de la formation pour l'emploi de l'Institut de la machine-outil, Elgoibar, le 25/04/2015.

8.5.3 L'intelligence d'une réciprocité bien comprise, antichambre de la *cité civique*

Comment l'intérêt général, la prééminence du collectif, voire la solidarité, peuvent-ils s'exprimer au-delà ou au travers de valeurs consacrant, soit l'innovation technologique (*cité industrielle*) au service de la performance marchande (*cité marchande*), soit la recherche ou la maîtrise de la notoriété (*cité de renom*), servie ou tempérée par l'invocation d'une culture héritée et à transmettre (*cité domestique*) ?

Nous avons repéré, dans les différents lieux et structures évoqués jusqu'ici, des initiatives, des principes d'action qui peuvent les incarner, traduisant ainsi l'avènement de la *cité civique.*

D'une part la capacité à coopérer, même en vue d'une finalité marchande, vient signifier une forme de renoncement au particulier, encouragée par l'action publique qui en fait une condition pour permettre l'accès aux financements nécessaires à l'innovation technologique, ce dont les différents *clusters* de la Communauté autonome basque témoignent. A ce titre, la

[342] Néologisme basque traduisant l'idée de besoin et de devoir.

valorisation d'une démarche collective en vue de concourir à des appels d'offre internationaux pourrait se transformer en manifestation pour une juste cause, celle de la recherche de l'excellence territoriale par la coopération.

Nous avons également repéré deux principes d'action qui peuvent s'inscrire dans un registre de valeurs rejoignant la *cité civique* : l'intégration du « petit » d'une part, la réciprocité d'autre part.

L'intégration du « petit » s'exerce à deux niveaux : les petites (très petites) entreprises d'une part, et les communes peu peuplées d'autre part.

En ce qui concerne les entreprises, le principe d'intégration de la chaîne de valeur peut permettre à de très petites entreprises de s'associer aux démarches de coopération engagées au sein des *clusters,* même si certains *clusters* de la Communauté autonome basque semblent privilégier les entreprises d'une certaine taille. Mais pour le Guipuzcoa, ce sont souvent les agences de développement qui revendiquent la préoccupation pour la petite entreprise, pouvant devenir un facteur de légitimation de leur propre activité :

« *…L'important c'est d'avoir un point de référence dans la comarca pour éviter la dispersion. C'est le rôle de l'agence, quand il s'agit de monter des projets, de chercher des adhérents… Sinon, il est impossible de générer des perspectives de collaboration, en raison de la petite taille des entreprises. C'est pour cela que nous avons créé le centre Lehiberri…* »
Gérant d'agence de développement, Tolosa, le 29/01/2015.

"*… Au moment du plan de développement stratégique Agenda 21, on s'est rendu compte que sur les 250 entreprises industrielles de la comarca, 18 étaient motrices, et 230 très dépendantes de ces 18. Voyant la faiblesse des petites entreprises, on créa un réseau de PME…* ». Directeur d'agence de développement, Ordizia, le 22/01/2015.

En Pays basque français, en raison du tissu de PME constitué majoritairement de petites entreprises, les *clusters* accordent une place privilégiée aux entreprises de petite taille. L'enjeu consiste alors à permettre les actions communes entre petites et grandes entreprises (comme dans le cas du *cluster* de la glisse où il n'a pas été facile de mobiliser de petits artisans, aux côtés des majors européens du secteur), voire à intéresser les grandes entreprises, comme dans le cas du *cluster* Uztartu qui n'a pas réussi à convaincre certains groupes privés ou des grandes coopératives de l'intérêt d'une adhésion. Outre la différence de taille, la difficulté à envisager une pluralité de référentiels au sein du cluster pourrait constituer ici un obstacle à un enrôlement plus large.

Cet intérêt pour le « petit » se réfère aussi à la taille des communes dans le cas des agences de développement. Intercommunalités de projet à défaut d'être consacrées par la loi en tant qu'intercommunalités de compétences[343], elles revendiquent la réalisation de services qui peuvent bénéficier aux plus petites communes (conseil à l'urbanisme, actions culturelles ou en faveur de l'*euskera*,…, selon les cas).

Quant au principe de réciprocité, nous le voyons apparaître à différents niveaux.

La réciprocité territoriale, tant invoquée tout au long des démarches animées par le Conseil de développement depuis 20 ans, est appelée en tant que registre de justification, même si sa capacité de mise en acte reste en deçà des enjeux soulevés (cf. 8.2.2). Dans une perspective qui consiste à lutter contre la concentration des ressources et de la création d'entreprises sur la zone côtière du Pays basque, le simple fait d'encourager ou d'appuyer au développement d'entreprises en Pays basque intérieur traduit le mécanisme de réciprocité territoriale à l'œuvre. C'est au nom de ce principe de réciprocité territoriale que les trois centres d'appui aux entreprises, adossés à des pépinières d'entreprises, ont été créés et soutenus en Pays basque intérieur. Cette forme de réciprocité incarne même la notion de solidarité territoriale, comme peut en témoigner la société de capital-risque Herrikoa qui valorise une intervention en milieu rural, dans son essence même :

« *Nous avons su installer des dynamiques qui portaient la solidarité : entre territoires, entre gens avec épargne et ceux qui en cherchent, entre consommateurs demandeurs de qualité et producteurs. … Intervenir en Pays basque intérieur, c'était considéré comme du social à Herrikoa*… ! » Président du Conseil de Surveillance d'Herrikoa, Bayonne, le 30/09/2014.

Dans une perspective polanyienne qui considère que le principe de réciprocité repose sur des échanges économiques selon des formes ni marchandes ni monétaires, les expérimentations menées dans certains *clusters* se prêtent à l'émergence de pratiques innovantes. Ainsi en est-il du *cluster Goazen* qui fait l'expérience du *barter* ou troc organisé entre entreprises, avec échanges de services ou d'actifs sous-utilisés, et des factures compensées sans flux financiers. Classée au rang d'innovation organisationnelle, cette pratique introduit dans l'économie marchande un principe économique de réciprocité qui reste tout de même inféodé à l'ordre marchand, la finalité étant l'optimisation des actifs même si elle est envisagée selon un mode réciprocitaire.

[343] Au sens des intercommunalités définies par la loi française.

Nous pouvons également valoriser une autre forme de pratique, déjà soulignée à travers le fonctionnement d'associations liées aux secteurs de l'IAE ou de l'AD : l'engagement bénévole. Pour notre part, cette réalité traduit le principe de réciprocité sur un mode ni marchand ni monétaire, qui ne s'inscrit pas non plus dans la logique circulaire du don qui appelle le contre-don. Elle est déterminante dans la gouvernance interne et le fonctionnement plus large des structures de coopération, pour les *clusters* par exemple, et ce, tant pour les *clusters* qualifiés que les pré-*clusters* de la Communauté autonome basque ou ceux du Pays basque français. Cette forme d'engagement est utile pour faire vivre des associations, quel qu'en soit l'objet, mais aussi organiser les groupes de travail, à l'image des comités organisés par problématique ou famille d'entreprises au sein de certains *clusters* de la Communauté autonome basque.

La *cité civique* comme perspective de dépassement en vue d'un bien commun supérieur ? La prééminence du collectif et le renoncement au particulier sont consubstantiels des logiques de coopération portées par les *clusters* notamment, mais aussi les agences de développement organisées sur une base volontaire. Ces logiques de coopération apparaissent souvent comme mues par des finalités marchandes, la compétitivité des entreprises semblant subordonnée à celle des territoires. L'innovation technologique ne constitue qu'un moyen au service de cette compétitivité territoriale. Celle-ci peut être orientée ou détournée par la reconnaissance qu'offre la notoriété, elle-même encouragée, canalisée ou tempérée par l'invocation des valeurs intemporelles de l'attachement à ce qui a été transmis. Il appartiendra maintenant de repérer qui bénéficie de cette compétitivité territoriale, afin de comprendre si sens du collectif, réciprocité et solidarité touchent également (ou d'abord ?) les populations vulnérables. Pour, *in fine*, vérifier si la compétitivité territoriale ne constitue qu'un avatar de la compétitivité des entreprises, qualifiée par des indicateurs de même nature dont le PIB pourrait constituer la forme condensée.

Conclusion du chapitre 8

La comparaison des dynamiques territoriales de développement entre le Guipuzcoa et le Pays basque français met en évidence deux formes spécifiques, avec des éléments de similitude néanmoins. L'institutionnalisation des dynamiques de développement s'ancre bien entendu dans les contextes institutionnels spécifiques dont les matrices territoriales respectives tracent les contours et les déterminants (cf. première partie), en matière d'action publique notamment.

Les facteurs de différenciation tiennent surtout aux formes institutionnelles qui les portent, associant plus ou moins étroitement l'action publique, le monde économique, et les populations : *diputación* et agences de développement dans un cas, Conseil de développement/Conseil des élus dans l'autre cas.

Pour le Guipuzcoa, le rôle de la *diputación* n'obère pas pour autant le nécessaire dialogue avec les échelons supra-territoriaux, celui du gouvernement régional, voire celui de l'Etat espagnol, en vertu d'une répartition des compétences, et d'initiatives supra-territoriales qui conditionnent les dynamiques locales (soutien des agences de développement, *clusterisation* de l'économie, création d'une marque territoriale à l'échelle de la Communauté autonome basque,…).

Pour le Pays basque français, le couple Conseil des élus/Conseil de développement constitue un lieu de confluence propice au brassage des acteurs et des idées. Malgré sa reconnaissance et son élargissement à de nouveaux acteurs (issus notamment des mouvements sociaux, de l'action sociale, du secteur sanitaire), sa base reste étroite. Ne disposant pas de la latitude de moyens financiers propres, les projets qui en émanent supposent un travail de médiation, voire de concertation avec les différents niveaux d'exercice de l'action publique (Etat, Région, Département). A ces échelons supra-territoriaux, se greffe le maillon infra-territorial, avec les dix intercommunalités dont la création, puis la recomposition sur 20 ans, est venue accompagner le déplacement des pouvoirs locaux.

Les facteurs de similitude tiennent aux formes processuelles de ces dynamiques de développement, à l'ordre des préoccupations et des conflits de valeurs qui en résultent.

Ainsi par exemple, la dimension prospective est-elle amenée pour les deux territoires, dans un exercice de projection associant à la fois acteurs politiques, économiques et représentants plus larges de la société civile.

De même, ces exercices mettent-ils l'accent sur l'impérieuse nécessité de tenir compte de la diversité des composantes territoriales, avec des réponses de différentes natures : quasi-institutionnelle dans le cas du Guipuzcoa par la reconnaissance des agences de développement comme outils appropriés pour concevoir mais surtout mettre en œuvre des actions territorialisées à la bonne échelle, celle des *comarcas* ; sur le plan d'un principe fondateur en Pays basque français, celui de la réciprocité territoriale entre la côte urbanisée et les zones rurales intérieures.

De même, l'idée de marque territoriale apparaît-elle dans les deux territoires, avec l'ambition d'asseoir la compétitivité économique sur des marqueurs spécifiques, tout en lui associant des objectifs politiques et sociaux parfois porteurs de paradoxes : un rayonnement international

devant faire oublier la violence politique dans le cas du Guipuzcoa (ou plus largement de la Communauté autonome basque), la force d'une imagerie devant condenser attractivité et solidarité dans le cas du Pays basque français.

L'ESS est identifiée dans les deux territoires, mais selon une assiette et des visées distinctes. Dans le Guipuzcoa, elle est très marquée par le coopérativisme dont le niveau de présence et les valeurs impriment une influence différenciée selon les territoires. Les valeurs coopérativistes de démocratie, de souveraineté des personnes, peuvent nourrir un idéal projeté sur l'économie toute entière subordonnée à des objectifs sociaux, en tant que projet politique.

En Pays basque français, tout en étant explicitement reconnue dans sa nature vertueuse au regard des risques de délocalisation, l'ESS peine à exister à travers des instances représentatives. La nature transformatrice de sa portée lui vaut aujourd'hui de rejoindre les démarches de transition écologique et énergétique qui posent en profondeur les questions de transformation sociétale. A moins d'y être reléguée ? C'est un risque que nous repérons, l'ESS étant surtout associée au foisonnement d'initiatives soutenant une nouvelle manière d'envisager l'économie au regard des enjeux climatiques, et beaucoup moins à sa capacité de réponse à des besoins sociaux touchant les populations vulnérables.

Au plan économique, les logiques de coopération sont favorisées dans les deux territoires. Malgré une terminologie commune, la *clusterisation* de l'économie qui en résulte couvre des réalités distinctes. La notion de *cluster*, amenée par Porter en Communauté autonome basque, a orienté les efforts de l'action publique pour soutenir une approche sectorielle (dans l'industrie majoritairement) de l'économie, favorisant innovation technologique et internationalisation. Mais cette forme de *clusterisation* de l'économie n'est finalement pas revendiquée par les agences de développement du Guipuzcoa qui lui préfèrent une version privilégiant le renforcement d'une chaîne de valeur localisée, plus proche des modèles de Marschall et Beccatini autour des systèmes de production locaux configurés par les spécialisations productives des *comarcas*. C'est finalement cette recherche de renforcement de chaîne de valeur qui oriente majoritairement les *clusters* du Pays basque français, ce qui les conduit à comprendre le territoire comme une ressource à part entière et non pas un moyen ou un support pour renforcer la compétitivité des entreprises.

Les combats (à défaut de débats ?) de valeurs apparaissent dans cette propension à coopérer, soutenue par des formes institutionnelles et organisationnelles multiples.

Pour les *clusters*, on peut dégager assez fortement la valeur de l'innovation en tant que telle (technologique principalement, mais aussi marketing et organisationnelle) qui résume leur commune appartenance à la *cité industrielle.* Cette valeur semble inféodée à l'ordre *marchand*

en tant que but ultime, ce dont témoignent les indicateurs utilisés pour rendre compte des effets de grappe.

Mais les acteurs politiques et économiques qui conçoivent et font vivre ces dynamiques sont également portés par d'autres valeurs en tension qui opposent *cité de renom* et *cité domestique*. La recherche ou la volonté de maîtrise de la notoriété décrivant la *cité de renom* renvoient parfois aux raisons premières qui ont soutenu, voire fait échouer, des initiatives collectives comme une marque territoriale. Les valeurs se rapportant à la *cité domestique* apparaissent ainsi comme des contrepoints, perçus soit comme de véritables freins à l'innovation et à la nouveauté, soit comme de salutaires références en tant que sentinelles de l'ordre patrimonial transmis, réceptacle de valeurs intangibles à renouveler dans leurs formes d'expression (force du collectif, sens du travail et de l'effort…).

Finalement l'invocation, ou la capacité à incarner, des valeurs comme le sens du collectif (celui qui n'exclut personne et notamment le « petit »), la réciprocité territoriale, voire la solidarité, traduisent une forme de renoncement au particulier en vue d'un intérêt général supérieur, celui du territoire, qui pourrait condenser des valeurs traduisant la *cité civique*. Il reste maintenant à comprendre quelle est la place que ces valeurs accordent aux personnes. Révèlent-elles une forme de capillarité qui permettrait de conjuguer, du territoire vers les personnes, sens du collectif, réciprocité, solidarité, attention au « petit », en assignant au territoire des objectifs ciblés sur des populations, et parmi ces dernières, celles davantage fragilisées et vulnérables ? Ou au contraire le tropisme des valeurs associées aux *cités industrielle* et *marchande* opère-t-il pour une sélectivité des personnes, celles favorisant la compétitivité des territoires selon des indicateurs de performance quantitatifs ?

Ces questions nous renvoient à la manière dont la vaste question sociale est intégrée et mise en œuvre dans les différentes dynamiques territoriales. Les thématiques sociales sont parfois très explicites dans les diagnostics et objectifs assignés aux dynamiques territoriales. Dans le cas du Guipuzcoa , le haut niveau de couverture des besoins sociaux vient conforter la mise en évidence d'une société providence prodigue et généreuse qu'il s'agit de conserver, même si le vieillissement de la population est repéré comme un facteur de fragilisation du système. Dans le cas du Pays basque français, l'accent a été mis dans un premier temps sur des politiques d'aménagement et de développement local, en privilégiant les thèmes économiques et les infrastructures, ou l'environnement, la langue et la culture. Les questions sociales ont été amenées à travers des thématiques ciblées, comme l'emploi et le logement notamment, en tant que marqueurs de la fracture territoriale. Puis plus récemment à travers la santé et la précarité. Le « social » apparaît en somme soit de manière très explicite et consubstantielle (cas du

Guipuzcoa), soit de manière plus sybilline et tardive (Pays basque français), dans les constructions territoriales portées par l'action publique et les acteurs socioéconomiques. Il s'agit donc de l'approcher plus précisément dans ces différents processus.

Chapitre 9 – La prise en compte des problématiques sociales dans ces dynamiques

Introduction du chapitre 9

Si les enjeux territoriaux auxquels souhaitent répondre les dynamiques territoriales condensent des objectifs économiques et sociaux, il convient de s'intéresser spécifiquement à leur dimension sociale.

Identifier les problématiques sociales dans les dynamiques territoriales renvoie à ce qui pourrait apparaître comme une aporie : la délimitation d'un vaste champ aux contours flous, celui de la *question sociale*, qui semble à bien des égards objet de métamorphoses temporellement et spatialement situées. La question sociale est liée à la recherche d'une cohésion sociale sous menace de fracture permanente (Dartiguenave, 2010). Il sera donc nécessaire de la qualifier, en fonction des séquences temporelles et spatiales dans lesquelles nous la situons.

Comment et par qui la *question sociale* est-elle problématisée dans les deux territoires auxquels nous nous intéressons ? Quel processus d'institutionnalisation décrit-elle dans son énonciation et la mise en œuvre des réponses ? Comment y apparaissent plus précisément les problématiques de l'insertion socioprofessionnelle et du vieillissement ? Quel niveau d'encastrement de l'économique et du social révèlent les dynamiques territoriales ? Le « social » est-il envisagé comme une sphère isolée de l'économique ? Repose-t-il uniquement sur le principe économique de la redistribution publique, elle-même tributaire des performances marchandes de l'économie ? Ce qui, selon les territoires, validerait (cas du Guipuzcoa) ou invaliderait (cas du Pays basque français) une approche territoriale du social, en raison d'une répartition des compétences publiques n'accordant que peu ou pas de place au local quant à la mobilisation de moyens spécifiques. Le sens de la réciprocité révélé à travers des objectifs territoriaux, mais aussi l'analyse de certaines pratiques, va-t-il jusqu'à exister en tant que principe économique, initiant, facilitant, voire consolidant un ré-encastrement du social et de l'économique ?

La question sociale est-elle articulée à des objectifs économiques mais également à la prise en compte de l'environnement, que le concept intégrateur de développement durable, revendiqué par les dynamiques des deux territoires pourrait résumer ? La montée en force des questions environnementales apparaît dans les deux territoires, et elle peut même constituer un marqueur différenciant les projets politiques, à l'image du Guipuzcoa par exemple. Ce qui

peut mériter notre attention est sa matérialisation, soit comme un ordre parallèle à celui de l'économique ou du social, ou alors selon une transversalité dans un effort d'encastrement qui viserait aussi l'économique et le social. Présenté souvent comme sa déclinaison à l'échelle des entreprises, le concept de responsabilité sociale des entreprises pourrait aussi traduire le même effort de traitement transversal d'une partie de la question sociale. Enfin, la question sociale pourrait venir alimenter, à l'échelle de chacun des territoires, le concept d'innovation sociale. Et notamment à travers l'acception que nous avons privilégiée, mettant l'accent à la fois sur des processus privilégiant l'action collective dans lesquels des acteurs publics et privés trouvent leur place, et des objectifs pouvant se traduire par de nouveaux services au bénéfice d'un *empowerment* individuel et collectif. Cette approche situe la responsabilité de la question sociale aussi largement que possible, auprès des acteurs publics, du monde économique, mais aussi des mouvements sociaux et citoyens.

9.1 Le social, dans ses différents états

La question sociale ramène donc à une question essentielle de la sociologie, celle qui consiste à comprendre comment tiennent les sociétés. L'idée même de société suscite des niveaux de réponse divers. On peut, à l'instar de Dubet (2008), identifier une réponse organique, et une réponse plus politique.

Dans le premier registre, la société est perçue comme un ensemble fonctionnel, dans lequel la division du travail inscrit les individus dans un ordre cohérent, chacun étant nécessaire et reconnu par son utilité, sa fonction spécifique. Ceci renvoie à la force des institutions, garantes des valeurs et des croyances communes, qu'il s'agisse de l'Eglise, ou de l'Etat, paré en France des outils républicains de socialisation telle l'école.

Dans le second registre, qui se conjugue au précédent, la cohésion sociale est le produit de mécanismes d'institutionnalisation politique, au nom de principes d'égalité, de liberté, de diversité d'intérêts, et de luttes en raison de cette diversité. Les partis représentatifs, les syndicats, les mouvements sociaux expriment la part conflictuelle d'intérêts et de valeurs contradictoires, l'Etat (sous ses différentes formes, centrale et décentralisée ou déconcentrée) étant le garant de leur intégration dans le cadre du jeu démocratique. On s'intéressera donc à ces corps intermédiaires qui orientent l'intégration sociale en institutionnalisant progressivement les demandes sociales, en créant des droits sociaux, en forgeant l'Etat providence (ou en cherchant à lutter contre son dé-tricotage), de manière à protéger les groupes les plus démunis. L'identité de ces derniers peut d'ailleurs évoluer en fonction des

contextes économiques et « sociaux », en fonction des modes de résolution d'intérêts contradictoires qui assigneront de nouveaux objectifs aux institutions légitimées pour garantir l'ordre démocratique.

Si Dubet (2012) considère qu'en France la question sociale est moins aujourd'hui la question ouvrière que la question urbaine, c'est au nom d'une nouvelle expression des problèmes sociaux des inégalités. Avec la difficulté de savoir ce qui change, entre les choses elles-mêmes et le regard que l'on porte sur ces choses. Si les « *faits sociaux sont produits par les regards, ces derniers ne fonctionnent pas s'ils ne rendent pas compte* » (ibid. : 5).

Ainsi, les groupes démunis pourront-ils couvrir différentes catégories : les personnes privées d'emploi, les personnes malades, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, mais aussi les enfants en danger, les femmes victimes de discriminations, les migrants… et par extension toute autre « catégorie », que la conjonction des mouvements sociaux (dans toute leur étendue) et de l'action publique aura repérée comme susceptible de faire l'objet d'une attention spécifique : les travailleurs pauvres, les habitants d'un quartier ou d'un territoire…

Le « social » considéré sous cet angle est ainsi très lié à l'intervention sociale à travers les différents métiers qui la définissent (Beynier, 2006).

Le travail social peut constituer une manière de délimiter le champ, sachant qu'il se définit différemment d'un pays européen à un autre. *« Façonnées par une logique constitutive du champ dans laquelle interfèrent des idéologies, des options de politique sociale et des fonctionnements spécifiques d'appareil, les professions du social se déclinent de multiples façons d'un bout à l'autre du continent* » (Laot F., 2002 : 10). Ainsi les trois-quarts des professions canoniques du travail social français sont-elles exclues du « travail social » espagnol ou suédois, par exemple. La catégorie de « *l'assistant social* » pourrait constituer le plus petit dénominateur commun, là où les référentiels français renvoient à quatre domaines : celui de l'aide et de l'assistance, celui de l'éducation spécialisée, celui de l'animation, et celui de l'accueil à domicile.

On peut considérer que la catégorisation professionnelle du travail social renvoie à trois dimensions du mot social (Aballéa, 2000) :

- l'objet : on est dans le social,
- la pratique : on fait du social,
- les valeurs : on est social.

La délimitation de l'objet par les pratiques professionnelles (on est dans le social car on fait du social, grâce à des professionnels qualifiés), permet de qualifier le champ du point de vue

du travail social. Elle ne l'épuise cependant pas, car la signification du « social » par les valeurs est coextensive à la société toute entière. Il s'agit alors, dans la dimension des valeurs, de considérer le sociétal au-delà du social. Et pour revenir à Dubet, de porter le regard sur ces valeurs, et les changements dont elles font l'objet, afin de rendre compte des faits sociaux qu'elles produisent.

L'échelle territoriale peut constituer une scène d'observation de ces pratiques et valeurs, traduisant des faits sociaux (au sens où l'entend Durkheim, 1894, 2009) que révèlent les glissements sémantiques du « social » vers le « sociétal ».

Il est pour nous important, de repérer, dans les lieux spécifiques du Guipuzcoa et du Pays basque français porteurs des dynamiques territoriales évoqués dans le chapitre précédent, comment des questions sociales sont problématisées, pour faire l'objet d'une intervention sociale spécifique par exemple. Comment aussi des valeurs sociétales, parfois alimentées par des mouvements sociaux, contribuent à faire bouger la « question sociale » vers de nouveaux rivages touchant l'économie, la santé, l'environnement…

9.2 Les problématiques sociales repérées au croisement de ces différentes approches

9.2.1 Dans le Guipuzcoa : égalité des genres, vieillissement et focus sur la migration

Dès G+20, le scénario privilégié d'un Guipuzcoa innovant pose un modèle de justice sociale qui permet de concilier vie personnelle, vie professionnelle et vie sociale, et qui touche essentiellement trois problématiques : la condition des femmes, le vieillissement, et l'intégration des migrants.

En ce qui concerne la condition des femmes, le premier levier de l'horizon souhaité est le taux d'emploi féminin, qui doit être similaire au taux masculin. De ce fait, l'autonomie économique qui en résultera permettra de catalyser de nouvelles formes de relations hommes-femmes, et donc de réorganiser la répartition des tâches domestiques, en facilitant l'interchangeabilité des rôles, et le développement de nouveaux services sociaux.

Le taux de natalité doit se rapprocher de la moyenne européenne. La condition féminine est également invoquée à travers la diminution des actes de violences infligés aux femmes.

Le vieillissement est envisagé sous l'angle de nouveaux services sociosanitaires, à travers l'application de politiques publiques pour le maintien de la qualité de vie de tous les citoyens, un engagement soutenu dans la solidarité intra et intergénérationnelle.

Enfin, la projection souhaitée de ce scénario parie pour une population immigrante intégrée dans la réalité quotidienne, grâce à l'avènement de politiques de reconnaissance des différences et d'un modèle plus inclusif de justice sociale. La politique d'immigration est associée à des mesures favorisant l'accès à des logements dignes, la formation et l'emploi, de manière à stabiliser les phénomènes migratoires.

Les travaux ultérieurs de prospective édifiant le futur souhaité à l'horizon 2030 font apparaître six domaines stratégiques, dont ceux des valeurs et de la cohésion sociale. Au rang des valeurs présentées comme des règles de jeu devant être partagées dans la société, figurent : la dé-légitimation de la violence, mais aussi un projet de société réhabilitant le sens du collectif face à l'individualisme et favorisant la transmission des caractéristiques du guipuzcoan (travailleur, entrepreneur, juste, solidaire) à travers la famille, le système éducatif et la société locale dans son ensemble ; l'égalité de droits et d'opportunités entre hommes et femmes.

En ce qui concerne la cohésion sociale, il est fait état du passage d'un Etat de bien-être (ou Etat providence) à une société de bien-être (ou société providence), où les services sociaux seront compris comme le 4ème pilier de l'Etat providence, en considérant des prestations pour toutes les personnes tout au long de la vie, selon un principe de couverture universelle. Le secteur sociosanitaire y apparaît comme un secteur stratégique, y compris pour l'économie du territoire, la question du vieillissement étant considérée comme l'un des facteurs clés en matière de cohésion sociale. Le besoin de favoriser le processus d'émancipation d'une jeunesse protagoniste de son avenir y apparaît également. L'inter-culturalité est mentionnée comme vecteur de cohésion sociale, selon une ambition devant faire du Guipuzcoa un territoire d'opportunités pour la personne, mais qui agit aussi solidairement pour le développement des pays du tiers monde. La notion de multilinguisme intégrateur y est invoquée, l'*euskera* considéré comme une valeur culturelle propre devant être consolidé dans sa vocation de langue commune en faveur de la citoyenneté guipuzcoane.

Etant donné les raisons historiques qui ont concouru à la création des agences de développement, ces dernières ont surtout privilégié la question de l'emploi, à la fois problématique sociale majeure des *comarcas* au regard des taux de chômage atteints dans les années 1980-1990, et principal facteur de légitimation de leur existence même.

Mais les démarches stratégiques entreprises durant la dernière décennie (démarches d'Agenda 21 menées à l'échelle des *comarcas*, avec leurs diagnostics territoriaux, ou plus largement les

diagnostics préalables aux plans stratégiques *comarcales*) ont conduit certaines d'entre elles à identifier des problématiques sociales nouvelles, rejoignant parfois les perspectives provinciales.

Ainsi, dans la *comarca* de Goiherri, le plan de développement stratégique lié à l'Agenda 21 mené dans les années 2004-2005 a-t-il clairement mis en évidence trois problématiques sociales importantes : le vieillissement, le chômage des femmes, et la migration (plus élevée que la moyenne régionale, en raison des opportunités d'emplois industriels, surtout pour les hommes).

Le thème de la migration apparaît également en tant qu'axe de travail dans deux autres *comarcas*. Dans la *comarca* d'Oarsoaldea, à proximité de la capitale provinciale, l'immigration est venue renforcer des quartiers ouvriers dans lesquels apparaissent des problématiques de « banlieue » (replis communautaires, violence urbaine), selon le terme choisi par notre interlocuteur. L'immigration se spatialise, les communes offrant des loyers peu élevés connaissent les taux de population migrante les plus élevés. L'agence de développement propose un service d'appui aux migrants, qui peut être partagé avec les services municipaux, ou relayé par l'un d'entre eux.

Ce thème apparaît dans une configuration différente pour la *comarca* de Tolosaldea qui comprend de nombreuses communes rurales, dans lesquelles celui qui vient d'un autre village est déjà perçu comme un migrant... Le travail de l'agence consiste alors à sensibiliser la population en luttant contre les stéréotypes. Elle essaie de favoriser une multi-culturalité d'intégration qui ouvre les portes de la culture locale aux nouveaux venus. A ce titre, des actions et ateliers collectifs peuvent être organisés, comme par exemple : « Je suis migrant : comment aider mon enfant à faire ses devoirs en *euskera* ». Certains migrants s'inscrivent dans cette démarche, au nom de leur perception des réalités sociales, et d'un besoin de lutter contre les préjugés, dont ils peuvent être à la fois victimes et auteurs (Shershneva, 2015).

Le thème de l'égalité des genres, qui va bien au-delà de l'accès à un emploi pour les femmes, a justifié le choix de la création d'un poste dédié dans la *comarca* de l'Alto Urola. Dans cette vallée industrielle où 60% des demandeurs d'emploi sont des femmes, l'agence pourra leur proposer des programmes pour l'auto-emploi, des ateliers collectifs pour le développement de l'estime de soi, des rencontres…

Toutes les agences de développement proposent des actions en faveur de l'insertion professionnelle des personnes sans emploi, selon des approches plus ou moins sélectives des publics en fonction de leur employabilité, ou des choix stratégiques de développement des entreprises (cf. infra).

Le thème du vieillissement fait l'objet d'une appropriation à double portée (cf. infra) : celle de l'*empowerment* des personnes âgées à travers leur fonction sociale, et celle d'un marché de biens et de services à développer, parfois en tant qu'axe de développement ou de diversification d'une industrie fondée sur l'innovation technologique.

9.2.2 En Pays basque français : priorité au dialogue social, à la jeunesse et à la santé

Lors des premières étapes des démarches prospectives menées par le Conseil de développement, la question sociale apparaît comme très fortement impactée par le principe de réciprocité territoriale, mettant en évidence le risque de fracture territoriale. Dans cette optique, une meilleure synergie économie/emploi/habitat/services est recherchée sur l'ensemble du territoire, et notamment en Pays basque intérieur où les équilibres correspondants doivent, au pire ne pas être rompus, au mieux restaurés. L'esprit du schéma d'aménagement et de développement du Pays basque met l'accent sur ces équilibres, en termes d'accès aux services, et notamment des services publics. La Convention spécifique Pays basque couvrant la période 2001-2006 aborde neuf thématiques et ne fait pas apparaître de problématiques sociales précises, en dehors de la question du logement amenée à travers les politiques d'urbanisme, ou de l'adaptation des compétences aux besoins de l'industrie par la formation.

L'introduction ultérieure d'un collège des activités sociales et sanitaires au sein du Conseil de développement sera concomitante à l'identification de problématiques sociales ciblant thèmes précis et populations particulières.

La concertation de 2005-2006 mise en place pour travailler sur Pays basque 2020 et préalable au contrat territorial de 2007-2013 s'organise autour de quatre ateliers dont un couvrant le thème de la santé et du social. Cinq forums publics sont proposés dont un concernant l'action sociale, avec une entrée par catégorie de publics calée sur l'organisation des politiques publiques sociales (enfance et famille, personnes âgées, personnes handicapées…). Un chantier jeunesse est lancé avec une enquête auprès de 136 jeunes et plusieurs réunions-débats afin de les mobiliser sur les enjeux du territoire.

Le diagnostic qui en résulte (Conseil de développement du Pays basque, 2006) fait ressortir des problématiques directement identifiées comme sociales, ou relatives à la question sociale, au sens de ce qui questionne la cohésion sociale du territoire, et ce dans plusieurs directions.

D'une part, une nouvelle donne démographique, où se conjuguent à la fois une accélération de l'augmentation de la population (+ 10 000 nouveaux habitants tous les 3 ans entre 1999 et 2005) et son vieillissement, soulève un double défi : le renouvellement de la population active, et la prise en compte de nouvelles demandes sociales et sanitaires des populations du 3ème âge.

Ensuite, un vieillissement plus accentué sur certaines portions du territoire semble marquer une spécialisation infra-territoriale sur des bases conjuguant à la fois l'attractivité héliotropique (cités balnéaires de Biarritz et St-Jean-de-Luz) et la désertification rurale (Haute-Soule).

Enfin, un creusement des inégalités sociales et sanitaires : derrière la baisse du chômage, apparait une inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois, une part croissante d'emplois peu qualifiés et de courte durée, un recours important à l'intérim, des difficultés d'accès au logement des travailleurs, une part importante de bénéficiaires du RMI de longue durée, un chômage féminin élevé, et un décrochage d'une partie des jeunes avec le monde du travail ; l'accès aux soins devient problématique pour les personnes en précarité, notamment en Pays basque intérieur où l'offre sanitaire est insuffisante en raison d'une démographie médicale inquiétante sur certains de ses cantons.

Les trois axes du projet de territoire vont se décliner en 34 programmes d'action permettant de situer la question sociale à ces différents niveaux.

D'abord, du point de vue de l'emploi, différentes pistes sont ouvertes.

Expérimenter de nouvelles voies dans le dialogue social, en essayant d'organiser la réflexion des salariés et des chefs d'entreprises afin de structurer d'autres relations syndicales, mais aussi de confronter les analyses sur les questions de marché de l'emploi, de foncier, de logement, et de concrétiser de nouveaux accords entre salariés et entreprises du territoire (santé au travail, épargne salariale, transport, logement, égalité professionnelle…) ; cette orientation constitue notamment une forme de réponse à la faible attractivité des nombreuses TPE du territoire auprès des jeunes diplômés à fort potentiel, qui se tournent plutôt vers les grandes entreprises en raison des avantages salariaux et non salariaux qui leur sont proposés.

L'anticipation des mutations économiques et du vieillissement des actifs s'inscrit dans une démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) territoriale, avec la recherche d'un pilotage de l'action économique associant l'ensemble des partenaires publics afin de mieux articuler les politiques d'emploi, d'insertion et de formation.

En ce qui concerne l'habitat et le logement, outre la production de logements nouveaux en général, l'accent est mis sur l'accessibilité au logement à vocation sociale, la révision des dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion sociale considérés comme engorgés.

Le thème de la santé est également évoqué, dans une perspective de réduction de fracture territoriale et de meilleure accessibilité ; l'enjeu en Pays basque intérieur est de renforcer l'encadrement médical en favorisant l'installation de professionnels, mais aussi de garantir une palette de services de proximité et de prévention, afin de tenir compte de la population qui vieillit ; le thème de la santé mentale est enfin repéré comme une problématique affectant davantage les populations les plus démunies pour l'ensemble du Pays basque, avec le besoin de renforcement et de mise en synergie des moyens sanitaires, médico-sociaux et sociaux nécessaires à leur prise en charge.

L'expérience nouvelle de concertation d'acteurs multiples concernés par les champs sanitaires, sociaux et médico-sociaux fait émerger l'intérêt d'une approche globale des problématiques afférentes, en dépassant les logiques sectorielles, afin d'identifier les ruptures de prise en charge des personnes vulnérables, et de favoriser des réponses adaptées par le décloisonnement des outils, et la recherche d'une meilleure articulation des politiques de santé, d'action sociale, et des autres politiques publiques (logement, emploi, transport, culture…). Finalement l'expérience d'une nouvelle forme de gouvernance fait émerger le besoin de concertation dans le domaine sanitaire et social qui devient un programme d'action à part entière dans le contrat territorial.

Enfin, deux autres programmes méritent une attention particulière car ils marquent à la fois une inflexion dans le sens de l'élargissement d'une gouvernance territoriale plus partenariale, et la capacité à mobiliser les énergies autour de valeurs sociétales partagées.

Il s'agit d'une part de l'implication des jeunes dans le développement du territoire, à travers de nouvelles formes venant prolonger leur association aux débats et travaux de pays Basque 2010. Ceci vaudra au Conseil de développement de recruter un chargé de mission dédié à la communication, notamment auprès des jeunes.

La mobilisation des initiatives citoyennes et solidaires apparaît aussi comme un programme d'actions, afin de renforcer le Pays basque en tant que laboratoire d'expérimentations au plan sociétal, en cherchant à explorer de nouveaux champs de réflexion et à engager des projets innovants. Notons toutefois que lors de la proposition d'actualisation du contrat territorial Pays basque en novembre 2011, ce programme n'apparaît plus.

Le nouveau Contrat Pays basque pour la période 2014-2020[344] classe les projets prioritaires en neuf axes, dont un intitulé « Soutenir un développement économique et social performant », un autre « Renforcer la production de logements adaptés aux besoins du territoire », et enfin un troisième « Organiser un aménagement équilibré entre territoires urbains et ruraux et des services adaptés aux besoins du territoire ». Ces trois axes viennent prolonger la « question sociale » telle que nous l'avons qualifiée dans les phases précédentes.

Dans l'axe « Soutenir un développement économique et social performant », l'appel à projets a sélectionné 31 projets considérés en priorité A (et donc prioritaires dans l'accès aux financements publics). Les projets retenus concernent essentiellement la structuration économique du territoire (renforcement et création de *clusters*, mise en valeur touristique, soutien à l'innovation, notamment dans les très petites entreprises, création et aménagement de zones d'activité…). Le seul projet qui puisse illustrer, tant dans dans son intitulé que dans sa définition, la « question sociale » telle que nous l'avons présentée plus haut est l'organisation du dialogue social territorial en Pays basque.

L'axe sur le logement fait apparaître des projets tels « favoriser l'accès au logement des jeunes » ou « Mettre en œuvre un 3ème plan d'urgence logement ».

Quant à l'axe sur l'organisation d'un aménagement équilibré entre territoires urbains et ruraux, il fait surtout apparaître des équipements publics, parfois d'intérêt communautaire[345], trois d'entre eux ayant une vocation sociale affirmée (une maison des services et de la solidarité, un pôle santé, et un foyer de vie pour adultes handicapés).

9.3 La place de l'insertion socioprofessionnelle : une approche sélective au sein des réseaux extra-sectoriels de l'IAE

Au carrefour des problématiques d'emploi et de cohésion sociale, l'insertion socioprofessionnelle est une problématique sociale qui rejoint la finalité même de l'insertion

[344] Lors du renouvellement des membres du Conseil de développement en 2014, différents organismes publics et privés sont représentés dans le collège des « Activités sociales et sanitaires ». On y trouve entre autres le *cluster* de la santé Osasuna, mais également les associations d'aide à domicile du département représentées par l'un de leurs réseaux, celui de l'UNA, ou encore l'Union départementale des CCAS. Les autres *clusters*, les organisations patronales, les syndicats de salariés, les outils de développement tels Herrikoa ou Hemen, mais aussi la Mission Locale ou la Maison de l'Emploi sont regroupés dans le collège des « Activités économiques et sociales ».

[345] Au sens du rayonnement géographique qui s'étend au périmètre d'une intercommunalité, voire davantage.

par l'activité économique (IAE). Si l'IAE concerne les publics actifs les plus vulnérables en matière de précarité (cf. Deuxième partie, chapitre 5), elle n'épuise pas pour autant cette problématique appréhendée à l'échelle territoriale.

Les formes de précarité socioprofessionnelle y sont multiples, et elles touchent des personnes aux caractéristiques et aux potentiels intéressant plus ou moins les acteurs économiques.

Il nous importe ici de considérer la place que ces derniers accordent à l'insertion socioprofessionnelle en général, et aux publics visés par l'action de l'IAE en particulier. Si l'on se réfère à la définition des réseaux extra-sectoriels de l'IAE, ces derniers désignent les lieux extérieurs au secteur de l'IAE où se règlent les controverses liées à l'insertion socioprofessionnelle en général, et des publics les plus en difficulté en particulier (cf. Deuxième partie, chapitre 5). Nous avons choisi de nous intéresser aux différents lieux déjà présentés dans le chapitre précédent, afin de comprendre comment ils se saisissent de ces controverses, et la place que ces dernières occupent dans les problématiques sociales majeures repérées dans chacun des territoires. Comment l'insertion socioprofessionnelle est-elle envisagée ? Les logiques de coopération économique privilégient-elles certaines catégories de publics, les plus employables au regard des stratégies poursuivies par les acteurs économiques, leurs organisations et l'action publique qui les soutient ? Quelle place accordent-elles aux publics les plus en difficulté ? Les conflits de valeurs révélés dans le chapitre précédent sont-ils arbitrés au profit de ce qui fait intérêt pour le territoire, à des fins d'innovation, de développement marchand, de recherche de notoriété, ou de fidélité à des valeurs transmises ? Ouvrent-ils un espace à des valeurs illustrant la *cité civique*, au nom d'un intérêt général qui se donnerait par exemple pour objectif l'inclusion du plus grand nombre ?

9.3.1 Dans le Guipuzcoa : la sélectivité des personnes par les programmes publics

La plupart des agences de développement ont été créées à la demande de municipalités démunies pour répondre aux multiples sollicitations liées à une situation générale de l'emploi critique dans les années 1980-90. Face à un service public de l'emploi dépendant alors de l'Etat espagnol[346], les agences proposent des programmes de formation pour demandeurs d'emploi, qu'elles orientent sur la base d'actions de prospection menées auprès des entreprises pour lesquelles elles peuvent gérer des offres d'emploi. Elles deviennent de fait

[346] A travers l'INEM, Instituto nacional del empleo.

des entités collaboratrices du service public de l'emploi, fonction qui leur sera reconnue par le service basque de l'emploi (*Lanbide*).

Lanbide aujourd'hui s'organise entre le service public de l'emploi qui dépend du gouvernement régional et un réseau d'entités collaboratrices pouvant relever de statuts divers : agences de développement, agences privées de placement, ONG assistancielles[347], centres de formation professionnelle.

Il a été procédé à une classification des personnes sans emploi, selon leur niveau d'employabilité en quatre groupes.

Le groupe 4 est constitué des personnes qui ont des objectifs clairs, un bon niveau de formation, et qui savent où elles veulent travailler.

Le groupe 3 se compose de personnes n'ayant pas d'objectifs professionnels clairs, de bas niveau de formation, et ayant perdu leur emploi depuis un certain temps (au moins un an) : ces personnes sont en général orientées vers des programmes de formation, des programmes publics ou des entreprises d'insertion (SIAE).

Le groupe 2 concentre les personnes très éloignées du travail, avec des problèmes personnels, parfois de santé, et qui ne travaillent pas depuis plusieurs années : elles relèvent d'activités considérées comme occupationnelles, non productives et financées par la *diputación*, souvent confiées à des organismes dont certains sont les entités promotrices des SIAE (f. deuxième partie, chapitre 5).

Enfin le groupe 1 correspond à des personnes proches de l'âge de la retraite.

Les agences concentrent donc leurs efforts sur les publics relevant des groupes 3 et 4, mais de manière sélective.

Selon les interlocuteurs rencontrés dans les différentes agences et le président de l'association Garapen qui les regroupe, la question de la sélectivité des personnes au regard de leur employabilité est mise en débat, et les réponses apportées varient selon les contextes locaux.

Ainsi les agences de développement Oarsoaldea ou Bidasoa Activa[348]ont-elles fait le choix de travailler avec les groupes 3 et 4, contrairement à Fomento, Goieki et UGGASA qui ne s'intéressent pas au public relevant du groupe 3. Les territoires concernés par ces trois agences connaissent tous des taux de chômage inférieurs à la moyenne provinciale en 2014 (cf. annexe 10). Fomento a externalisé les actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi relevant de problématiques d'insertion sociale à des agences privées. Elle se

[347] Parmi lesquelles certaines entités promotrices ayant créé des SIAE (cf. deuxième partie, chapitre 5).

[348] Agence de développement frontalière qui comprend notamment la ville d'Irun, seconde localité du Guipuzcoa en nombre d'habitants.

concentre sur les candidats à fort potentiel, soit susceptibles de créer une entreprise, soit pouvant rejoindre une entreprise en demande de compétences spécialisées.

Les candidats à fort potentiel sont recherchés par les entreprises, notamment dans une perspective d'internationalisation. Aussi certaines agences mettent-elles en place des actions destinées à satisfaire ces demandes : formations aux langues et au marketing de jeunes diplômés, pour les orienter vers des carrières de commerce international ; l'agence Fomento propose 90 bourses à de jeunes diplômés afin qu'ils puissent vivre une expérience internationale, en veillant à les accompagner à leur retour.

Toutes les agences catégorisent les demandeurs d'emploi en fonction de leur âge, autour de deux limites critiques : les moins de 30 ans et surtout les plus de 45 ans. La pertinence de la limite de 45 ans, considérée comme un seuil critique par les services de l'emploi en Espagne en général, est confirmée par les statistiques du chômage. Le directeur de Fomento considère que plus de 50% des demandeurs d'emploi de *Donostia San Sebastián* se situent dans cette tranche d'âge. Nous sommes loin du vieillissement actif dans l'emploi préconisé pour le troisième âge par les instances européennes (cf. deuxième partie, chapitre 6).

Avant la crise, certaines agences se posaient la question de la pertinence du maintien d'une activité auprès des demandeurs d'emploi. En 2008, avec des taux moyens de chômage pouvant se situer autour de 8%, l'accent était davantage mis sur l'accompagnement des entreprises (nouvelle économie, innovation, internationalisation) et la création d'entreprises.

Six ans plus tard, les agences orientent leur action en matière d'insertion socioprofessionnelle à partir de choix sélectifs quant aux publics à accompagner, en fonction des spécificités des territoires.

Ainsi l'agence Tolosaldea va-t-elle collaborer avec le centre Peñascal[349] pour former des jeunes dans son école et son restaurant d'application. Certaines agences, celles qui accueillent ou ont accueilli les publics relevant du groupe 3 sont même allées jusqu'à créer ou favoriser l'émergence de SIAE (cf. Deuxième partie, chapitre 5). L'agence Fomento a créé un centre d'entreprises sociales d'insertion, dans lequel on retrouve aujourd'hui la fondation Emmaüs et un *centro especial de empleo* rattaché au puissant réseau *Gureak*. Mais elle constate qu'avec la crise, il est difficile de trouver de nouveaux marchés pour créer de nouvelles entreprises orientées spécifiquement vers des personnes en difficulté. La création d'entreprises, soit spécialisées comme dans le cas précédent, soit relevant d'un statut commun, constitue souvent l'approche privilégiée pour accompagner des personnes en reconversion professionnelle.

[349] Entité promotrice d'origine catholique ayant créé des SIAE en Biscaye et implantée également dans la *comarca* de Tolosaldea.

C'est le cas d'une localité où la chute de la pêche traditionnelle laisse de nombreux jeunes peu formés sans perspective. Dans une autre *comarca*, l'agence a essayé de relancer la valorisation traditionnelle du lin, en créant, en appui de Caritas, une coopérative de femmes.

Une autre agence, par la collaboration de son service pour l'emploi et de son service aux entreprises, organise une foire de l'emploi pour les personnes bénéficiaires de revenus sociaux. Outre les personnes âgées de plus de 45 ans, les femmes migrantes sont considérées comme étant les plus difficilement employables.

Les organismes de formation professionnelle peuvent être associés à l'accompagnement des catégories les plus difficilement employables, et notamment lorsqu'ils sont eux-mêmes entité collaboratrice de *Lanbide*. C'est le cas de la *comarca* de Goierri, où le centre de formation professionnelle en mécanique, à l'origine de la création de l'agence de développement, travaille avec cette dernière à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les entreprises et sur le territoire. Ceci l'a conduit, en dépit de sa culture professionnelle d'origine relevant du secteur de la mécanique, à ouvrir une branche sociosanitaire afin d'offrir des qualifications professionnelles aux femmes migrantes.

Du côté des *cluster*s, tous ne se saisissent pas directement de la dimension ressources humaines. Ainsi le *cluster* logistique et mobilité a-t-il abordé le thème de l'emploi dans son plan stratégique 2009-2012 par une étude sur les besoins en qualifications et les conditions de travail, dont le traitement a été confié aux centres de formation professionnelle. Le *cluster* Gaia fait une analyse annuelle des besoins en formation de ses membres. Il a ainsi défini un nouveau profil pour un nouveau métier (*Ambient assistant living*). Il s'inscrit aussi dans des programmes d'internationalisation en proposant 20 bourses financées par le gouvernement régional. Le *cluster* ACLIMA exprime la difficulté d'adapter des référentiels de formation déterminés au plan national aux besoins locaux des entreprises, dans le domaine de l'environnement. Le *cluster* AFM est fortement adossé à l'Institut de formation de la machine-outil (IMH), lui-même très impliqué auprès des entreprises locales en matière de gestion prévisionnelle, de diagnostic des compétences, d'identification des profils.

Dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle de personnes faiblement qualifiées, on voit apparaître deux logiques au niveau des *clusters*.

D'une part, celle qui prévaut dans certaines entreprises du *cluster* ACLIMA, où la nature même de l'activité offre des perspectives à des personnes faiblement qualifiées, pour la gestion ou le tri des déchets. Deux entreprises membres du *cluster* travaillent d'ailleurs avec des personnes en difficulté : l'une accueille des personnes souffrant de handicaps psychiques, et l'autre, Emmaüs, est engagée dans un projet de recyclage de batteries considéré comme

innovant socialement. Grâce à des programmes de coopération financés par le gouvernement régional, ce *cluster* organise l'emploi de personnes faiblement qualifiées, mais dans des pays du sud. Il a été engagé dans un programme financé par la *diputación* de Biscaye pour trouver localement des secteurs d'activité pourvoyeurs d'emploi au profit de personnes en difficulté issues du territoire.

Car d'autre part, prévaut une logique de programme, financée par l'action publique (depuis l'Etat espagnol jusqu'aux *diputaciones*, en passant par le gouvernement régional). C'est le cas du *cluster* Gaia qui a participé à un programme du gouvernement espagnol (Insertic) consistant à former des personnes sans emploi, prescrites par *Lanbide* et intéressées par les technologies d'information et de communication. C'est aussi le cas du *cluster* AFM, via IMH, qui témoigne de sa dépendance aux programmes publics dont les priorités fluctuantes ne permettent pas toujours d'inscrire un engagement dans la durée.

« *…Nous sommes entrés dans ces programmes quand les institutions avaient des budgets généreux. En 2004, le gouvernement régional facilitait le travail collaboratif entre les entités du tiers secteur et les entreprises. On constituait ainsi des groupes d'une vingtaine d'élèves, en faisant intervenir des ONG (Sartu, Croix Rouge, association d'aide aux réfugiés à Bilbao…) pour la formation préprofessionnelle. De notre côté, nous assurions la partie technique de la formation pour des activités de basse qualification dans l'industrie. C'était le bon temps… Pour les migrants, le taux d'insertion professionnelle était de 35 à 40%, proche des publics sortant directement de la formation professionnelle… Avec la crise, IMH ne devient plus une entité prioritaire pour les fonds publics…Entre 2008 et 2014, nous n'avons bénéficié d'aucun programme de financement public… Nous avons seulement réussi à deux reprises à entrer dans des programmes financés par les fondations d'œuvres sociales de banques, comme Caixa*[350] *et Kutxa*[351]*. Avec la Caixa, en 2014, on a bénéficié d'un programme pour des collectifs qui ne sont pas des migrants. Ceux qui sont les mieux préparés aux risques d'exclusion, ce sont les locaux, car leur niveau de base est meilleur. Ce qui est financé, ce sont des programmes spécifiques pour ces personnes éloignées de l'emploi… On avait imaginé un lieu de formation commun entre ces personnes et des ingénieurs, avec la possibilité de faire intervenir les ingénieurs dans la formation… Mais ce projet pédagogique n'a pas pu être mené…Le programme, c'est ça qui te tue, car tout dépend des subventions…* ». Directeur administratif de la fondation IMH, Elgoibar, le 25/04/2015.

[350] Caisse d'épargne et de retraite de Catalogne, première Caisse d'épargne d'Europe.
[351] Caisse d'épargne locale.

En période de crise, la sélectivité des programmes a opéré en faveur des publics les moins en difficulté, à l'image des constats dégagés pour le RI Achat de l'IAE (cf. Deuxième partie, chapitre 5). Elle a relégué ainsi les personnes en risque élevé d'exclusion vers une prise en charge par les services sociaux, organisés autour des municipalités et/ou des ONG caritatives, les a transférées à la marge de l'exclusion réelle, visible ou invisible, ou les a incitées à quitter le territoire (cf. Première partie).

9.3.2 En Pays basque français : la spécialisation de structures dédiées

Dans les travaux du Conseil de développement, l'insertion socioprofessionnelle en général devient une préoccupation liée au développement économique. Elle est appréhendée d'abord à partir du point de vue des acteurs économiques. Certes la question des publics est posée, notamment les jeunes précarisés pour lesquels la Mission Locale présente des analyses et formule des demandes. Mais les réflexions collectives engagées collectivement consisteront d'abord à essayer de consolider et de diversifier le tissu économique, en veillant au renforcement et au renouvellement des compétences.

Un travail de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale a été entrepris afin de repérer les besoins des entreprises du territoire et les métiers en tension. Puis avec le Conseil de développement, et l'appui financier de l'Etat (via la DIRECCTE), une ADEC (Action pour le développement de l'emploi et des compétences) territoriale est engagée en 2012. Elle prend appui sur un diagnostic préalable qui préconise la réalisation de formations pour des compétences transversales entre entreprises et secteurs, en associant les *clusters*. C'est d'ailleurs la première initiative menée en *inter-clustering*. Ici, l'originalité de la réponse de l'ADEC consiste à avoir choisi des compétences transversales (communication, qualité, langues, informatique…) plutôt qu'un secteur d'activité en particulier, en anticipant sur les besoins en compétences des entreprises. Cette opération, menée sous la houlette de la Maison de l'Emploi, a touché près de 300 personnes dans 80 entreprises. Elle est renouvelée en 2015, en y associant les syndicats d'employeurs, de salariés, ainsi que les différents OPCA concernés. Elle situe l'insertion socioprofessionnelle sur le registre de la sécurisation des parcours individuels pour des personnes déjà insérées professionnellement.

Au niveau des *clusters*, l'insertion socioprofessionnelle rejoint des besoins et des préoccupations qui s'expriment à différents niveaux.

Le *cluster* Eurosima par exemple organise annuellement deux sessions *think tanks* parmi ses adhérents pour connaître leurs besoins, ce qui lui permet de mettre en évidence l'évolution des métiers, voire de nouveaux métiers dans les domaines du marketing, de la distribution, de la *suppletion.* Il peut ainsi les accompagner dans leur fonction d'employeur, auprès des personnes nouvellement embauchées[352] notamment.

Le *cluster* Osasuna est engagé sur l'axe de travail ressources humaines : CVthèque, plateforme emplois/métiers, plateforme de remplacement pour médecins… Parmi les indicateurs privilégiés pour évaluer son action, il introduit une dimension qualitative liée à la fonction ressources humaines (recrutements, gestion des *turn over* et de l'absentéisme…). Dans une perspective d'insertion des personnes en difficulté ou non stabilisées dans l'emploi, il participe à deux actions. D'une part, une réflexion sur l'insertion des personnes en situation de handicap dans les établissements ; d'autre part, une adhésion du groupement d'employeurs intersectoriel du Pays basque au *cluster*, ce qui permet à certains salariés d'échapper au temps partiel non choisi.

Le *cluster* Eskal Euréka, par sa plateforme technologique qui promeut l'apprentissage et la formation professionnelle, concourt à l'insertion professionnelle, de jeunes notamment. Sa proximité avec neuf établissements d'enseignement et de formation (basques, aquitains, nationaux) favorise cette approche. La DIRECCTE lui reconnaît un savoir-faire en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences à travers des outils spécifiques (cartographie des employeurs, arbres à compétences).

Le *cluster* Goazen est exposé à une problématique particulière : l'emploi saisonnier. Le besoin de fidélisation et de stabilisation des emplois saisonniers exprimé par différentes filières du tourisme, a justifié la création d'une filiale tourisme au sein du groupement d'employeurs multisectoriel du Pays basque. La filiale finance un demi-poste de permanent grâce au produit de l'activité générée. Elle stabilise ainsi des emplois, elle sécurise employeurs et salariés. Certains des adhérents du *cluster* ont fait appel au GEIQ aquitain de l'hôtellerie de plein air pour pourvoir des postes, sur des compétences parfois difficilement qualifiables (ouvriers polyvalents en camping, par exemple). L'intérêt du GEIQ est reconnu, même si sa famille d'appartenance, l'IAE, semble mal repérée en tant que telle.

Le *cluster* Uztartu se trouve un peu dans la même situation, dans la mesure où plusieurs de ses adhérents éprouvent des difficultés de recrutement, pour des postes correspondant à des niveaux de qualification intermédiaires à élevés (BTS, licence professionnelle, voire Bac +5). Certains d'entre eux (très petites entreprises de l'agro-alimentaire surtout) font appel aux

[352] La « gestion des cas difficiles et de la nouvelle génération » fait l'objet d'une formation ADEC en 2015.

services du GEIQ Agri qualif : des jeunes y sont recrutés pour des contrats de professionnalisation, ce qui permet aux entreprises de bénéficier des apports d'un organisme de formation et d'un accompagnement social, réduisant appréhensions et déconvenues, comme en témoigne la présidente du *cluster*, ayant vécu l'expérience au titre de sa propre entreprise.

« *On se fait aussi aider par le GEIQ Agri qualif. On met les jeunes en contrat pro et ils ont un suivi. Parfois la première année, on se dit : qu'est-ce que je vais faire avec ce jeune ?... Mais ils peuvent débloquer, et là c'est gagné…En général, on les embauche après le contrat pro. Ce travail que fait le GEIQ, nous on ne peut pas le faire. Ils font tout : les liens avec les organismes de formation… Ils ont 30 personnes et ils ne font que ça. Je connais d'autres entreprises qui ont compris la démarche. On se donne du temps et des gens qui étaient au RSA rentrent dans cette dynamique et ça donne des résultats…* » Présidente du *cluster* Uztartu, Gamarthe, le 23/10/2014.

A travers les dynamiques pilotées par le Conseil de développement, l'insertion socioprofessionnelle apparaît tirée par deux moteurs : celui de la jeunesse et celui de l'excellence.

En ce qui concerne la jeunesse, levier prioritaire des dynamiques territoriales, voire objet de cristallisation de la « question sociale » en Pays basque, il a été constaté que le territoire produisait l'un des plus forts taux de bacheliers en France et paradoxalement l'un des plus faibles taux d'études supérieures. Face à l'interprétation possible d'un attachement au territoire qui pénalise les parcours de formations supérieures devant se traduire par une « émigration », et pour affirmer leur rôle clé dans le renouvellement de l'économie du territoire, des établissements de formation supérieure, tels ESTIA[353] ou l'ISA BTP, font valoir la recherche de l'excellence : l'idée n'est pas ici uniquement de retenir les talents locaux mais d'y attirer de nouveaux, afin de favoriser toutes les formes d'innovation dont l'économie du territoire bénéficierait. La création d'entreprises est ainsi encouragée et accompagnée, avec notamment l'appui de la CCI.

Cette dernière accueille aussi par ailleurs de nombreux porteurs de projet relevant des minimas sociaux qui créent leur activité à travers le statut d'auto-entrepreneur. D'autres

[353] Ecole supérieure des technologies industrielles avancées, émanation de la CCI, implantée au cœur d'une technopole qui abrite incubateur, pépinière d'entreprises, laboratoires, entreprises… et les sièges des *clusters* Osasuna et Eskal Euréka.

structures, dont des associations (Atelier Lan Berri par exemple, proche d'Herrikoa à son origine) accompagnent des porteurs de projet dont les profils relèvent de parcours d'insertion socioprofessionnelle.

Cette ambition liant la recherche de l'excellence, la jeunesse, et la priorisation de la création d'entreprises, évincerait-elle l'insertion socioprofessionnelle de personnes en difficulté d'une mise sur agenda territoriale ? Des dispositifs, pilotés par Pôle Emploi et le Conseil régional notamment, sont destinés à ces publics. Ainsi le Conseil régional, à travers son programme régional de formation, finance-t-il la formation professionnelle de personnes relevant de critères sociaux (besoin de reconversion, âge, absence de qualification initiale…) pour des métiers qu'il estime en tension à l'échelle de l'Aquitaine, ou parfois sur des bassins de vie, en fonction de l'appréciation des besoins répertoriés par Pôle Emploi, ou la Mission Locale. Les métiers d'aide-soignant, d'aide médico-psychologique, d'auxiliaire de vie sociale, entre autres, sont visés par ces dispositifs, aiguillant des personnes vers des parcours proposés par différents organismes de formation, soit spécialisés, soit plus généralistes. Quant à la précarité des publics, bien repérée, elle semble rester de l'apanage des structures spécialisées dans le champ social, à l'image de la réflexion initiée en 2015 au sein du collège « Activités sociales et sanitaires» du Conseil de développement du Pays basque sur la définition de la pauvreté et de la précarité. Finalement, les propos de notre interlocuteur de la CCI pourraient traduire cette difficile conjonction en Pays basque entre les enjeux d'insertion socioprofessionnelle perçus à l'échelle du territoire, les institutions qui les traitent, et leur appropriation plus large par les acteurs économiques.

« *Je suis l'évolution des bénéficiaires du RSA, en sachant que beaucoup d'entre eux n'ont pas de diplôme et de qualification. Ca augmente et c'est préoccupant. La précarisation me préoccupe aussi : on arrive dans un environnement de « poor workers ». La tertiarisation des emplois n'est pas indexée sur une augmentation des revenus. L'effet de rente accentue ceci, et ça masque le fait qu'il existe une pauvreté. L'enrichissement patrimonial masque l'appauvrissement des autres. On est très pauvre en réflexion, en partage de cette question. On est incroyablement cloisonné. Chacun réfléchit à son truc dans son coin. C'est une forme d'égoïsme. Dans quels lieux en parle-t-on ? Je ne sais pas. La Mission locale pour les jeunes ; les organismes de logement social ; les associations qui gèrent les populations précarisées. Quand on en est là, c'est qu'on a acté cette situation. Nous par exemple nous n'avons pas de collaboration avec Pôle Emploi sur les publics qu'il s'agit de mettre en emploi. On a travaillé avec l'AGEFIPH. En approchant 92 entreprises, on a trouvé 18 postes d'apprentis accessibles*

aux handicapés….On a chacun nos mondes, nos équations d'analyse. » Directeur du développement économique de la CCI de Bayonne Pays basque, Bayonne, le 16/10/2014.

9.4 Le vieillissement : un risque de réduction à des opportunités marchandes pour les réseaux extra-sectoriels de l'aide à domicile

L'aide à domicile (AD) touche la problématique du maintien à domicile au regard de la situation de dépendance (ou d'autonomie) des personnes âgées. Si l'on entend par réseaux extra-sectoriels de l'AD les lieux extérieurs à ce secteur dans lesquels se règlent les controverses liées au maintien à domicile, nous touchons alors plus largement la question du vieillissement des populations. Comment ce thème est-il amené dans les dynamiques territoriales, sachant que le processus de vieillissement est repéré comme une réalité tangible dans les deux territoires ? Fait-il l'objet d'une appropriation marchande, quelles qu'en soient les formes, du domicile à l'établissement spécialisé ? Participe-t-il de la construction d'un secteur sociosanitaire, favorisant décloisonnements sectoriels et ouverture des « frontières », entre le secteur sanitaire et le social, par exemple ? *In fine*, comment considère-t-on les personnes âgées elles-mêmes ? Comme des objets de prestations ? Comme des sujets dont l'accompagnement de leur propre *empowerment* devient un enjeu de cohésion sociale ?

9.4.1 Dans le Guipuzcoa : de l'exosquelette à l'Ecole de l'expérience

Les travaux de prospective menés au niveau de la *diputación* (cf. Troisième partie, chapitre 8) repèrent le processus de vieillissement comme un risque venant menacer la stabilité du régime de prestations lié à l'Etat de bien-être, en raison du nombre croissant de bénéficiaires.

Les prestations et services qui en découlent relèvent des équilibres construits par l'action publique, associant de manière privilégiée *diputación* et services sociaux des municipalités, mais également le gouvernement régional, notamment pour des actions expérimentales impliquant le secteur sanitaire (cf. Deuxième partie, chapitre 6).

Ainsi, dans la mesure où les prestations et services de base relèvent d'une organisation déjà en place, les agences de développement n'interfèrent pas dans leur mise en œuvre. Certaines agences ne mènent aucune action spécifique en matière de vieillissement, comme par exemple Tolosaldea dont le territoire concentre la plus forte population de jeunes âgés de moins de 14

ans à l'échelle du Guipuzcoa, ou Oarsoaldea, plutôt mobilisée par l'accompagnement des personnes sans emploi et des migrants.

Les autres agences se situent dans un registre qui alterne entre trois pôles : le développement de la *silver economy*, la création de petites entreprises de services, et la valorisation territoriale de l'*empowerment* des personnes âgées sous une forme réciprocitaire.

En ce qui concerne la *silver economy*, l'économie du vieillissement peut être envisagée comme un créneau à même d'offrir de nouveaux débouchés ou de consolider des savoir-faire industriels avérés. Le cas de l'agence UGGASA dans l'Alto Urola est particulièrement remarqué au sein de Garapen. La spécialisation productive de cette *comarca* en matière de métallurgie, la présence de grands groupes étrangers, l'absence de tradition coopérative, ont conduit l'agence de développement à envisager la création d'une filière industrielle autour du travail du métal. La stratégie combine coopération entre entreprises et institutions, innovation technologique et internationalisation. Le secteur sociosanitaire est ici considéré comme un secteur industriel porteur, du fait de la conjonction d'une mobilisation locale (hôpital, centres résidentiels, centres de jour, université formant aux métiers du médico-social) et d'un marché international. Un cycle de formation supérieure « orthoprothésiste » est créé en mobilisant un centre de formation professionnelle tourné vers l'industrie. Un incubateur spécialisé dans ce domaine voit le jour. Les orthoprothésistes peuvent fabriquer et adapter des prothèses externes (semelles, hanche…) et devenir des assistants techniques de médecins hospitaliers. Un nouveau métier apparaît, et il suscite en même temps l'éclosion d'un nouveau marché industriel qui concurrence celui des prothèses standard, entre les mains d'entreprises allemandes. La nouvelle filière industrielle qui en émerge s'intéresse à différentes applications comme l'adaptation des domiciles au vieillissement (potences, déambulateurs…). Des porteurs de projet extérieurs à la *comarca* s'installent dans l'incubateur. Une licence de fabrication permet de produire dans la vallée.

La même agence travaille sur un projet de réhabilitation des fonctions corporelles à partir d'un exosquelette. L'innovation technologique est approchée grâce à des voyages d'études (Etats-Unis, Japon, Allemagne…), la rencontre de chercheurs et d'entreprises. Ce repérage débouche sur la création d'un partenariat entre l'agence et une entreprise allemande pour la commercialisation d'un système de réhabilitation des fonctions corporelles dans les pays de langue hispanique. L'ampleur du projet et du marché mobilisent les appuis de la *diputación* et du gouvernement régional. L'ambition est de fabriquer l'exosquelette dans le Guipuzcoa, mais d'envisager en même temps une maîtrise publique de son usage. Ceci à la différence du Japon qui en a fait un service privé, le centre de réhabilitation fonctionnelle n'y étant accessible qu'à

des personnes aux revenus élevés. La *comarca* pourrait ainsi abriter un centre de référence pour l'utilisation de cette technologie. L'agence affiche, avec la *diputación*, la volonté de conserver la maîtrise d'ouvrage publique de l'équipement. Cette volonté se heurte à la difficulté pour le service public de santé (piloté par le gouvernement régional) de l'incorporer dans son offre de services.

Ce projet présente ceci d'intéressant qu'il combine à la fois la prise en compte du processus du vieillissement, les marchés de haute technologie mobilisant des savoir-faire spécialisés et des partenariats internationaux, la culture industrielle, mais aussi la volonté de contrôle public pour les usages qui en découlent, afin d'en garantir l'accès au plus grand nombre. *Cités industrielle, marchande* et *civique* peuvent ainsi s'y rejoindre.

L'approche technologique du vieillissement conduit également l'agence à intervenir à domicile, aux côtés des évaluateurs mandatés par la *diputación* pour évaluer le degré de dépendance des personnes âgées. L'agence peut ainsi identifier les besoins d'équipement des domiciles, repérer le caractère obsolète du matériel déjà installé, vérifier les besoins d'accompagnement des bénéficiaires et de leurs aidants pour l'usage de ces technologies, ce qui la conduit à proposer des formations à l'attention de ces derniers.

L'avènement de la *silver economy* à partir de la diffusion d'outils technologiques pose la question du niveau d'investissement public à consentir afin de combler les écarts entre une offre coûteuse et une demande non solvable. C'est la difficulté que renvoie l'agence de développement Fomento qui travaille à la structuration d'un pré-*cluster* dans le domaine des « solutions d'appui à la qualité de vie ». Le groupe mobilisé comprend de nombreuses entreprises fabriquant des équipements (ascenseurs, élévateurs, outils d'accessibilité…), mais aussi des structures spécialisées en gérontologie (centres résidentiels, ou fondation Matia spécialisée dans la recherche…). L'agence explique sa difficulté à constituer le pré-*cluster* en raison d'un manque de structuration de la demande par la puissance publique.

A défaut, certaines agences appuient des créateurs d'entreprises ou de petites coopératives à s'installer dans le secteur de l'intervention à domicile (assistance personnelle dans le cadre de la PEAP essentiellement), tout en relevant la difficulté des publics concernés à assumer la gestion d'une entreprise. Elles peuvent développer un partenariat avec des centres de formation professionnelle qui forment des femmes, parfois migrantes, aux compétences professionnelles correspondantes.

Notons aussi le cas de trois agences regroupées dans le cadre d'un projet européen porté par l'association Garapen, visant à établir un diagnostic puis à proposer des actions dans les

entreprises, pour faire face au vieillissement de leurs salariés. Un code de bonnes pratiques en a émergé à l'attention des dirigeants des entreprises.

Enfin, une autre agence témoigne d'une expérience menée dans le but de renforcer et de valoriser les savoir-faire, les compétences et les qualités des personnes âgées. L'« Ecole de l'expérience » propose à de jeunes retraités n'ayant pas suivi d'études de se former sur des thèmes divers, puis de devenir formateurs à leur tour. Les dynamiques de groupes sont favorisées autour de différents thèmes comme la pratique de la montagne, la connaissance de la littérature. L'association des anciens élèves de l'école est composée de formateurs et dix ans après sa création, elle témoigne d'une bonne vitalité.

Cette expérience vient favoriser l'*empowerment* de la personne âgée dans un cadre collectif. Sans réduire la personne âgée à son intérêt marchand, sans l'instrumentaliser à des fins politiques, elle vient compléter des propositions classiques développées par les municipalités auprès de leurs associations de retraités, parfois avec une ambition intergénérationnelle et des moyens importants, comme dans le cas de la ville de *Donostia San Sebastián* (cf. Deuxième partie, chapitre 6).

9.4.2 En Pays basque français : le service pour tous rattrapé par la *silver economy*

Si les perspectives démographiques dégagées lors des travaux de prospective pilotés par le Conseil de développement mettent en évidence le vieillissement de la population, celui-ci semble davantage être perçu comme un risque qu'une opportunité pour le territoire. Il apparaît en première approche que la question relève surtout des analyses pilotées par le Conseil général, transcrites dans son schéma départemental d'autonomie (cf. Deuxième partie, chapitre 6). Dans le cadre de Pays basque 2020, l'atelier « santé-social » a travaillé à la définition d'une cohérence territoriale des politiques sanitaires et sociales à l'échelle du Pays basque.

En matière de vieillissement, des évolutions quantitatives et qualitatives y sont soulignées, devant se traduire par des soins plus importants et un besoin de proximité. Le rapport de l'atelier (Conseil de développement, 2006 : 17) précise qu'il « *convient donc d'adapter l'offre, afin de soulager le devoir que représente la prise en charge des personnes âgées, dans un contexte d'allongement de la durée de vie* ».

Face à ce « devoir », et rejoignant les analyses convergentes menées au plan national et européen (cf. Deuxième partie, chapitre 6), le maintien à domicile relève d'une forme de

réponse à privilégier pour des raisons de moindre coût public et de volonté des personnes concernées. Outre la coordination des intervenants et l'appui aux aidants, il est fait état du besoin de réfléchir à des formes intermédiaires entre le domicile et l'hébergement en établissement, comme la restauration collective, afin de retarder l'entrée en établissement. On ne parle pas ici de centres de jours comme dans le Guipuzcoa, mais d'accueil de jour et d'hébergement temporaire. L'autre réponse est l'adaptation des équipements spécialisés, type EHPAD[354], à la demande, tant dans leur répartition géographique, que dans leur évolution fonctionnelle à de nouvelles situations et pathologies (telle la maladie d'Alzheimer). La forte attractivité du Pays basque est mise en relation avec la présence importante du secteur lucratif dans ce domaine, que des travaux ultérieurs confirment et quantifient (Erguy, 2011). Si les EHPAD privés à but lucratif entrent dans le calcul du taux d'équipement, ils ne sont pas habilités à l'aide sociale, soulevant le problème de l'accessibilité des personnes âgées à faibles ressources, et ce en particulier sur la côte basque où le nombre d'EHPAD à but lucratif est parfois majoritaire[355]. La priorité au secteur non lucratif pour la création de places nouvelles devient ainsi un enjeu territorial, au nom d'un autre devoir, celui d'accueillir tout le monde. La *cité civique* peut être invoquée face à l'extension rampante d'une *cité marchande*, miroir aux alouettes d'une *silver economy* sans autre limite que le pouvoir d'achat de ses bénéficiaires, renforcée par l'attractivité héliotropique de la côte basque. Mais aussi les politiques publiques nationales qui la soutiennent, dans une perspective où le secteur de la santé devient un support d'application et de développement de technologies innovantes, emblématique de l'excellence en matière de recherche.

C'est d'ailleurs un axe de travail au sein du *cluster* Osasuna, dont le statut privé des entreprises adhérentes, qu'il s'agisse d'établissements de soins, d'EHPAD ou de structures de maintien à domicile, n'empêche nullement les collaborations avec des institutions publiques.

« *On travaille sur la silver economy avec France Clusters et Aerospace Valley. On travaille aussi avec l'Agence régionale de santé. La silver economy se met en place au niveau aquitain et midi-pyrénéen. Il s'agit de développer de futurs métiers pour l'accompagnement des personnes et le maintien des personnes âgées à domicile. La R&D est importante. Il y a 2 volets : la technologie et l'accompagnement, car la technologie ne va pas sans l'homme. L'étude comportementale va avec* ». Directrice du *cluster* Osasuna, Bidart, le 10/11/2014.

[354] Le réseau des EHPAD du secteur 7, association qui rassemble 32 EHPAD du Pays basque est membre du Conseil de direction du Conseil de développement en 2014, sa représentante étant membre du bureau.

[355] 25 % des EHPAD du territoire Soule Navarre/Côte basque sont à but lucratif, contre une moyenne nationale entre 15 et 20%, en 2011 (Erguy, ibid.).

Le *cluster* collabore ainsi à des programmes de recherche et de développement mobilisant des partenariats multiples, avec le Conseil régional d'Aquitaine, Aquitaine Développement Innovation ou le *cluster* de santé aquitain spécialisé dans les technologies d'information et de communication.

Le magazine *Osasuna Mag*, support de communication du *cluster* Osasuna, est destiné au grand public, et notamment aux usagers des établissements adhérents au *cluster*. Un numéro du magazine a été consacré entièrement aux seniors[356]. Il faisait apparaître par exemple la mise au point d'une combinaison pour professionnels et aidants destinée à éprouver les capacités motrices et sensorielles d'une personne âgée, pour, *in fine*, mieux la comprendre et donc mieux l'accompagner. Cette combinaison, promue par une entreprise d'aide à domicile privée rencontrée dans le cadre de nos entretiens (cf. Deuxième partie, chapitre 6), trouve naturellement sa place lors d'un salon dédié aux seniors organisé dans une localité balnéaire de la côte basque. Ce même magazine présente de manière détaillée les possibilités d'intervention publique pour l'accompagnement des personnes âgées, à travers l'APA et les différentes modalités développées dans les RI Achat et Financement de l'aide à domicile. La redistribution publique ne peut être négligée lorsqu'il s'agit d'optimiser les conditions nécessaires au développement d'un marché, dans le domaine de la dépendance.

La *silver economy* inspire d'autres initiatives dans le sens d'une approche technologique, suscitant de l'intérêt en raison de leur inventivité (robot d'assistance à domicile pour aider les aidants, par exemple), et résonnant comme autant de signes de reconnaissance d'une montée en qualification de l'économie locale, sur la technopole Izarbel.

Le Contrat Local de Santé, aboutissement d'une démarche contractuelle entre l'Etat (par l'intermédiaire de l'Agence régionale de santé) et les collectivités locales, pour la Basse-Navarre et la Soule, pose des objectifs en relation avec les enjeux territoriaux repérés en matière de santé : amélioration de l'offre de soins par la coopération public/privé, et encouragement à l'installation de professionnels (création de maisons de santé, notamment). Le contrat signé en 2013 (Contrat Local de Santé Basse-Navarre Soule, 2013) ne donnait pas la priorité au vieillissement en tant que tel, malgré quelques actions précises s'y rapportant, comme l'accompagnement des aidants.

L'intervention publique, arbitrée grâce aux moyens octroyés par le Conseil général et dans une bien moindre mesure l'ARS, est bien entendu complétée par l'offre de services de

[356] Osasuna (2013), Les *seniors au centre de toutes les attentions*, n° 8, Octobre-novembre-décembre 2013, p.11-15. http://www.osasuna.cluster-sante.fr/mag

proximité des CCAS/CIAS, qui font parfois du thème du vieillissement un axe privilégié (cf. Deuxième partie, chapitre 6).

Silver economy et proposition de services publics traceraient-elles les seules pistes de réflexions porteuses de nouveautés en matière de vieillissement ?

La cohésion sociale, thème récurrent dans les démarches de développement durable des collectivités, à travers notamment leurs Agendas 21, repose sur un marqueur commun : la solidarité intergénérationnelle. C'est à ce titre que des pistes sont explorées, comme des ateliers intergénérationnels, des temps de rencontre organisés entre jeunes enfants dans des crèches et résidents d'EHPAD.

Le problème du logement a également bénéficié de cette approche intergénérationnelle à travers des initiatives, comme celle pilotée par une association ou un CCAS, qui consiste à mettre en relation des étudiants et des propriétaires âgés disposant d'un logement excédant leurs besoins, sur un principe d'échange de services. L'association Hemen, a animé un groupe de travail, reliant dans sa problématisation l'existence de grandes maisons semi-vides en Pays basque intérieur, leur entretien difficile avec la perspective d'aliénation du patrimoine correspondant, et l'isolement de personnes âgées. Des formes de cohabitation inter ou intra générationnelle ont été évoquées, version contemporaine d'un nouveau béguinage à inventer. C'est à ce titre qu'elle a pu connaître et valoriser une expérience associative, urbaine, consistant à organiser la garde à domicile de personnes âgées dépendantes. La nouveauté réside ici dans l'application du principe de cohabitation responsable qui repose sur la contractualisation directe par l'employeur/personne âgée d'un aide-soignant vivant à domicile. Bien que légale, la forme n'en suscite pas moins une réaction de frilosité de la part des acteurs publics, en raison de la difficulté à admettre une modèle économique qui articule le principe de réciprocité à ceux du marché et de la redistribution (cf. Deuxième partie, chapitre 6).

Mais finalement, au-delà de ces pistes prometteuses qui situent la question du vieillissement au cœur de problématiques territoriales plus larges, nous voyons poindre deux facteurs qui viennent freiner sa prise en considération par les acteurs qui pilotent les dynamiques territoriales.

D'abord, la crainte que suscite le développement d'une économie présentielle, dont le principal moteur reposerait sur le renforcement de populations âgées à revenus élevés. Sous cet angle, l'attractivité du Pays basque reporterait au loin l'horizon rêvé de la « Silicon Valley », avec ses attributs de performance et de jeunesse, pour lui substituer la morne ambition d'une « Silver Land » aux perspectives moins grisantes. L'appréhension, voire le

rejet, rejoignent ici la *cité de renom* déjà invoquée dans les combats de valeurs portés par les logiques de coopération de certains *clusters* (cf. troisième partie, chapitre 8), comme le souligne cet interlocuteur.

« *Je suis très sceptique sur le fait de continuer à créer localement des emplois destinés à faire un service sur place et donc une économie endogène,…je cherche le mot mais je crois que c'est ça…Tout ce qui va concourir à créer des emplois de cette catégorie endogène, comme faire venir des vieux et former des aides-soignants et des assistants de vie, c'est idiot et je suis contre. Attention à être dans la santé et non pas dans le tourisme de bien-être. Car dans ce cas l'effort de la collectivité serait tourné vers la mutualisation des efforts pour une privatisation des bénéfices* ». Président du Conseil de surveillance d'Herrikoa, Bayonne, le 30/09/2014.

L'autre frein renvoie à la représentation d'un secteur qui serait pourvoyeur d'emplois de faibles qualifications, et ne pourrait donc contribuer à requalifier le territoire. Pas de salut sans *cité industrielle*, pas ou peu d'intérêt par et pour le territoire sans caution technologique.

« *Les reconversions se font dans des secteurs qui ne sont pas qualifiants. Celui des services est très dominant ici. Le service est un secteur de servitudes. On peut aller d'aide-ménagère à aide à domicile, mais on ne va pas loin. On ne deviendra pas ingénieur…* » Président du Conseil de développement, Bayonne, le 24/10/2014.

9.5 Vers des concepts favorisant une appréhension intégrée des problématiques sociales

Les aspects sociaux qui font question dans les dynamiques territoriales sont parfois appréhendés de manière intégrée, tant dans leur énonciation que dans la mise en solution, car ils associent des objectifs économiques, voire des préoccupations environnementales. Nous avons repéré dans les deux territoires, des formes communes, mais aussi spécifiques, qui expriment des modalités d'encastrement ou de ré-encastrement de l'économique et du social, de telle manière que ce dernier ne soit pas réductible à des questions qu'il s'agirait de traiter en soi et pour soi. Nous les avons regroupées, autour de trois concepts, soit revendiqués en tant que tels, soit décrivant les pratiques dont ils relèvent : le développement durable, la responsabilité sociale des entreprises, l'innovation sociale.

9.5.1 Le développement durable, ou le social comme invité discret à la table de l'économie et de l'environnement

Dans les deux territoires, les projets de développement conçus aux différentes échelles sont dits durables, et ils sont parfois même labellisés de l'estampille Agenda 21 qui en garantit la conformité. Entre version contemporaine de l'intérêt général et concept fourre-tout, le développement durable qui *« s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures* » (Rapport dit Brundtland, 1987 : 14), s'est imposé dans le vocabulaire international depuis la Conférence mondiale de Rio en 1992, premier « Sommet mondial de la Terre », autour de trois objectifs : l'efficacité économique, l'équité sociale et la responsabilité écologique. La définition du développement durable insiste sur la notion de besoins, et notamment des populations les plus démunies, ainsi que sur les limites de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. Pourtant, au-delà de la « *déclaration d'intention généreuse, ce sont d'abord les préoccupations écologiques qui s'imposent…les ennemis majeurs pour l'avenir de la planète que le rapport Brundtland désigne n'ont pas grand-chose à voir avec les besoins des plus démunis… Il s'agit d'une part des changements climatiques imputés à l'accumulation de gaz à effets de serre… d'autre part des atteintes à la couche d'ozone…* » (Brunel, 2004, 2012 : 45). Le premier Sommet de la Terre en 1992 donne un cadre de référence pour allier les trois objectifs du développement durable : l'Agenda 21. L'Agenda 21 « *remet au centre des priorités publiques la notion de territoire, l'économie n'est plus décontextualisée de son enracinement local* » (ibid. : 49). L'extension des Agendas 21 aux différentes échelles territoriales, allant des Etats-nations jusqu'à des territoires de proximité, se vérifie en Guipuzcoa et en Pays basque français.

a/ Dans le Guipuzcoa : du réductionnisme environnemental à un nouveau cadre de réflexion

Cinq des six agences de développement rencontrées sont engagées dans un Agenda 21. Ce dernier peut correspondre au projet stratégique du territoire de la *comarca*. Le rôle de l'agence peut aussi consister à prêter des moyens en ingénierie aux municipalités, déjà engagées à leur propre niveau dans des Agendas 21 locaux.

Les Agendas 21 privilégient souvent des entrées environnementales (gestion des déchets, sensibilisation à l'écocitoyenneté notamment auprès des scolaires, préservation de la biodiversité, transports…). Ils révèlent également le pragmatisme économique des choix

stratégiques du Guipuzcoa et de la Communauté autonome basque en général, afin de favoriser le développement des énergies renouvelables, du point de vue des usages locaux, mais aussi des possibilités de déploiement industriel.

Grâce à son approche du développement durable, l'agence Goieki a réalisé un saut d'échelle dans l'appréhension de la transversalité des problématiques. Après avoir travaillé son plan stratégique territorial en 2004-2005 sous la forme d'un Agenda 21 (ce qui lui a permis de mettre en évidence les problématiques du vieillissement, du chômage féminin et de la migration), elle exprime à présent le besoin de changer de méthode. Plutôt que de privilégier des forums thématiques (environnement, social, industrie), elle souhaite travailler en forum fédérateur, afin de définir nouvelles lignes stratégiques et projets selon une vision intersectorielle. Elle a désigné « Agenda 22 » ce nouveau forum précurseur qu'elle considère comme innovant dans sa conception même.

b/ En Pays basque français : entre cadre englobant et ordre parallèle

Le contrat territorial 2007-2013 pour le Pays basque a été reconnu Agenda 21 local par le Ministère de l'Environnement français. Plusieurs communes du Pays basque se sont inscrites dans un projet de territoire labellisé Agenda 21 local.

A ce titre, et à ces différentes échelles, il a été considéré que les projets correspondants répondaient à cinq finalités du développement durable : lutter contre le changement climatique et réduire les émissions de gaz à effet de serre, préserver la biodiversité et les ressources naturelles, favoriser l'épanouissement pour tous, renforcer la solidarité entre les générations et entre les territoires, promouvoir des modes de production et de consommation responsables. Au-delà de ces finalités, les projets de territoire doivent s'approprier une méthode de travail qui privilégie cinq éléments de démarche[357].

L'un d'entre eux, la participation, questionne l'effectivité de la nature participative des démarches, leur capacité à toucher les populations, directement ou indirectement. Et ceci à différents titres : information, mais aussi participation active, dont l'association au choix des projets et la coproduction pourraient constituer les formes les plus abouties. Un tel processus produirait ainsi une forme d'*empowerment* collectif en même temps qu'il en est la condition nécessaire ou le signe tangible.

La transversalité est un autre élément de démarche qui se réfère à la capacité d'énoncer des problématiques de manière transversale (en liant les aspects économiques, sociaux et/ou

[357] La participation, le pilotage, la transversalité, l'évaluation, l'amélioration continue.

environnementaux, par exemple), mais aussi à les traiter transversalement au plan opérationnel. Elle s'apprécie à différents niveaux : celui de l'action publique (par la capacité d'articulation des différentes politiques sectorielles, ou à différents échelons territoriaux), et plus largement celui des mobilisations socioéconomiques (ce qui renvoie tout autant à l'aptitude au décloisonnement de ces dernières).

Le projet de territoire du Pays basque a été reconnu Agenda 21 au motif que les différentes finalités du développement durable étaient couvertes par le caractère large des thématiques inscrites dans le contrat. De même, l'antériorité de la démarche, l'étendue de l'assiette des participants aux différents travaux, ont pu convaincre de sa dimension participative et de sa capacité à croiser des regards qui transcendent les appartenances sectorielles et thématiques.

Il nous apparaît cependant que l'extension de la dimension participative pourrait être questionnée, malgré le renouvellement des membres du Conseil de développement. De même la transversalité des approches renvoie à des choix méthodologiques. Est-elle favorisée par une réflexion circonscrite à des ateliers thématiques (santé-social d'une part, économie-emploi-formation d'autre part,…), si les analyses et conclusions qui en émergent ne sont pas croisées ? Ne contribue-t-elle pas à renforcer des perceptions parallèles, voire une forme de culture de l'entre soi (par sphère professionnelle), qui ne favorise par les perceptions communes d'enjeux, comme le soulignait l'interlocuteur de la CCI interrogé sur l'insertion socioprofessionnelle de personnes en difficulté (cf. supra) ?

Ces différentes questions étaient déjà soulevées en 2010, dans un bilan évaluatif de l'Agenda 21 (Conseil de développement du Pays basque, 2010). Certaines, comme la participation citoyenne, étaient renvoyées aux échelons infra-territoriaux des collectivités, à l'image de la ville de Bayonne ayant mis en place une charte de la participation citoyenne à l'occasion de son Agenda 21 municipal.

Le futur contrat 2014-2020 révèle une prépondérance de projets économiques et environnementaux retenus en première priorité ; il vient souligner en creux le faible nombre de projets à caractère social, ou la difficulté à concevoir des projets par nature transversaux, qui condenseraient des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Le choix de l'appel à projets a finalement favorisé l'ordre parallèle de maîtres d'ouvrages aux fonctionnements cloisonnés, au détriment de la transversalité des approches, pourtant engagée dans les groupes de travail préalables.

c/ Des logiques institutionnelles bousculées par les mouvements sociaux et citoyens ?

Finalement, si le concept de développement durable est largement invoqué dans les deux territoires, il permet certes d'appréhender les différents champs du développement territorial, en les croisant avec plus ou moins de succès, mais sans remettre en cause fondamentalement les modèles de croissance économique sur lesquels sont fondées les dynamiques économiques territoriales. Nous sommes ici loin du « pari de la décroissance » (Latouche, 2006).

Pendant ce temps, les mouvements sociaux citoyens s'expriment, de part et d'autre. En Pays basque français, la « vague » citoyenne pour le climat a prolongé son rassemblement festif d'octobre 2013 : Alternatiba devient un mouvement citoyen qui s'est étendu à d'autres pays européens. L'association Bizi[358] qui en a été l'instigatrice (cf. Première partie) s'inscrit en 2015 au cœur d'une nouvelle initiative : un Tour de vélo, démarrant à Bayonne, et qui, après avoir traversé six pays européens, s'achève à Paris avant la conférence des Nations Unies pour le changement climatique (COP21) en décembre 2015. Le périple permet de sensibiliser lors de son passage sur la sobriété énergétique, les AMAP, les circuits courts, la finance éthique, les médias alternatifs, une économie fondée sur le recyclage…Cette initiative citoyenne, qui trouve son ressort dans une forte implication locale articulée à une perspective internationale, bénéficie du regard bienveillant de la part des formes de mobilisation institutionnelle regroupées au sein du Conseil de développement. Bien que proches par une finalité partagée, elles se différencient cependant : la radicalité du sentiment d'urgence de la première ne peut se satisfaire pleinement du besoin de construction consensuelle des secondes.

L'une de ses étapes était la ville de Bilbao où l'attendaient différents mouvements alternatifs, dont ceux représentés par le réseau REAS engagé dans la promotion d'une consommation socialement responsable (cf. première partie).

[358] Qui, toujours dans une ambiance éco-festive, et sous le parrainage de personnalités telles Christiane Hessel, veuve de Stéphane Hessel (auteur de l'essai « Indignez-vous ! » en 2010) ou du sociologue Edgar Morin, mène des actions décalées à des fins de sensibilisation du grand public : déversement de charbon devant l'antenne bayonnaise de la banque Société générale, pour dénoncer un projet industriel d'exploitation de charbon soutenu par la banque, ou vol de chaises à l'intérieur de l'antenne bayonnaise de la banque HSBC, accusée d'organiser l'évasion fiscale.

9.5.2 La responsabilité sociale des entreprises, entre marquage marketing et engagement éthique

La responsabilité sociale des entreprises (RSE) *« renvoie à l'intégration des dimensions marchandes et non marchandes dans la gestion, et à la prise en compte des effets externes positifs et négatifs des entreprises sur la société* » (Gond et Igalens, 2008, 2014 : 3). Elle se situe au cœur des dynamiques contemporaines du capitalisme en offrant une illustration de sa capacité à s'adapter à ses critiques en les internalisant au sein même des processus de gestion (Boltanski et Chiapello, 1999). Ceci lui vaut un regard critique de la part de ceux qui ne lui reconnaissent pas l'ambition d'une transformation sociale au nom de la raison éthique (cf. propos de Defourny, Première partie, chapitre 1). La question est posée : l'engagement des entreprises au titre de la RSE porte-t-il la sincérité de la conviction de ses dirigeants, de ses parties prenantes, ou trace-t-il d'abord le sillon d'une communication marketing intéressée ? La critique comme la question rejoignent les limites soulevées à l'égard du développement durable, dont la RSE peut constituer une déclinaison partielle dans sa version entrepreneuriale. La RSE incorpore une dimension politique et morale qui ne peut se réduire à la performance sociétale, mais qui l'impacte (Chanteau, 2011).

Ce qui nous intéresse ici est finalement de repérer comment, au nom de cette démarche de RSE, des entreprises s'intéressent à des problèmes sociaux (ou sociétaux), en internalisant parfois la construction de réponses dans les processus de production, ou en soutenant des initiatives qui dépassent la dualité marché/redistribution publique car elles font intervenir le principe de réciprocité.

a/ Dans le Guipuzcoa : de l'appropriation marchande à un nouveau cadre de réflexion

Du point de vue d'une approche marketing de la RSE qui associe cette dernière à l'innovation sociale, le *cluster* Gaia apporte des exemples où la dimension marchande de la RSE apparait à travers le transfert de technologies vers des pays du sud. Ainsi, la diffusion de télé-centres dans des pays comme l'Inde, le Pakistan est-elle rattachée à la RSE et à l'innovation sociale dans la mesure où ces télé-centres permettent à des publics comme des enfants, mais aussi des femmes, ou des personnes âgées, d'accéder aux nouvelles technologies d'information et de communication. De la même manière, un projet technologique de diffusion de microcapsules pour lutter contre la malaria, mené en partenariat avec une fondation humanitaire en Inde, est-il valorisé au titre de la RSE.

Le cluster ACLIMA envisage la RSE au titre de l'innovation non technologique, ou innovation sociale. Celle-ci est comprise dans le sens des relations entre l'entreprise, l'environnement et plus largement la société, posant parfois la question de l'intégration de collectifs en difficulté (notamment des personnes handicapées).
Le cluster AFM évoque le cas de l'un de ses membres qui a remporté un prix européen au titre de la RSE. Il s'agit d'une entreprise dont le statut juridique de SL / *Sociedad laboral* (Société de travailleurs) a favorisé l'intérêt pour la RSE en raison de la mobilisation des salariés également actionnaires de l'entreprise. Cette question est travaillée en tant que telle par les SL dans une association qui les regroupe, le statut juridique des SL amenant son propre cadre de réflexion sur la responsabilité sociale, selon une acception qui dépasse les intentions marchandes.
Dans un registre semblable, les coopératives disposent d'un fonds coopératif et financent à ce titre des actions à caractère social, souvent de portée locale (clubs sportifs, événementiels, publications en *euskera*…). L'une des SIAE rencontrée lors de nos enquêtes (cf. Deuxième partie, chapitre 5) a pu bénéficier d'un financement ponctuel dans ce cadre.
Le cas d'une entreprise privée, société anonyme, spécialisée dans la métallurgie, illustre une implication locale des salariés au nom de la RSE. Certains d'entre eux se sont engagés bénévolement dans des projets développés par Caritas. L'engagement des salariés, valorisé par l'entreprise, pourrait conjuguer gestion du management, promotion commerciale, implication locale et intérêt général, comme le soulignait cet observateur.

« *… L'entreprise est très visible localement. Si on voit qu'elle appuie des collectifs en difficulté, on se dit que les personnes qui y travaillent veulent s'engager. Ce qui est technique, tu l'apprends. Mais l'humain…On peut valoriser les personnes déjà engagées dans des associations parce qu'elles voudront incorporer cette notion de responsabilité, de motivation, dans l'entreprise…* ». Directeur administratif de la fondation IMH, Elgoibar, le 25/04/2014.

Il s'agit là d'un exemple invitant à élargir la notion de réciprocité en sortant de la circularité obligée donneur/receveur. Les salariés donnent du temps et des compétences au profit d'une association bénéficiaire. Ils reçoivent en retour une gratification symbolique et immatérielle liée à la valeur qu'ils accordent à leur engagement, mais aussi un surcroît de considération au sein de leur entreprise. Cette dernière valorise pour son compte la caution morale d'un tel engagement au profit du territoire, mais aussi les *capabilités* des salariés (notion de

responsabilité, d'engagement…) développées en d'autre lieux et valorisables professionnellement.

Le principe de réciprocité (engagement sur une base ni marchande ni monétaire) ainsi élargi reste cependant subordonné à l'ordre marchand.

Ces différentes initiatives s'inscrivent dans l'ambition d'un cadre méthodologique d'application de la RSE en Communauté autonome basque, conçu par l'Agence basque d'innovation *Innobasque*. Celle-ci propose une réflexion éthique sur les différentes formes de conception de l'entreprise (*Innobasque*, 2013)[359], pouvant se traduire d'un point de vue opérationnel dans cinq domaines clés : le milieu naturel, les relations de travail, les clients, les fournisseurs et la communauté au sens large. Notons parmi les pistes évoquées, les suggestions suivantes pouvant rejoindre la « question sociale » :

- l'embauche de personnes appartenant à un collectif en risque d'exclusion ou avec un handicap ;
- l'adaptation ou la création de nouveaux produits et services pour des clients en risque d'exclusion ou avec un handicap ;
- un travail conjoint avec ses fournisseurs pour découvrir des domaines dans sa chaîne de valeur offrant des possibilités de réduction de coûts ;
- la priorité donnée à des fournisseurs ou des sous-traitants locaux, régionaux et nationaux pour favoriser l'emploi local ;
- la collaboration avec des associations sociales de la région pour aider des populations en risque d'exclusion ou avec des ONG pour identifier des actions de volontariat prioritaires pour la communauté.

b/ En Pays basque français : les frontières du « social » déplacées

En Pays basque français, la notion de RSE est appréhendée diversement par le monde économique. Rappelons que les valeurs et les objectifs de la marque territoriale renvoient à la notion de responsabilité sociale, dans un cadre collectif territorialisé. La RSE en tant que telle est appropriée par les entreprises, notamment les plus importantes, selon des objectifs et des modalités qui rejoignent les référentiels nationaux.

Deux autres démarches, portées toutes les deux par des associations, ont retenu notre attention. Elles se rapportent à la notion de RSE, mais elles la débordent. D'une part à travers une réponse qui incarne le principe économique de réciprocité inféodé à l'ordre marchand.

[359] Initiative pilotée par Innobasque, à laquelle se sont joints de nombreux autres acteurs, tels ASLE, (Agrupación de sociedades laborales de Euskadi), KonfeKoop, mais aussi les Chambres de Commerce, le Cluster Gaia, les trois diputaciones, Emmaüs, la banque éthique Fiare, par exemple.

D'autre part à travers une modalité de travail social qui ne relève plus uniquement de la redistribution publique mais aussi du secteur marchand.

La première est illustrée par une association affiliée à la fondation nationale FACE (déjà évoquée car elle participe au RI Financement de l'IAE), dont le rayonnement local couvre les Pays de l'Adour[360]. Reposant sur l'adhésion des entreprises, mais financée en grande partie par des subventions, dont la plus importante est octroyée par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, elle oriente son action vers trois thématiques : la lutte contre les discriminations, la promotion de l'égalité professionnelle et l'égalité des chances. Parmi les actions qu'elle conduit, figure un travail de médiation sociale auprès de populations précarisées qui connaissent des problèmes de règlement de leur facture énergétique. Ici l'intérêt économique guide le travail social… puisque la fondation intervient auprès de publics repérés par certains de ses adhérents qui ne sont ni plus ni moins que des fournisseurs d'énergie (EDF, GDF).

Dans ce cas, la fondation intervient en complément des assistants sociaux qui relèvent du secteur public (Conseil général ou CCAS).

Elle participe également à une action partenariale dans le cadre de deux PLIE (Programme local pour l'insertion et l'emploi), dont celui mené sur Bayonne au titre de la politique urbaine (contrat de ville). Un poste de référent est détaché par la fondation auprès du PLIE : il permet à des personnes, orientées par le service public de l'emploi, de bénéficier d'un accompagnement renforcé pouvant aller jusqu'à 24 mois, et pouvant se prolonger 6 mois après l'entrée en entreprise (cf. Deuxième partie, chapitre 5). Jusqu'en 2014, cet accompagnement pouvait être complété par un système de parrainage.

Celui-ci permet à des bénéficiaires du RSA de bénéficier d'un soutien, pour améliorer leurs outils de communication (CV) par exemple, ou accéder à un réseau de connaissances valorisable professionnellement. Les parrains sont surtout des cadres, salariés d'entreprises adhérentes à la fondation, elles-mêmes engagées au titre de la RSE. L'implication bénévole des salariés pour accompagner les personnes en demande d'emploi est valorisée au titre de la RSE. Ici également, à l'instar de l'entreprise guipuzcoane évoquée plus haut, la motivation de l'entreprise mêle recherche d'une image, responsabilisation des salariés, management interne, engagement citoyen, intérêt général. Dans un registre équivalent, le Crédit agricole, membre de la fondation et engagé dans la RSE, autorise ses salariés à s'investir 16 heures par an dans les actions de la fondation.

[360] Soit un territoire couvrant approximativement les départements des Pyrénées-Atlantiques, des Landes et des Hautes-Pyrénées.

La réciprocité est ici délimitée par le cadre légal du contrat de travail ; elle est en réalité financée par l'activité marchande de l'entreprise.

La seconde démarche est portée par une association composée d'assistantes sociales qui travaillent uniquement dans les entreprises. Le spectre d'intervention de ces travailleuses sociales couvre différents domaines de la vie des salariés : sphère privée et familiale, logement, endettement, travail et santé. L'association peut aussi être saisie par ses adhérents, employeurs ou comités d'entreprises, pour une fonction de médiation sociale concernant les relations salariés/employeur, des difficultés interpersonnelles, une veille sur le mal-être au travail. Les interventions professionnelles, toutes financées par les entreprises, sont parfois sollicitées au titre de la RSE, en tant qu'adossement à un service social intégré des entreprises, pour soutenir des personnels fragilisés par exemple. L'exemple de cette association montre que par le biais de la RSE, le curseur du travail social se déplace sur un double terrain : celui de l'entreprise d'une part, et à l'intérieur de celle-ci, celui du dialogue social.

Cette démarche est à relier à une initiative plus globale pilotée en 2015 par le Conseil de développement du Pays basque sur le dialogue social territorial autour de plusieurs thèmes : la santé et la qualité de vie au travail, la GPEC territoriale, l'amélioration des politiques de ressources humaines par des outils de mutualisation tels un comité d'œuvres sociales et culturelles, mais aussi un service inter-entreprises territorial, ou la sensibilisation des jeunes au monde du travail. Elle présente un double intérêt : une perspective d'attractivité accrue des TPE auprès des salariés et notamment des jeunes, mais aussi une sécurisation des employeurs. Elle signifie par son existence même la conscience partagée de situations de fragilités au sein de l'entreprise, que cette dernière ne peut se contenter d'externaliser, fût-ce pour des raisons intéressées. Il reste à observer la place qu'elle accordera aux personnes ayant accompli un parcours antérieur dans des structures de l'IAE, dont la dernière étape dans une entreprise ordinaire supposerait parfois un accompagnement social temporaire, voire un aménagement du poste de travail. L'enjeu est ici de comprendre si l'entreprise situe sa responsabilité uniquement auprès des effectifs déjà en place, ou si elle est susceptible de l'étendre à l'accueil de publics vulnérables en provenance de son territoire d'implantation, et ne rentrant pas dans la catégorie des personnes en situation de handicap.

9.5.3 L'innovation sociale : du projet « transtitutionnel » aux apports des mouvements sociaux

A quelles formes d'innovation sociale s'intéresser, dans une perspective polanyienne (Polanyi, 2008 : 514, Dourson, 2009), qui renvoie à un projet de transformation sociale ou sociétale ? Cette ambition est-elle nécessairement contredite par une conception schumpétérienne de l'innovation (Dourson, 2014, Schumpeter, 1998, 1942), alimentant capitalisme, économie marchande et croissance ?

Prises en étau entre visée transformatrice et pragmatisme adaptatif, nous avons relevé une démarche et une initiative qui illustrent deux formes d'innovation sociale, dont le point commun pourrait être qu'elles lient, voire subordonnent, le principe marchand de l'économie à un objectif social appréhendé à l'échelle du territoire.

a/ Dans le Guipuzcoa : concevoir les projets par-delà les institutions

La première démarche relève de l'évolution d'une structure, *Gipuzkoa Berritzen*, dont l'objet, lors de sa création en 2005, était de renforcer l'innovation territoriale par la coopération. De nature très institutionnelle, elle s'inscrit dans le prolongement des travaux prospectifs *Gipuzkoa* +20. Elle est d'abord complètement intégrée au sein de l'agence basque d'innovation, *Innobasque*. Puis elle s'en détache en 2012, devenant alors une association composée de personnes physiques. Son évolution organique et son cadre de réflexion soulignent la difficulté à lier performance économique et enjeux sociaux dans l'espace contraint du jeu institutionnel, et le besoin de s'en défaire pour construire des espaces de réflexion moins prisonniers des logiques programmatiques.

Ainsi, son ambition consiste-t-elle à porter un regard critique sur le processus d'innovation lui-même, au constat que les efforts publics importants consentis en matière de recherche et développement ont produit peu de résultats. La question de l'innovation devient alors celle de la coopération. L'innovation par la coopération, mais selon une approche qui ne se réduise pas à l'égoïsme calculateur du passager clandestin souhaitant accéder à la performance de l'autre, car il se trouve tout simplement au bon moment au bon endroit.

« *… N'importe quel projet doit être pensé en idée de coopération. Ce qui est important n'est pas que ce verre, par exemple, se fasse, mais qu'on le fabrique par la coopération. De*

manière à générer des équipes qui fonctionnent en réseau. Car on ne nous apprend pas à coopérer… ». Gérant de *Gipuzkoa Berritzen*, Donostia San Sebastián, le 11/12/2014.

En situant la démarche au service de l'amélioration de la société dans son ensemble, *Gipuzkoa Berritzen* est amené à définir six lignes de travail dans lesquelles doivent s'inscrire toutes les initiatives accompagnées, parmi lesquelles l'éthique et l'entreprise, l'économie et le bien commun[361], le développement *comarcal* (en posant la question du rôle des agences de développement, par-delà la gestion des programmes institutionnels), l'encouragement à la prise d'initiative, les collaborations entre générations sans lien hiérarchique…

Les quelques 80 personnes qui adhèrent à l'association sont toutes issues d'institutions, représentant le monde économique et social, mais les idées amenées par ces personnes physiques sont traitées en tant que telles, et non pas en tant que futurs projets institutionnels. Les besoins d'entente institutionnelle pour construire le cadre des moyens nécessaires sont renvoyés vers d'autres lieux

Un exemple d'idée n'ayant pu être menée à son terme en raison de l'entrave institutionnelle est donné par un projet expérimental en matière de vieillissement, associant *Osakidetza* et la *diputación* du Guipuzcoa. Il s'agissait de créer un « laboratoire » dans la ville de Zarautz, autour d'un gestionnaire de cas issu du centre de santé municipal, devant faciliter l'articulation avec les services sociaux pour le traitement de près de 200 personnes. L'innovation résidait ici dans le caractère inédit du travail conjoint entre *Osakidetza* et les services sociaux. Mais dans le même temps, le gouvernement régional lançait son programme expérimental *Etxean Ondo* dans la même municipalité (cf. Deuxième partie, chapitre 6), avec des moyens importants, mettant en échec l'initiative, et soulignant au passage la difficulté de collaboration non seulement entre deux institutions (*diputación* et gouvernement régional), mais entre services au sein d'une même institution (*Osakidetza*, et département de l'emploi et des questions sociales en charge *d'Etxean Ondo*, tous les deux rattachés au gouvernement régional).

L'archétype du projet socialement innovant soumis à la réflexion de *Gipuzkoa Berritzen* pourrait être le nouvel écocentre créé par la fondation Emmaüs, réplique de la SIAE déjà en place (cf. Deuxième partie, chapitre 5). Orienté vers la collecte, la remise en état et la vente de produits de seconde main, il allie intérêt environnemental et objectif social (il procure du travail à des collectifs en difficulté) dans un cadre marchand.

[361] En s'appuyant notamment sur les travaux de l'altermondialiste autrichien Christian Felber concernant l'économie citoyenne, et sa matrice du bilan citoyen de l'intérêt général (Felber, 2011).

b/ En Pays basque français : la monnaie locale, ou l'assujettissement de l'ordre marchand à des enjeux sociétaux

Le second exemple relève d'une monnaie locale en Pays basque français, l'*eusko*, qui se définit comme basque, écologique et solidaire. Elle s'inscrit dans le sillage des monnaies locales créées un peu partout dans le monde, avec pour principe commun de ne pas être indifférentes à la finalité de l'échange, et semblant répondre à l'injonction qu'il « *faut de la diversité monétaire, comme il y a de la biodiversité dans une forêt, afin d'amortir les chocs* » (Lietaer, 2009)[362]. Dans la présentation que son association gestionnaire[363] en fait, l'*eusko* est présenté comme un outil qui favorise l'avènement d'une économie plus respectueuse de l'être humain et de son environnement naturel, en lui assignant une pluralité d'objectifs : mettre l'économie au service de l'homme, de la culture et de la planète ; favoriser les échanges locaux et relocaliser une partie de l'économie ; développer le lien social et les solidarités ; développer l'utilisation et la place de l'*euskara* ; soutenir des projets locaux d'intérêt commun ; réduire l'impact écologique.

Pour servir cette diversité d'objectifs, l'association gestionnaire habilite les structures (entreprises, associations, municipalités) pouvant recevoir cette monnaie comme moyen de paiement, en vertu de leur engagement sur des principes mais aussi des pratiques qui viennent signer autant de règles d'inéligibilité : entreprises très polluantes, connues pour leurs pratiques sociales déplorables, grandes chaînes internationales, agriculture industrielle, producteurs ne se fournissant pas du tout auprès d'autres producteurs locaux. Les entreprises utilisatrices s'engagent sur des pratiques écologiques (tri des déchets…) et à l'usage ou la promotion de la langue basque. Les consommateurs achètent le produit au même prix qu'en euros, mais l'entreprise qui adhère au projet ajoute une commission de 5% lors de la conversion *eusko*/euro. 60% de ces commissions sont versés aux organisations participantes (associations sociales, culturelles, linguistiques, écologistes) sur choix des consommateurs. Notons qu'en 2015, parmi les associations adhérentes, on retrouve de nombreuses structures orientées vers la promotion de l'*euskara*, l'action culturelle, mais aussi l'écologie, les circuits courts, l'aide humanitaire, l'enfance handicapée ou des mouvements féministes. Aucune structure d'insertion par l'activité économique, ni aucune association d'aide à domicile ou intervenant

[362] Dans « Créer des monnaies par millions », Le Monde, 18/08/2008 (http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/08/18/creer-des-monnaies-par-millions_1229556_32224.html, consulté le 28/08/2015).

[363] http://www.euskalmoneta.org/le-projet/

auprès des personnes âgées n'en faisait partie. Avec l'*eusko*[364], le curseur du lien social et des solidarités ne s'était pas encore déplacé à l'endroit des deux formes de vulnérabilité que sont l'éloignement des conditions d'accès à un emploi d'une part, et le vieillissement d'autre part. Mais ces dernières ne l'avaient pas rejoint non plus… Probablement en raison des logiques tutélo-marchandes qui orientent leurs acteurs, y compris les associations, peu enclines à rejoindre des mouvements sociaux liant fortement appartenance territoriale, identité culturelle et promotion de modèles de développement respectueux de l'environnement, dont elles sont éloignées. Le « prendre soin » semble encore relever de logiques parallèles : les personnes vulnérables d'une part, et parmi celles-ci les personnes âgées et les personnes éloignées de l'emploi, selon des règles essentiellement maîtrisées par l'action publique ; la planète à ses différentes échelles, et notamment au plan local, d'autre part, susceptible d'enrôler plus largement la responsabilité citoyenne. Un « prendre soin » (Gadrey, 2015), qui relierait dans un *care* renouvelé ces différentes dimensions, reste encore à construire.

Conclusion du chapitre 9

En approchant la vaste « question sociale » à partir des problématiques qui viennent interroger la cohésion sociale, l'observation de chacun des territoires renvoie des réalités distinctes, et des thématiques évolutives.

Ainsi le Guipuzcoa met-il en évidence différentes questions sensibles dans ses travaux prospectifs, comme le vieillissement de sa population, l'égalité des genres (notamment en termes d'accès à l'emploi pour les femmes), et la migration. Ces thèmes sont plus ou moins appropriés par les agences de développement, en fonction des contextes sociaux et économiques de leurs territoires respectifs.

Toutes les agences de développement traitent la problématique de l'emploi, facteur de légitimation de leur existence même au moment de leur création, dans les années 1980-90. Mais elles ont ensuite évolué différemment, dans la manière de l'appréhender. Certaines ont donné la priorité à l'accompagnement des personnes, désormais regroupées par catégorie d'appartenance en fonction de leur niveau d'employabilité selon différents critères faisant

[364] En 2015, l'*eusko* a constitué avec Herrikoa un fonds *Eusko-Herrikoa*, constitué à la fois de réserves d'Herrikoa et d'un montant égal à celui des *eusko* en circulation. Il permet de financer sous forme de capital ou de compte courant d'associé des besoins en fonds de roulement ou de trésorerie de projets répondant aux critères d'intervention de l'*eusko* et d'Herrikoa. Ce qui en réserve l'accès à des entreprises en société, Herrikoa ayant décidé de ne pas ouvrir ses interventions aux entreprises individuelles ni aux associations.

intervenir l'âge, le niveau de qualification, le projet personnel, le genre. D'autres ont préféré accorder leur préférence à l'accompagnement des entreprises, ou à celui de candidats à fort potentiel pour la création d'entreprises. Ceci les conduit à renoncer au suivi des collectifs les plus en difficulté, pris en charge par les services sociaux des municipalités ou des agences privées.

L'accent est souvent mis sur l'accompagnement de personnes à fort potentiel, afin de servir les perspectives de développement des entreprises, à l'international notamment, rejoignant ainsi les préoccupations des *clusters*.

Dans ce contexte, l'insertion socioprofessionnelle des publics les plus en difficulté, dont le nombre s'est accentué depuis la crise de 2008, relève de deux logiques essentiellement.

D'une part, celle endossée par les agences de développement dont les territoires connaissent les taux de chômage les plus élevés, et qui offriront à ces publics programmes spécifiques, ateliers, formations. Elles s'adossent parfois à des centres de formation professionnelle, dont le rôle important peut être souligné, en tant qu'outil de développement au service d'une *comarca*, ce dont témoignent leur rôle d'entité collaboratrice du service public de l'emploi, leur implication active dans la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, l'ouverture de cycles de formation dans des domaines ne relevant pas de leur culture originelle (mécanique et services à la personne, par exemple, pour une même structure).

D'autre part, celle relevant de programmes publics diligentés par les différents échelons, depuis l'Etat espagnol, jusqu'à la *diputación*, en passant par le gouvernement régional, associant indifféremment agences, *clusters* ou organismes de formation. Ces derniers sont ainsi soumis à une forme d'insécurité quant à la permanence des actions, dont les orientations et la nature des bénéficiaires leur échappent.

Le vieillissement des populations est ici envisagé essentiellement sous deux aspects. L'opportunité d'un essor industriel lié à la *silver economy* d'une part, notamment dans les *comarcas* où la culture industrielle et les partenariats noués avec le secteur sociosanitaire par l'entremise de l'agence de développement, favorisent l'émergence de projets innovants. La question de la maîtrise de la diffusion des technologies correspondantes par l'action publique peut y être posée, grâce à l'agence notamment. La valorisation de l'*empowerment* des personnes âgées d'autre part, à travers des expériences destinées à favoriser le vieillissement actif, et donc *in fine* à retarder son processus, mais dans un cadre réhabilitant le principe de réciprocité au service du territoire.

Le Pays basque français a appréhendé les problématiques sociales dans un second temps, au regard de son engagement dans la prospective territoriale. Les analyses menées par le Conseil

de développement identifient des thèmes prioritaires comme la jeunesse, la santé (avec notamment le constat de déséquilibres territoriaux qui appellent la construction d'une réciprocité territoriale), mais aussi le dialogue social à construire dans un tissu économique essentiellement composé de très petites entreprises.

L'insertion socioprofessionnelle semble subordonnée à ces priorités, et de ce fait, les personnes les plus en difficulté sont prises en charge aujourd'hui par des institutions intervenant sur des thèmes particuliers, auprès de publics spécifiques, sans que la question en tant que telle ne soit mise en débat plus largement. Et ce, même si des dispositifs qui peuvent relever de l'IAE (comme les GEIQ) contribuent à apporter des réponses dans certains secteurs, tels l'agro-alimentaire ou le tourisme.

Le vieillissement apparaît ici comme un risque, voire une menace, celle du renforcement d'une économie présentielle qui disqualifierait le territoire, en accentuant des formes de ségrégation sociale, générationnelle et spatiale. La *silver economy* est investie par le secteur marchand, avec le concours de programmes publics d'appui à l'innovation technologique, mais sans que la question de la maîtrise ou de l'usage de ces technologies ne soit posée, localement et collectivement.

Les dynamiques plurielles inscrites dans les *comarcas* du Guipuzcoa, tout comme celles du Pays basque français, semblent hésiter entre des processus sélectifs au service de logiques marchandes, et rappel à l'ordre des valeurs civiques qui souligne l'insuffisance des solidarités redistributives pour intégrer socialement toutes les formes de vulnérabilité. L'idéal solidariste porté par les coopératives ou la finance solidaire a du mal à s'imposer dans les dynamiques territoriales, d'autant plus que la vulnérabilité, dans ses différentes expressions, ne fait pas l'objet d'une mise sur agenda large et partagée.

En contre-point, dans les deux territoires, nous voyons apparaître avec plus ou moins de force et d'appropriation différents concepts cherchant à articuler les dimensions économiques et sociales, en mobilisant trois niveaux d'intervention : l'action publique, l'entreprise et les mouvements sociaux.

Le concept de développement durable est largement répandu au sein des collectivités de différents rangs à travers des Agendas 21. Même s'il semble privilégier à ces échelles les thèmes économiques et environnementaux, il permet de poser un cadre général de réflexion liant les questions sociales à des enjeux économiques et environnementaux, dont certains mouvements citoyens se sont saisis.

La responsabilité sociale des entreprises, au-delà de son inévitable approche marketing, montre qu'elle peut aussi ouvrir vers des enjeux territoriaux, notamment en matière

d'insertion socioprofessionnelle de publics en difficulté. Elle contribue à déplacer la « question sociale » à l'intérieur des entreprises en les interrogeant à deux niveaux : l'engagement citoyen auprès du territoire dans lequel elles puisent une partie de leurs ressources, et la nécessité d'un accompagnement spécifique de leurs effectifs fragilisés.

La recherche de l'innovation sociale et sa possible revendication transformatrice peuvent relever de différentes approches. Institutionnelle et processuelle quand il s'agit de réfléchir à des projets selon des principes qui essaient de baliser l'intérêt général, et non pas des cadres programmatiques qui en tracent les contours par anticipation. Ou alors citoyenne et se définissant par des objectifs et des résultats comme le révèle l'exemple d'une monnaie locale qui subordonne l'échange marchand à des principes et des valeurs au service du territoire.

Chapitre 10 – L'économie sociale dans les dynamiques territoriales : vers un système territorial d'innovation sociale

Introduction du chapitre 10

A ce stade de notre démonstration des liens entre les dynamiques territoriales et l'économie sociale, au sens de l'économie des besoins des populations vulnérables concernées par les problématiques de l'insertion socioprofessionnelle et du vieillissement, nous voyons apparaître la notion d'innovation sociale, sous ses angles à la fois processuel et finalitaire.

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.

Cette approche institutionnaliste de l'innovation sociale portée par des acteurs et chercheurs de l'ESS en France (Richez-Battesti et al., 2012) rejoint une ligne de l'innovation sociale développée par des économistes et sociologues québécois régulationnistes (rattachés au Centre de recherches sur les innovations sociales, Crises), 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, 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 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, réciprocitaires) 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, Stiglitz et al., 2009) ; celle portée par de nouvelles conventions sur ce qu'il convient de compter (Gadrey, 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*.

A l'éclairage de l'ordre institutionnel dressé pour les deux secteurs d'activités comparés, tous les deux inscrits dans leurs dynamiques territoriales respectives, il nous importe à présent 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.

A 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, Pecqueur, 2010 : 230). Le système est ainsi caractérisé par des principes économiques pluriels, et il mobilise des moyens congruents avec cette pluralité.

10.1 Les caractéristiques d'un système territorial d'innovation sociale

10.1.1 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. A plus forte raison si la nouvelle organisation territoriale du Pays basque devait reléguer 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 distanciées des orientations pilotées par les échelons supra-territoriaux. 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 outils[365].

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

[365] 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.

10.1.2 La territorialisation d'une action publique intégrée

Le caractère intégré de l'action publique s'avère une nécessité, 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 supra-territoriales (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 d'activation et de protection sociale) 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. A 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, témoigne d'une 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 la conduite 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 logique : l'une pilotée par l'Etat consistant à développer des emplois de services dans les territoires, l'autre entre les mains du Conseil général cherchant à couvrir des besoins de populations pour ces mêmes territoires, sous le contrôle de l'Etat 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 de la clause générale de compétence 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 reste 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. 10.2), 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. 10.2.3).

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.

10.1.3 Les logiques de coopération entre acteurs économiques et sociaux, publics et privés, pour des 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 différentes niveaux, croisant une approche résiliaire 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 autre modalité de Pôle territorial de coopération économique (PTCE).

a/ Les réseaux de l'ESS

Du point de vue des approches résiliaires, il est important de susciter et de consolider des réseaux, qui, par vocation ou par orientation, oeuvrent 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*, 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 s'édifient. 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 en veillant au rapprochement des familles qui les constituent, et à leur présence active auprès des outils de développement territorial, pourrait 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 radicale.

b/ 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.

10.1.4 Le renforcement des communautés sectorielles pour le dépassement des particularismes, ou la nouvelle *path departure* contre les vieilles *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.

A 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 des concurrences exacerbées. 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.

Les questions qui en découlent se posent alors à deux niveaux. 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 (SSAD, 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 nourriraient 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'usager), 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 dés-encastrement 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 (10.2.4). Elles pèseraient alors davantage dans les réseaux extra-sectoriels où se règlent certaines des controverses auxquelles elles sont confrontées.

10.2. Une condition : re-qualifier 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 *capabilités* individuelles et collectives, serait désignée dans le champ de la *nouvelle ressource territoriale*,** 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.

10.2.1 Du social au sociétal en vue d'un territoire 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.

A 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 conduits 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 réglementaires[366], 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. A 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 de compléter le système territorial d'innovation sociale selon l'approche que nous en avons.

[366] 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.

10.2.2 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'Etat 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 ne soit 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 réciprocitaire 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 questionnées[367] ;
- 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 Ecole de l'association[368], à l'image des Ecoles 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

[367] Comme la Croix-Rouge, accusée de violer le Code du travail en France en 2015, peut l'illustrer à une échelle nationale. Cf. Article "*Nous espérons que cette affaire ne ternira pas l'image de la Croix-Rouge",* Le Monde, 02/06/2015 (http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/06/02-nous-esperons-que-cette-affaire-ne-ternira-pas-l'image-de-la-Croix-Rouge, consulté le 28/08/2015).

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

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 (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'Ecole de l'expérience en faveur, et par, des personnes âgées). Ceci pourrait s'envisager au titre du renforcement du fonctionnement associatif, 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.

10.2.3 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 général, 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 adossés 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. Herrikoa en est bien entendu 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* 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 se rencontrer, non pas pour les fédérer dans un instrument unique, mais pour en élargir la base sociale[369], et les inscrire clairement et fermement au regard d'objectifs sociaux touchant les populations vulnérables (cf. 10.2). 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. 10.1.4).

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

[369] 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.

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 et l'encadrement donnés par la loi française de 2014 aux entreprises solidaires d'utilité sociale, ou la loi espagnole de 2011 sur l'Economie 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 supra-territoriales. 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 co-traitance 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 et 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, Fitousi, 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 (cf. 10.2.1). Il permettrait de construire le cadre d'un développement humain local qui privilégie la construction de la globalisation depuis les territoires sociaux (Zurbano et al., 2014). 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.

10.2.5 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. A 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 infra-territoriaux. 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 (Pasquier, 2012). 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, *eusko*).

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 infra-territoriaux 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 infra-territoriaux d'innovation sociale peuvent apparaître. Du fait des échanges et des articulations avec les échelles supra-territoriales, 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 socioéconomiques pouvant s'alimenter mutuellement (Demoustier, Richez-Battesti, 2010).

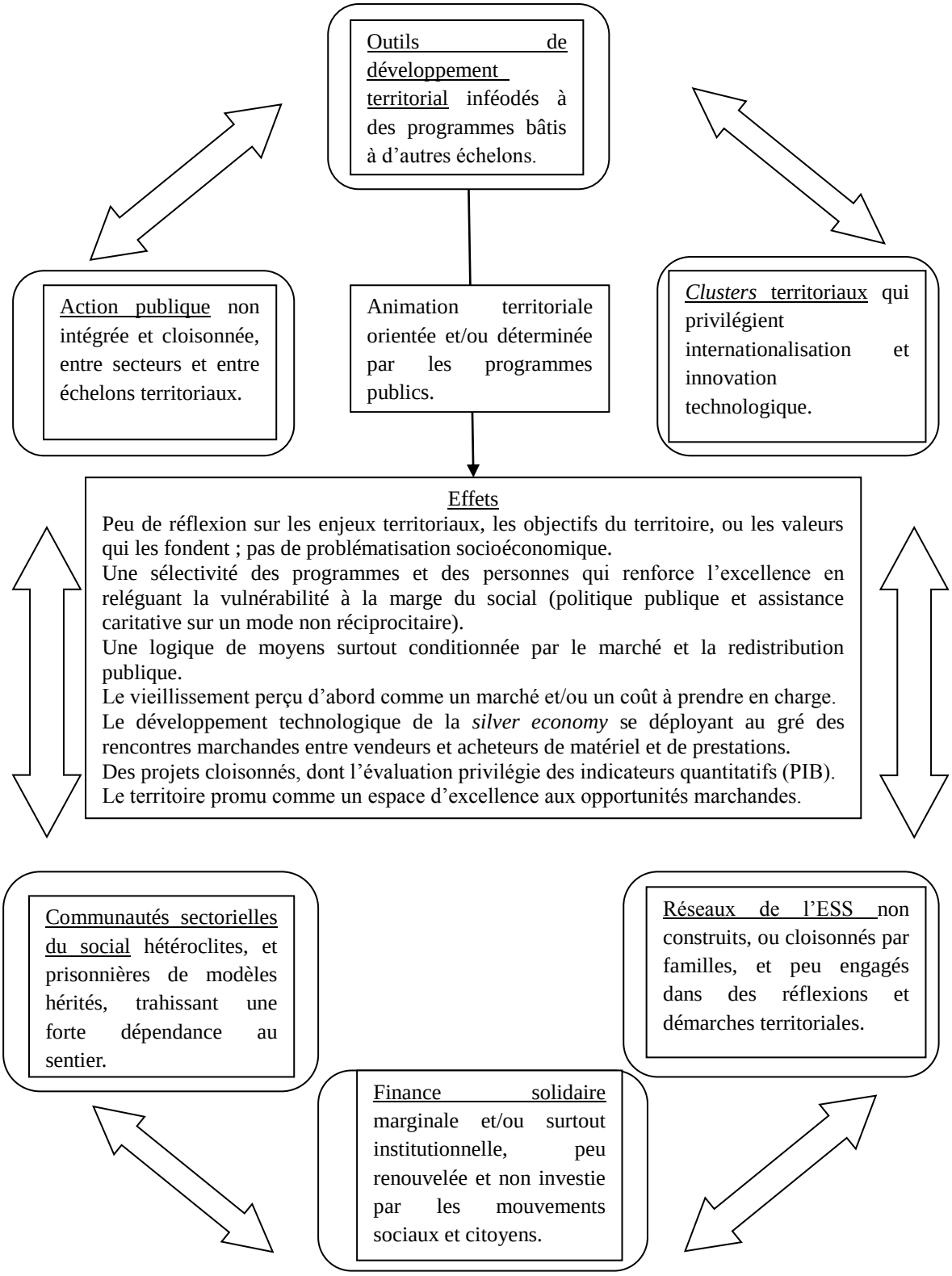
Un système territorial d'innovation sociale dessinerait-il les contours d'une nouvelle forme de société de bien-être en lieu et place d'un territoire providence affaibli, à l'image de la fragilisation des Etats providence ? Viendrait-il renforcer la mondialisation égoïste, et la fin du keynésianisme 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'Etat 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'Etat espagnol a-t-elle les moyens d'une politique publique redistributive généreuse, pouvant soutenir des systèmes infra-territoriaux 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. A l'inverse, ils pourraient consacrer les disparités entre régions lorsque la redistribution publique dépend prioritairement des cadres régionaux (Pasquier, 2004). 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 car 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, car 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.

10.3 Vers un système qui se définit comme un processus produisant des effets

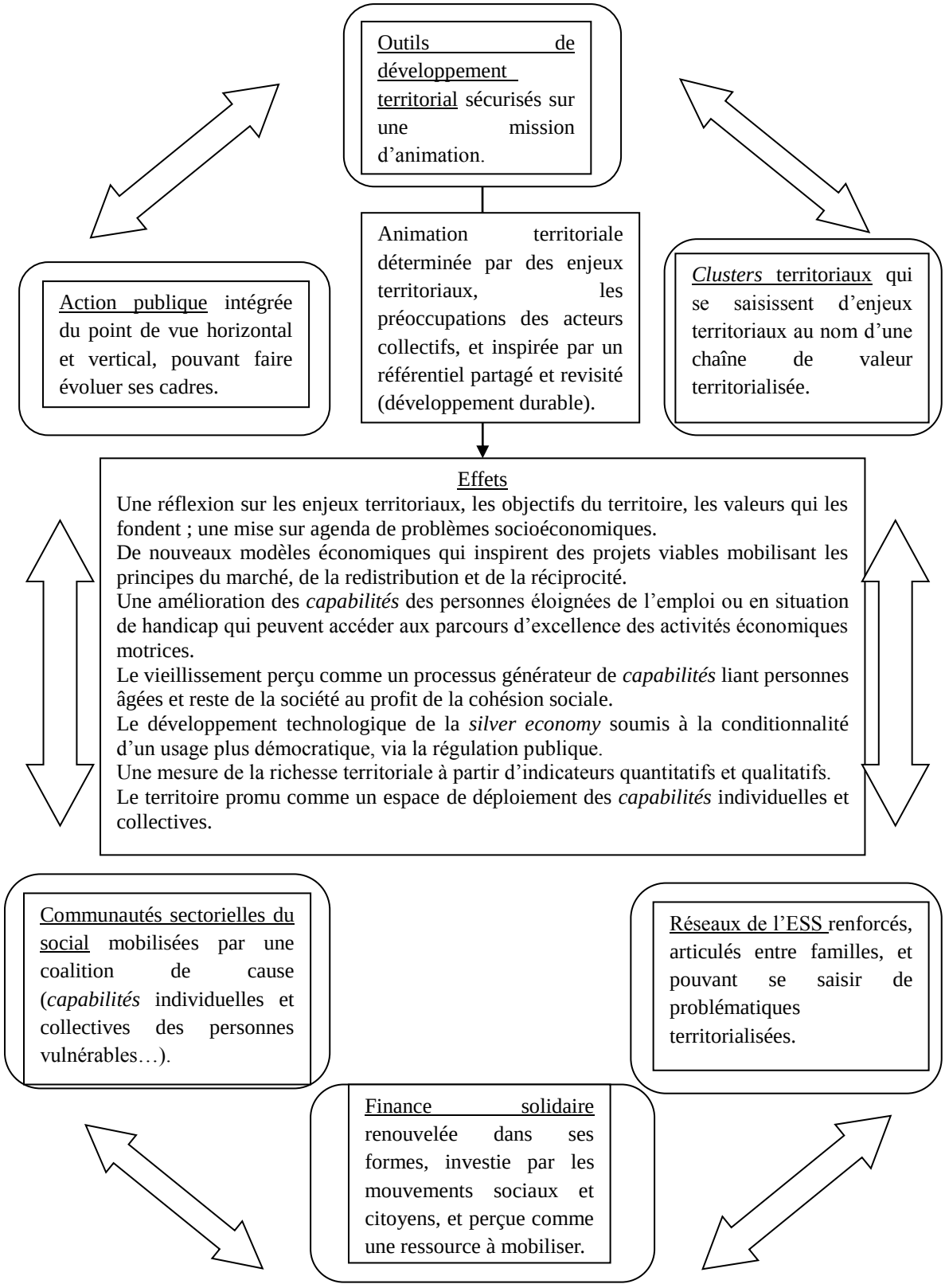
Le système territorial d'innovation sociale se traduit ainsi par des caractéristiques qui produisent des effets. L'idée de processus et de récursion organisationnelle à l'intérieur du système, mais aussi entre systèmes construits à différents échelons territoriaux, peut être illustrée de deux manières. 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 2 : Système territorial d'innovation orienté vers l'adaptation sociale



Source : élaboration propre - 2016

Graphique 3 : Système territorial d'innovation orienté vers la transformation sociale



Source : élaboration propre - 2016

Conclusion du chapitre 10

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 (et de ses objectifs), mais en plaçant le territoire et les populations vulnérables au centre de l'innovation. En privilégiant la transformation sociale plutôt que l'adaptation à l'ordre marchand, ils relèvent de différentes caractéristiques. Ces dernières ne sont que partiellement présentes, ou parfois à l'état émergeant et inabouti, dans les deux territoires comparés. Ainsi, ni le Guipuzcoa, ni le Pays basque français n'offrent le visage élaboré de tels systèmes, même s'ils en contiennent de nombreux germes. Dans un exercice de montée en généralité, les caractéristiques présentées ci-après valent pour les deux territoires comparés, voire pour d'autres territoires, non pas selon une portée normative dans un ordre binaire (la caractéristique serait alors complètement présente ou absente) mais dans un registre graduel.

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 la 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 donnent 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'appuient 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, est 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 constitue en soi un marqueur de la nouvelle ressource territoriale.

Les projets qui en résultent dessinent 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.

Conclusion générale

Nous nous référerons à notre question de départ afin de dégager les résultats de notre recherche avant de les mettre en perspective.

L'approche comparative entre deux territoires rattachés à deux Etats-nations distincts permet-elle de détacher des modèles territoriaux, révélant, pour deux secteurs de l'économie sociale, des formes de gouvernance spécifiques ? Ces dernières résultent-elles d'un combat dynamique de normes et de valeurs ? Que disent-elles des principes axiologiques orientant le travail politique des dynamiques territoriales, en Communauté autonome basque et Pays basque français ?

Nous avons décliné cette question de recherche, en nous laissant guider par deux hypothèses centrales.

La première a considéré que les *secteurs* de l'IAE et d 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 et les interdépendances entre acteurs qui décrivent l'ordre institutionnel, 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. Celles-ci seraient plus ou moins influencées par des variables exogènes comme le processus d'européanisation, l'évolution des régimes d'Etat providence, la poursuite de la régionalisation et de la décentralisation. Au cœur de cette hypothèse, nous avons exprimé 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. A 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'est intéressée aux *territoires*. Elle a postulé 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. Ceci au nom de *valeurs de solidarité, de réciprocité*, ayant inspiré l'une des expériences coopératives les plus emblématiques au 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 avons placé l'existence de formes organisationnelles spécifiques, plaçant 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.

Nous présenterons dans un premier temps les résultats de notre recherche en relation avec notre question centrale et le jeu d'hypothèses qui l'accompagnent. Pour ce faire, nous respecterons l'ordre de notre démonstration, en commençant par l'approche sectorielle, puis la comparaison des dynamiques territoriales de développement.

Dans un second temps, nous soulèverons les perspectives de prolongement de notre recherche, à partir des limites soulevées dans notre approche, ou en tant que nécessaires approfondissements des questions nouvelles qui en ont émergé.

1. Les résultats au regard de nos hypothèses de recherche

1.1 En ce qui concerne les deux secteurs comparés

L'économie sociale (au sens de l'économie du social) peut être décrite selon un ordre institutionnel spécifique.

Les deux secteurs choisis, l'insertion par l'activité économique (IAE) et l'aide à domicile (AD), peuvent être décrits chacun selon un ordre institutionnel spécifique, résultant d'un équilibre dynamique au sein de quatre RI ou rapports institués (désignant respectivement les rapports achat, salarial, financement, commercial). Le modèle de Smith et Jullien (2008), jusqu'ici utilisé dans l'univers concurrentiel des firmes, trouve son intérêt pour décrire les logiques marchandes à l'œuvre dans deux secteurs à finalité sociale (l'économie du social, en quelque sorte). Il permet de décrire les jeux de concurrence et d'alliances pour affronter des marchés et quasi-marchés, tout comme dans l'univers des industries et des firmes pour lequel il avait été originellement pensé. La transposition du modèle a supposé des adaptations, pour décrire le RI Achat notamment. Il ne s'agissait pas ici de s'intéresser à une relation entreprises/fournisseurs, mais à une chaîne de prescription transformant des prestations de

services sociaux en marchandises (insertion socioprofessionnelle dans le cas de l'IAE) ou en quasi-marchandises (accompagnement des personnes dépendantes dans le cas de l'AD). Ainsi, l'économie du social (pour les secteurs de l'IAE et de l'AD) est-elle gouvernée par les institutions qui la structurent, les institutions ayant été comprises comme des ensembles de règles et de normes stabilisées, inscrites dans des processus dynamiques consistant à les dés-institutionnaliser afin de les ré-institutionnaliser, ainsi que le précise Smith (2009).

Afin de traiter la question des intérêts et des fins de l'action, nous avons été amenés à distinguer trois formes d'interdépendance à l'intérieur de chaque ordre institutionnel, suivant en cela le modèle dont nous nous sommes inspirés : les équipes de fidèles, les communautés sectorielles, et les réseaux extra-sectoriels. Les réseaux extra-sectoriels nous ont conduits vers les articulations repérées entre différents secteurs, inscrites plus largement au sein des dynamiques territoriales de développement. Ainsi, l'approche sectorielle sous l'angle de l'ordre institutionnel conduit-elle à s'intéresser à la variable « territoire », celle-ci étant *de facto* comprise dans l'extra-sectorialité par laquelle se règlent certaines controverses sectorielles. Ceci au nom à la fois d'une action publique territorialisée, et d'une gouvernance territoriale, toujours expression singulière des interdépendances locales.

La diffusion de modèles marchands dans l'action tutélaire de l'économie sociale se confirme.

L'orientation des gouvernances marchandes se confirme pour les deux secteurs comparés, y compris du point de vue de l'action tutélaire représentée par les différents échelons auxquels elle s'exerce (Etat, région, infra-région). Le processus d'européanisation, compris ici comme la diffusion d'un cadre cognitif sous l'effet du *benchmarking*, a imprimé sa marque, dans le prolongement de la stratégie dite de Lisbonne de 2000, comme de nombreux auteurs (Gianfaldoni, Roustang, Laville) l'avaient déjà repéré pour les deux secteurs auxquels nous nous sommes intéressés. Elle s'exerce par la banalisation d'un référentiel marchand, pour la réalisation de services sociaux. Dans le cas de l'IAE, cette extension d'une orientation marchande des gouvernances relève finalement de deux référentiels distincts. Un premier, largement approprié par la Communauté autonome basque confiant au marché concurrentiel pur le soin de réaliser la mission pour laquelle le secteur existe. Au risque de privilégier des processus sélectifs dans le choix des personnes en fonction de leurs aptitudes préalables à s'inscrire dans les codes normés de la compétition marchande. Un second, beaucoup plus répandu en Pays basque français, qui confie au secteur public la responsabilité de développer des marchés spécifiques, dédiés par vocation à la finalité du secteur. Au risque de créer ici un

marché parallèle, aux règles et aux conditions d'exécution particulières, cantonnant des publics spécifiques dans des circuits économiques distincts. Dans le cas de l'AD, l'extension marchande s'appuie sur l'apparition d'opérateurs privés, là où historiquement, régnaient des intervenants publics, des associations, et l'espace domestique. Ici, déploiement de l'espace marchand et professionnalisation sont allés de pair, le jeu concurrentiel s'exerçant différemment selon les territoires. En Guipuzcoa, il se traduit par la sélection *ex ante* des prestataires, selon la règle de l'appel d'offres organisé par les municipalités. En Pays basque français, il est exacerbé par le libre choix du bénéficiaire face à une diversité d'opérateurs, tous agréés par l'Etat, mais dont les tarifs différenciés sont régulés selon le principe d'autorisation délivré par le Conseil général.

La comparaison interterritoriale montre que ce sont des combats de valeurs qui orientent le jeu des acteurs, en vue d'une réappropriation locale d'une grammaire empruntée au marché.

Les ensembles de règles et de normes stabilisées, constitutifs des institutions qui gouvernent l'économie sociale sont modelés par des valeurs. Approcher l'économie (qu'elle soit marchande, publique, ou sociale) selon une approche néo-institutionnaliste ne se résume donc pas à la caractériser selon des règles, des normes et des conventions plus ou moins stabilisées (Fligstein, 2001, Smith, 2009). C'est à l'école des valeurs que les institutions se forgent et évoluent. Comprendre ces valeurs à l'éclairage de l'Ecole conventionnaliste de Boltanski et Thévenot (1999) nous a permis de les qualifier selon des registres parfois antagoniques et concurrents. Si les valeurs constituent l'arrière-plan fondateur des normes, des règles et des conventions, constitutives des institutions, leur sédimentation révèle les processus d'institutionnalisation et de dés-institutionnalisation. La scène territoriale facilite l'observation des controverses liées à des registres de valeurs concurrents, même si elle ne suffit pas toujours à expliquer leurs modes de résolution.

Pour chacun des secteurs, nous avons mis en évidence des valeurs relevant de la *cité civique* d'une part, et celles rejoignant les *cités marchande et industrielle* d'autre part. Parfois portées simultanément par les mêmes acteurs, tiraillés entre intérêt général (soit revendiqué au nom d'une appartenance, soit émergeant d'un questionnement touchant l'économie en général, ou alors suscité par l'action tutélaire), et pragmatisme adaptatif.

Dans le cas de l'AD, pour le territoire du Guipuzcoa, se dégage la prévalence de valeurs décrivant la cité *domestique*, à la fois prolongement et résurgence (en temps de crise) de

représentations associant l'espace domestique, le rôle de la femme et la fonction « naturelle » d'aidant.

Ces différences sont venues confirmer l'intérêt d'une comparaison interterritoriale. C'est par cette comparaison que des registres de valeurs spécifiques forgeant les institutions ont pu se manifester. Dans le cas du Guipuzcoa, et pour le secteur de l'AD, cette gouvernance par les valeurs s'est révélée jusque dans des choix propres orientant l'action publique à caractère social. Et ce, en vertu d'accords entre échelons territoriaux qui laissent à la *diputación* une latitude d'action, non seulement pour définir des conditions d'exécution particulières mais aussi pour générer ses propres règles, y compris d'un point de vue juridique et financier. Dans le cas du Pays basque français, on se situe dans le prolongement d'un référentiel sectoriel de l'AD élaboré au plan national, tiraillé entre des valeurs poursuivant à la fois la recherche de la professionnalisation, le déploiement de la libre initiative, et son encadrement à des fins d'équité.

A travers la *cité civique*, le concept d'*empowerment* émerge. Il est revendiqué en tant que tel au plan individuel, liant dans une communauté de pratiques les opérateurs agissants et les bénéficiaires des services et prestations. Il apparaît aussi, souvent en creux, dans son acception collective et politique, s'agissant du rôle assigné aux bénéficiaires et à leurs représentants (les familles par exemple) dans la gestion des instruments d'exécution des politiques, voire l'élaboration de ces dernières.

Le champ de l'ESS ne peut être essentialisé autour de valeurs spécifiques.

Cette approche par les valeurs revendiquées pour justifier des pratiques nous a conduits à constater que le champ de l'ESS ne peut être essentialisé au nom d'une filiation commune autour de valeurs intangibles inscrites dans du marbre, dont il pourrait revendiquer l'exclusivité. Les combats de valeurs traversent ce champ, et se résolvent selon des modalités distinctes en fonction des secteurs et des territoires. Ainsi pour l'IAE, le cas de la Communauté autonome basque indique bien la volonté d'interpeller le registre marchand, dans une dialectique de différenciation avec l'ordre capitaliste qui ne remette pas en cause fondamentalement ce dernier (rejoignant ainsi l'analyse d'Hély et Moulévrier, 2013). C'est finalement la voie que semble prendre l'IAE en Pays basque français, même si, en raison de la diversité des familles qui la composent, certaines (les ACI) se sentent plus éloignées d'une économie marchande et concurrentielle.

Pour l'AD, le cas du Guipuzcoa montre bien que les choix publics soutenant la professionnalisation du secteur favorisent des structures fortement capitalisées, en les

exposant dans le même temps à une précarité structurelle, en raison de la concurrence entre service professionnel et prestations économiques. Pour être présente, et faire valoir ses valeurs spécifiques (*empowerment* de femmes faiblement qualifiées, par exemple), l'ESS (à travers les coopératives) bute face à un besoin de capitalisation auquel le secteur privé peut répondre, de son côté. Le cas du Pays basque français montre la présence d'associations, historiquement adossées à l'action publique dans ce qu'il conviendrait d'appeler un service public (Laville, 2010-2), aujourd'hui questionnées par la présence d'opérateurs privés. L'étau tutélo-marchand, plutôt que de rassembler les associations sous la bannière commune des intérêts partagés, les distingue en fonction de leur proximité, et parfois leur allégeance, avec l'action tutélaire à laquelle elles doivent leur existence et leur survie.

Pour l'AD, et dans les deux territoires, c'est finalement l'action tutélaire qui imprime sa marque, entre injonctions marchandes et réassignation d'objectifs décrivant la cité civique (prise en considération des populations à faibles ressources, exigence de montée en qualification des opératrices). Les opérateurs dans leur diversité se doivent d'y répondre, qu'ils soient rattachés à l'ESS ou au secteur marchand pur, pour exister tout simplement. C'est ici que les organisations représentatives de l'ESS peuvent faire valoir à la fois leurs intérêts et les valeurs spécifiques qu'elles défendent. Il faut cependant qu'elles existent (comme l'illustrent REAS, ou Konfekoop, dans le cas de la Communauté autonome basque), et réussissent à dépasser les dépendances au sentier qui les maintiennent dans des modes de représentation trop fragmentés (comme dans le cas du Pays basque français).

1.2 Des gouvernances territoriales qui viennent recoder les référentiels sectoriels

Les institutions singulières racontent leurs matrices territoriales en même temps qu'elles les façonnent.

Nous intéresser aux dynamiques territoriales de développement nous a conduits à repérer et à choisir des institutions spécifiques, configurées selon des normes, des règles et des conventions plus ou moins stabilisées (Smith, 2009 : 1, Fligstein, 2001), d'un point de vue sociologique et dans une perspective néo-institutionnaliste. Nous avons d'abord identifié des agences de développement dans le Guipuzcoa, et l'ensemble Conseil de développement/Conseil des élus dans le Pays basque français. Nous les avons qualifiés d'outils quasi-institutionnels de développement, d'un point de vue juridique et formel, car ils dessinent un réseau local de politiques publiques (*policy network*) chargé de dynamiser l'action publique locale. Leur création, leur composition, leurs répertoires d'action

accompagnent la mise en récit de chacun des territoires, par de nouveaux cadres cognitifs qui témoignent d'un changement dans l'action publique (Muller, 2005). Ils rendent compte des tensions et compromis qui traversent la gouvernance territoriale, en associant non seulement les acteurs locaux, mais également les échelons politiques supra-territoriaux. Nous avons pu montrer que ces outils construisent le territoire, selon l'approche de Pecqueur et Itçaina (2012 : 48) qui considèrent que le territoire se définit *« comme un concours d'acteurs, dans un contexte spatial déterminé qui vise à faire émerger, puis tenter de résoudre sous contrainte environnementale, un problème (sociétal ou productif). Construire du territoire consiste d'abord à désigner les contours d'un problème et à envisager les scénarios de résolution. Un tel concours d'acteurs se décline autant sur le registre des activités productives que sur celui de l'action publique* ». Parfois sous leur impulsion, et parfois à leur marge, d'autres outils contribuent à renouveler la mise en récit du territoire, semblant brouiller les référentiels sectoriels (Faure et Muller, 2013). Nous avons dans notre cas privilégié les *clusters* pour les deux territoires, même si dans le cas de la Communauté autonome basque, leur création déborde largement la territorialité des *comarcas*, ainsi que celle du Guipuzcoa.

Nous avons montré que les *clusters* racontent et façonnent le territoire, dans sa dimension économique et organisationnelle. D'une part, car ils désignent par un processus sélectif une ressource (secteur d'activité, savoir faire) spécifique au territoire. D'autre part, car ils posent le principe de coopération (entre entreprises d'abord, voire entre l'action publique et l'espace marchand) comme consubstantiel d'une compétitivité accrue. Derrière une appellation commune, nous avons finalement dégagé des figures nuancées en ce qui concerne le lien des *clusters* au territoire. Deux modèles en émergent. D'une part, celui inspiré par Porter privilégie innovation technologique et internationalisation : il est représenté par la majorité des *clusters* de la Communauté autonome basque et certains *clusters* du Pays basque français. D'autre part, celui des *districts*, selon le concept configuré par Beccatini, accorde sa priorité au renforcement d'une chaîne de valeur territorialisée. On y retrouve la plupart des *clusters* du Pays basque français, mais aussi les agences de développement du Guipuzcoa. Ces dernières, en plus de configurer un réseau local de politiques publiques, édifient aussi un système organisationnel des activités productives.

Nous avons choisi ces différentes institutions plutôt que d'autres, au risque peut-être de sur-privilégier leur importance au regard de leur capacité réelle à fabriquer de la coopération au nom d'une appartenance territoriale partagée. Par leur mise en scène des contraintes et des enjeux qui conduisent localement à la décision publique, elles décrivent des récits localisés de politiques publiques, dans la ligne des *policy narratives* (Radaelli, 2000).

Les pratiques de coopération introduisent la préoccupation civique dans l'ordre marchand.

Il s'agit là peut-être d'une étape charnière dans la démonstration des conjonctions entre approches sectorielles et dynamiques territoriales.

Les institutions singulières qui décrivent et racontent les territoires placent la coopération au cœur de leurs pratiques. Si le principe de coopération a pu sembler normal dans le cas des outils institutionnels de développement (malgré les tensions qui le rendent parfois difficilement opérant), il est venu buter sur le logiciel concurrentiel orientant les acteurs économiques regroupés dans les *clusters*. Pour être plus compétitifs, à l'international notamment, les acteurs économiques doivent soumettre leur logiciel concurrentiel à un nouveau programme : celui de la coopération, à travers la recherche de complémentarités. Au cœur de la compétition, la coopération apparaît, justifiée d'abord par la recherche de meilleures performances compétitives. La pratique de la coopération ouvre alors vers d'autres registres que le principe de concurrence : l'intérêt partagé, la réciprocité. Des formes de solidarité fonctionnelles sont construites, à travers notamment ce que nous avons qualifié d'accueil du « petit », qu'il s'agisse des petites communes, des petits territoires, des petites entreprises. Le qualificatif « petit » vise ici le périmètre et la taille (population, chiffre d'affaires, nombre de salariés).

La coopération, condition pour plus de compétitivité, devient alors source de tension dans la mesure où elle renvoie à une nécessité : celle d'accueillir tout le monde au nom d'une appartenance territoriale partagée. Et donc, à réinscrire des logiques sectorielles dans leurs contextes territoriaux, lorsqu'elles s'en sont éloignées. La cité *civique* rejoint les cités *marchande* et *industrielle*. Le territoire instrumentalisé demande à être reconsidéré en tant que matrice fondatrice des rapports économiques et sociaux. Il pourrait s'agir là des prémices d'un ré-encastrement entre l'économique et le social. Finalement, la vision des institutions en charge de penser et de coordonner l'économie des territoires est guidée par une rationalité axiologique semblant s'imposer à une rationalité purement instrumentale (Weber, 1905, 2004). Mais cette dernière ne pourrait constituer qu'un avatar d'une orientation axiologique, si l'on considère par exemple que l'ordonnancement des moyens érigé en principe de justification se transforme en valeur. C'est ce que nous indiquent les *cités marchande* et *industrielle* lorsque les registres de justification qui les soutiennent revêtent l'habit symbolique d'une valeur idéelle. Registres plus ou moins battus en brèche au nom d'autres valeurs (que nous avons rassemblées sous la bannière de la *cité civique*) déjà présentes bien

que minorées au cœur de la compétition économique, mais ressurgies et réactivées par des pratiques de coopération.

L'équilibre des principes axiologiques est menacé en temps de crise, au profit d'une sélectivité qui recherche d'abord l'excellence.

La rationalité instrumentale étant rejointe par une rationalité selon les valeurs, les dynamiques territoriales de développement se saisissent ainsi de certaines problématiques sociales. Parmi celles-ci, figurent les problématiques de l'emploi, de l'insertion professionnelle, de l'inclusion sociale des personnes qui sont éloignées du marché de l'emploi pour différentes raisons : faibles qualifications, arrivée récente sur le territoire notamment pour les migrants, barrière de l'âge.

En comparant deux territoires exposés différemment aux crises financières, économiques et sociales de 2008 et 2011, nous avons pu vérifier que l'effet crise exacerbe les processus de sélectivité au profit des personnes les plus performantes et les plus immédiatement employables. Le cas du Guipuzcoa est intéressant car il s'agit du territoire le moins touché par la crise au sein de l'autonomie elle-même la plus épargnée à l'échelle espagnole. La crise est présente malgré tout, reléguant dans un passé révolu les analyses optimistes des agences de développement, qui faisaient état en 2008 d'un plancher atteint en termes de chômage structurel, et de la nécessité d'affronter de nouveaux défis comme le vieillissement, l'inclusion du plus grand nombre parmi lesquels les migrants.

Avec des nuances selon les agences et donc leurs territoires correspondants, la sélectivité des personnes au regard du marché de l'emploi a privilégié l'excellence, en accompagnant des parcours de formation supérieure par exemple, ou en privilégiant des candidats à fort potentiel pour la création d'entreprises. Le processus d'exclusion touche alors encore plus fortement les populations migrantes, les femmes ou les jeunes sans qualification, les personnes âgées de plus de 45 ans.

La crise économique n'est pas la seule raison de cette mise à l'écart. Autant le Guipuzcoa que le Pays basque français (dans une moindre mesure) sont exposés à une autre crise, structurelle, celle de leurs équilibres démographiques. Aussi, auront-ils tendance à inscrire ce défi démographique majeur comme boussole dans leurs dynamiques territoriales, en cherchant à garder, ou à faire revenir, les jeunes les mieux formés et à fort potentiel. En mettant l'accent sur cet objectif, la préoccupation d'insertion socioprofessionnelle du plus grand nombre est reléguée à la marge du « social ». Un « social » institutionnalisé autour de l'action publique, des réseaux assistanciels et philanthropiques, un « social » désencastré des dynamiques

territoriales. Le balancier joue alors en faveur d'un dés-encastrement entre l'économique et le social. Ce même défi démographique conduit les deux territoires à considérer différemment le vieillissement de leurs populations. Plutôt comme un défi à relever, générateur d'innovations technologiques et d'opportunités marchandes, dans le cas du Guipuzcoa. Les valeurs relevant des *cités industrielle* et *marchande* peuvent alors s'y déployer. Plutôt sous l'angle du déni, expression partagée d'une crainte face à une attractivité sélective non maîtrisée, et d'une perspective qui reléguerait au loin l'horizon rêvé d'un territoire jeune et dynamique, dans le cas du Pays basque français. Cette vision idéalisée du territoire est ici entretenue par une *cité de renom*, paradoxalement recherchée et combattue à la fois. Car en effet, si elle vient conforter une image d'attractivité, elle expose également à un dessaisissement des valeurs profondes et inaliénables au bénéfice de ce qui fait profit. Elle peut alors servir un réductionnisme culturel, celui qui franchit la barrière facile de la séduction marchande. Elle renforce ainsi la fragmentation et le brouillage de l'héritage transmis, résultat quant à lui d'une longue sédimentation aux codes plus complexes. Dans ce combat qui pourrait parfois s'apparenter à un conflit de loyauté entre *cité de renom* et *cité domestique*, les valeurs revendiquées au nom de la *cité civique*, comme la solidarité entre les personnes, les générations et les territoires, ou la mise en capacité du territoire pour l'ensemble de ses composantes spatiales, générationnelles et sociales, ont du mal à s'imposer.

La capacité à ré-encastrer le social dans l'économique dépend des cadres cognitifs qui favorisent la transversalité des approches.

L'approche sectorielle a permis de décrire des formes d'intersectorialité, tant du point de vue de l'action publique que des pratiques de terrain. Elles ont pu se manifester dans le cas de l'IAE, et de manière encore plus évidente pour la Communauté autonome basque, étant donné le caractère intégré de l'action publique dans ce domaine. Cette intersectorialité a été déjà mise en évidence, du point de vue des politiques d'activation de l'emploi notamment (Muller, 2010, Bourgeois, 2015). Notre approche par les pratiques nous a également conduits à repérer des formes d'intersectorialité pour l'aide à domicile, entre le secteur de la santé et celui de l'action sociale. Ici, les rapprochements institutionnels qui leur donneraient leur pleine mesure butent sur des clivages et la difficulté à envisager une action publique intégrée au plan vertical (interscalaire) et horizontal (intersectoriel). Notre approche par les pratiques nous a également conduits à observer des formes de transsectorialité, s'agissant ici de l'intégration maximale, plus que de simples coopérations. La dimension de l'accompagnement social est par exemple structurellement intégrée dans les ensembliers entités promotrices/SIAE de la Communauté

autonome basque. De la même manière, le cas émergent du regroupement dans des structures communes de services de soins infirmiers à domicile et de l'aide à domicile en Pays basque français, encouragé par la loi française d'adaptation au vieillissement, traduit une autre forme de transsectorialité à l'œuvre.

Si ces formes émergentes de transsectorialité devaient être confirmées, l'action sociale en tant que secteur pourrait progressivement être intégrée dans les autres politiques publiques, *« paraissant se dématérialiser en se dispersant à travers le paysage sectorialisé de l'action publique* » (Bourgeois, 2015 : 60).

Cette transsectorialité pourrait résulter du renforcement de la dimension *bridging* d'un capital social (Kay, 2006) construit par les acteurs locaux. Leur capacité à créer des liens entre secteurs renforcerait la perméabilité de leurs frontières. La délimitation des secteurs à partir de leurs frontières serait revisitée dans et par l'interaction (Barth, 1969). La question de la place de l'action sociale dans les dynamiques territoriales est alors posée. Elle apparaît de moins en moins comme un ordre parallèle au champ de l'économie, et de plus en plus intégrée à ce dernier.

Nous avons pu montrer une forme de ré-encastrement du social et de l'économique dans les dynamiques territoriales à partir de cadres d'analyse qui favorisent une transversalité cognitive. C'est le cas du concept de développement durable. Ses déclinaisons opérationnelles que sont les Agendas 21 favorisent une appréhension transversale des problématiques, et leur inscription ou leur réinscription dans les dynamiques de développement. C'est ainsi que les questions de l'immigration, du vieillissement, de l'éloignement des conditions d'accès à un emploi, peuvent être amenées sur des scènes autres que celles de l'expertise ou d'une action sociale spécialisée. Cette approche présente ses limites. Le cloisonnement de l'action publique, d'une part, réinscrit les modes opératoires selon des approches sectorielles compartimentées. Le réductionnisme environnemental du développement durable d'autre part, est d'autant plus menaçant à l'heure de la transition écologique et énergétique. Les mouvements sociaux et citoyens pourraient y être cantonnés.

A partir du développement durable, il nous a paru que sa déclinaison dans les entreprises, à travers le concept de responsabilité sociale des entreprises, offre également un cadre d'analyse facilitant la jonction entre l'économique et le social. Même si elle n'est pas dénuée d'ambiguïtés, son appropriation facilite le repositionnement de l'entreprise dans son territoire, compris comme ressource globale, et non pas uniquement comme un instrument au service d'objectifs marchands. En ce sens, notre recherche inviterait à nuancer les propos de Jacques Defourny considérant la RSE d'abord comme un outil de marketing des entreprises

marchandes (2012). Cette dimension ne peut être obérée. Mais tout comme les *clusters* qui, engagés dans des pratiques de coopération au nom d'intérêts marchands, font évoluer leur référentiel marchand, la RSE aide à inscrire les entreprises dans des solidarités fonctionnelles avec leur territoire, en faisant advenir le principe de réciprocité.

Le concept d'innovation sociale nous a paru également offrir un cadre d'analyse favorisant la transversalité des approches. Nous nous sommes inspirés d'une approche de l'innovation sociale développée par des auteurs québecois (réseau Crises, notamment) et français (Richez-Battesti et al., 2012), selon une dimension collective, processuelle et finalitaire, à rebours d'une acception schumpétérienne uniquement centrée sur la croissance d'une économie marchande. Nous avons finalement mis en évidence deux formes d'innovation sociale, réponses partielles aux limites des cadres d'analyses précédemment évoqués.

D'une part, une forme d'innovation qui se situe dans la capacité à se saisir de questions en transcendant les appartenances institutionnelles, fut-ce à travers la création d'une institution dédiée … La question rassemble des personnes mobilisées par la construction de l'avenir de leur territoire ; elle n'est pas piégée par les cadres institutionnels qui en tracent le contenu par avance, au regard des possibilités de réponses déjà élaborées.

D'autre part, une forme d'innovation qui donne la primauté d'action aux mouvements sociaux et citoyens, dans leur capacité à ordonner l'économie marchande en la soumettant à des objectifs culturels, sociaux du territoire. Tout l'enjeu devient dès lors d'observer si les logiques institutionnelles et celles portées par les mouvements sociaux peuvent se rejoindre pour faire système, selon une approche transversale, rejoignant la théorie des champs de Fligstein et McAdam (2012).

Le processus instituant et institué qui en émerge décrit un système territorial d'innovation sociale.

Des principes axiologiques orientent le jeu des acteurs locaux, suscitant des formes d'organisations particulières, dans un jeu d'institutionnalisation et de dés-institutionnalisation. Ils révèlent finalement une tension entre deux ordres. L'ordre marchand, d'une part, se traduit par la recherche de la performance économique, et ce qui y concourt dans le registre de l'excellence. L'ordre civique, d'autre part, fait advenir les notions de réciprocité, d'*empowerment* individuel et collectif, de *capabilités* individuelles et collectives. Les pratiques de coopération rendent possibles la circulation d'un ordre à un autre.

C'est à partir de là que nous avons édifié le concept de système territorial d'innovation sociale, que les deux territoires observés décrivent de manière fragmentée et partielle.

L'économie du social peut y être intégrée, voire absorbée dans l'économie tout court. Elle rejoint alors une approche de l'ESS comprise non pas comme un monde hors du monde, mais intégrée dans l'économie marchande selon une dialectique d'intégration/différenciation. De la porosité des valeurs qui en résulte, on ne sait plus qui imprime sa marque.

Ce concept s'appuie sur les « *systèmes d'innovation localisés, au sens d'organisation des coopérations entre acteurs sur un territoire donné* » (Richez-Battesti et al., 2012 : 22). Mais notre approche place le territoire et les populations vulnérables au centre de l'innovation. Le système territorial d'innovation sociale privilégie une forme de transformation sociale qui donne la primauté aux populations vulnérables, en tant qu'objets et sujets des dynamiques territoriales.

Nous avons précisé les caractéristiques d'un tel système. Il fait d'abord intervenir des formes organisationnelles qui témoignent du récit du territoire et privilégient un processus de coopération. Nous avons détaché à cet effet l'importance des outils de développement, légitimés par l'action publique sur une fonction d'animation territoriale. Ces outils par leur fonction de médiation, peuvent dépasser les clivages partisans et fédérer acteurs publics, entreprises, mouvements sociaux et citoyens, autour d'un intérêt partagé : leur territoire. Nous avons également fait apparaître les réseaux de l'ESS dont le poids dans les débats territoriaux est proportionnel à la capacité de rapprochement de leurs familles, par delà les dépendances au sentier dans lesquelles leurs trajectoires les ont inscrites. Nous avons identifié les formes de coopération économique (les *clusters* pour le cas spécifique des deux territoires comparés) devant témoigner d'un souci d'amélioration d'une chaîne de valeur territorialisée, afin d'y d'intégrer l'économie du social. Cette dernière peut être décrite par des communautés sectorielles représentatives des différents secteurs du social (insertion socioprofessionnelle, dépendance, mais aussi handicap, si l'on veut compléter le panel des populations vulnérables s'inscrivant dans l'économie du social), ayant réussi à dépasser leurs divergences au nom d'une communauté d'intérêts.

Les pratiques de coopération gagnent également l'action publique, entre échelons territoriaux et secteurs, favorisant une intersectorialité, voire une transsectorialité, s'agissant pour cette dernière d'une intégration de l'action sociale dans d'autres politiques publiques.

Ensuite, le système territorial d'innovation sociale se donne comme finalités de traduire et d'incarner les valeurs relevant de la *cité civique* : intérêt général, bien commun, réciprocité, *empowerment* individuel et collectif. Pour les faire advenir, le principe de *réciprocité* dans ses différentes dimensions (principe économique articulé aux principes du marché et de la redistribution, réciprocité territoriale) peut constituer un identifiant et un levier. La position

centrale des populations vulnérables dans ce système est plus qu'une caractéristique parmi d'autres. Elle est la condition pour que les principes axiologiques inspirant les dynamiques territoriales ne soient pas dominés par le registre marchand et ses avatars quantitatifs. Elle en est la condition car le système qu'elle produit favorise ainsi l'enrôlement de la vulnérabilité dans la spirale de l'excellence. La *capabilité* devient une mise en capacité du territoire tout entier, tendant vers cette finalité. L'ordre du réencastrement entre l'économique et le social est amorcé, et il devient le nouveau paradigme de l'excellence. Il ne peut s'agir ici d'une simple adaptation à l'ordre marchand.

Ainsi le système territorial d'innovation sociale, tourné vers la transformation sociale selon l'acception que nous en avons, relève bien de principes axiologiques qui orientent les gouvernances territoriales.

La comparaison interterritoriale de deux territoires frontaliers permet de mieux comprendre les cadres instituants des dynamiques transfrontalières au sein de l'euro-région Aquitaine/Communauté autonome basque.

En matière d'approche comparatiste, notre travail apporte un éclairage sur les choix méthodologiques inhérents à une comparaison exposant la construction de l'action publique de deux secteurs d'activité dans des territoires rattachés à deux Etat-nations distincts. Nous avons été confrontés à la difficulté du nominalisme, s'agissant de sélectionner des objets de comparaison semblables par nature, bien que la désignation ou la forme de l'objet les distingue dans les deux territoires. Ainsi en a-t-il été des institutions issues des processus de régionalisation en Espagne et de décentralisation en France, dont les effets de symétrie sont réels (Etat espagnol/ Etat français, gouvernement régional de la Communauté autonome basque / Conseil régional d'Aquitaine, *diputación* du Guipuzcoa / Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, *mancomunidades* / intercommunalités), même si en réalité la géométrie de leurs compétences et de leurs moyens les distingue.

Ainsi en a-t-il été également du Conseil de développement du Pays basque français, et des agences de développement organisées par *comarca* dans le territoire du Guipuzcoa, reflets d'une décentralisation en cours et de dynamiques territoriales spécifiques et historiquement situées. Bien qu'ils ne résultent pas des mêmes logiques de mobilisation et que leurs répertoires d'actions se différencient, ces outils peuvent représenter dans les deux cas des lieux de confluence d'acteurs pour l'élaboration de stratégies territoriales.

En ce qui concerne l'ordre institutionnel propre à l'IAE ou à l'AD, nous avons dégagé des enseignements en matière de comparaison en nous intéressant aux interactions entre acteurs (équipes de fidèles, communautés sectorielles, réseaux extra-sectoriels) pour les quatre rapports institués. Pour l'AD par exemple, nous avons finalement cherché à comprendre l'organisation d'un marché et la gouvernance qui en résulte, à partir de l'intervention publique. Pour les deux secteurs, nous avons comparé les contenus des politiques publiques, les publics visés et les acteurs dominants. Notre analyse comparative a privilégié le concept de gouvernance territoriale, par l'analyse de ses dimensions marchande, tutélaire et partenariale. La gouvernance territoriale permet de nuancer le processus d'européanisation compris selon des évolutions convergentes. Ce concept peut orienter des travaux comparatistes en matière de politiques publiques, en facilitant le croisement nécessaire entre approche sectorielle et réappropriation territoriale. Cette approche se situe dans la dialectique des secteurs et des territoires, en positionnant le local face aux limites d'une approche verticale des problèmes sociaux (Muller, 2005). Ce débordement du cadre d'intervention sectoriel par les politiques territoriales traduit bien « *une volonté d'affirmation politique de chaque collectivité dans un contexte de concurrence exacerbée pour le positionnement dans l'espace des compétences partagées* » (Mériaux, 2005 : 30).

En ce qui concerne les deux territoires, soit la Communauté autonome basque (le Guipuzcoa en particulier) et le Pays basque français, notre travail permet de comparer les dynamiques territoriales elles-mêmes au travers d'enjeux sectoriels et territoriaux. Cette comparaison peut offrir un cadre qui invite à lire différemment les dispositifs institutionnels de coopération transfrontalière auxquels de nombreux travaux antérieurs s'étaient déjà intéressés, dans les domaines des réseaux transfrontaliers (Ahedo, Etxebarria, Letamendia, 2004), des programmes de coopération spécifiques tels Interreg (Harguindéguy, 2005), sur la question du nationalisme basque (Letamendia, 1997), en faveur de la langue (Amado Borthayre, 2012), ou dans l'ESS (Itçaina, 2012).

2. Les pistes d'approfondissement

L'ordre institutionnel pour décrire et expliquer d'autres secteurs du social

D'autres secteurs de l'économie sociale, au sens de l'économie du social, pourraient être décrits selon un ordre institutionnel spécifique. Ainsi en est-il du secteur du handicap dont nous avons pu vérifier les proximités institutionnelles, fonctionnelles et parfois résiliaires avec les secteurs de l'IAE ou de l'AD.

Une telle description aiderait à analyser les évolutions observées en termes de référentiel, entre le modèle réparateur et le modèle intégrateur (Lafore, 2008), dans la prise en considération des politiques publiques touchant le secteur du handicap, en France par exemple. Elle pourrait traduire la tension marchande à l'œuvre dans ce changement de référentiel, ou les proximités entre politiques sociales du handicap et politiques d'insertion (Bertrand, 2013).

Une comparaison entre deux territoires rattachés à deux Etats-nations différents (à l'image des deux territoires comparés ici) aiderait à situer le changement de paradigme français au regard d'éventuels processus d'évolutions convergentes au sein de l'espace européen, et notamment en Espagne, où les politiques publiques en matière de handicap semblent privilégier la question des droits (Jimenez Lara, Huete Garcia, 2010).

L'observation des dynamiques territoriales

La singularité des matrices territoriales des territoires observés nous a conduits à choisir des formes institutionnelles et organisationnelles qui rendent compte, de par leur existence et leur mode de fonctionnement, de ces singularités. Ainsi avons-nous privilégié, avec les agences de développement ou le Conseil de développement, des outils chargés de dynamiser l'action publique locale, légitimés et fondés par un idéal de coopération. Dans le domaine économique, nous avons choisi de nous intéresser aux *clusters*, expressions de la mise en discours de la ressource territoriale, et de pratiques de coopération.

Ces choix nous conduisent à des interrogations et à des besoins d'approfondissement, à deux niveaux.

D'une part, en ce qui concerne les deux territoires comparés ici (Pays basque français, et Guipuzcoa), il sera important d'observer le rôle de ces outils, dans les nouvelles configurations institutionnelles qui risquent de les bousculer. Ce sera le cas du Pays basque français, avec les conséquences de l'application de la loi NOTRe, à la fois pour sa propre organisation territoriale à compter de 2017, et dans le cadre du renforcement du pouvoir régional (Pasquier, 2012).

A un niveau plus général, se pose la question méthodologique du choix des moyens d'observation des dynamiques territoriales de développement. Quelles institutions, quelles formes organisationnelles privilégier ?

Notre orientation a consisté à sélectionner des outils qui revendiquent des logiques de coopération, et qui parfois par vocation réinjectent la question sociale dans l'ordre marchand.

Derrière ces choix, il s'agit de traiter une question : comment révéler la tension entre institutionnalisation sectorielle et réappropriations locales au nom de principes axiologiques ?

La structuration de l'ESS

La structuration du champ de l'ESS peut constituer un thème d'investigation en soi, alimenté par des comparaisons interterritoriales qui en restituent le caractère processuel et nécessairement situé. Les deux secteurs choisis dans le cadre de notre comparaison n'en épuisent pas le vaste champ, loin s'en faut. Trois des orientations partiellement traitées dans notre recherche gagneraient à être approfondies.

D'une part, la structuration du champ à travers des institutions spécifiques dessinant soit une tentative de ralliement, soit des ordres parallèles qui ont du mal à se rencontrer. Il serait intéressant d'observer ces évolutions au prisme de la transition écologique, venant peut-être soumettre le champ composite de l'ESS à un nouveau paradigme commun.

D'autre part, la caractérisation du champ par des valeurs, elles-mêmes révélées par les pratiques des acteurs, demanderait à être approfondie et spécifiée. La spécification pourrait concerner des secteurs d'activité, mais aussi des formes statutaires particulières, comme les associations, ou les nouvelles entreprises sociales reconnues à travers les évolutions récentes des cadres législatifs nationaux.

La reconnaissance des valeurs par l'observation des pratiques aiderait à rendre compte des éventuelles disparités à l'œuvre. Elle permettrait, par des approches territorialisées, de mettre en évidence les capillarités fonctionnelles entre le champ de l'ESS et l'économie conventionnelle. Elle aiderait à conforter ou à infirmer l'acception d'Hély et Moulévrier (2013 : 10) selon laquelle « « *la genèse de l'Economie Sociale et Solidaire est consubstantielle à celle du capitalisme vis-à-vis duquel elle entretient une relation dialectique de différenciation/intégration* ». Elle donnerait à voir les processus et les stratégies de recodages de pratiques en « *réalités économiques moralisées et acceptables* » (ibid. : 12).

Enfin, les éventuels rapprochements entre les réseaux de l'ESS et les formes de polarisation économique territoriale (inspirées de démarches ascendantes et conceptualisées en tant que districts ou systèmes de production locaux) peuvent signifier l'émergence d'une polarisation originale produisant un nouvel « écosystème productif local » (Gianfaldoni, 2015). Il s'agirait alors de comprendre comment de nouvelles modalités de Pôle territorial de coopération économique (PTCE) peuvent apparaître du fait de telles proximités.

La conceptualisation des systèmes territoriaux d'innovation sociale

La conceptualisation des systèmes territoriaux d'innovation sociale mériterait de plus amples approfondissements, qu'une multiplication d'approches pragmatiques aiderait à qualifier, dans le prolongement des travaux du réseau Crises, par exemple.

Il serait nécessaire de l'envisager sous deux angles au moins.

D'une part, celui de l'échelle pertinente à laquelle de tels systèmes prennent corps, renvoyant à une appréhension méso de l'économie, et à la bonne articulation entre cette dernière, les cadres territoriaux de l'action publique en matière économique et sociale, et les niveaux de mobilisation des acteurs économiques et sociaux.

D'autre part, celui des marqueurs spécifiques qui les caractérisent. Nous en avons, pour notre part, identifié plusieurs. Le principe de réciprocité en est un, dès lors qu'il s'articule aux principes du marché et de la redistribution. La capacité à mobiliser une finance solidaire, par la conjonction d'engagements institutionnels et citoyens, en est un autre. Enfin, nous avons mis l'accent sur un ensemble de valeurs relevant de la *cité civique*, qu'il s'agisse d'*empowerment* individuel et collectif, de *capabilités* individuelles et collectives, dès lors qu'elles marquent leur préférence pour une finalité qui vaut en soi et pour soi. Celle qui consiste à considérer les populations vulnérables non seulement comme des objets d'attentions, mais des sujets acteurs des dynamiques territoriales. Il reste à observer dans quelle mesure cette préférence peut être fondatrice de modèles instituants, sans sombrer dans l'angle mort d'un monde hors du monde, que la rencontre avec la réalité relèguerait dans les oubliettes de l'utopie incantatoire.

Bibliographie

Articles, ouvrages, publications

ABALLEA F. (2000), « Travail social et intervention sociale : de la catégorisation à l'identité », *Recherches et Prévisions* n°62, p.71-81.

ABBOD A. (1995), "Things of boundaries", *Social research*, vol. LXII, n°4, p. 857-882 (repris dans Abbod Andrew (2001), *Time matters. On theory and method*, Chicago, Chicago University Press.

AHEDO I. (2006), *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789-2005),* Vitoria Gasteiz, Servicio central de publicaciones del gobierno vasco.

AHEDO I., URTEAGA E. (2005), *Gobernanza y territorio en Iparralde* – Vitoria, Cuadernos sociológicos vascos.

AHEDO I., URTEAGA E. (2004), *La nouvelle gouvernance en Pays basque*, Paris, Editions L'Harmattan, collection Questions contemporaines.

AHEDO I., ETXEBARRIA N., LETAMENDIA F. (2004), *Redes transfronterizas intervascas*, Bilbao, UPV-EHU.

AMADO BORTHAYRE, L. (2006) "Los movimientos sociales 'nacionales' de la lengua, ¿Creadores de políticas públicas 'nacionales' vascas?" in Letamendia F. (coord.), *Acción colectiva Hegoalde-Iparralde*, Madrid, Fundamentos, p. 285-316.

AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G., LIVIAN Y.-F. (2005), "*Les nouvelles approches sociologiques des organisations*", Editions du Seuil, 3ème édition (chapitre 2).

ARNAUD A.-J., SIMOULIN V. (2011), « Gouvernance territoriale », Pasquier R., Guigner S., Cole A., (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les presses de Sciences Po, p. 265-270.

ARRIETA FRUTOS F., ETXEZARRETA ETXARRI E. (2012), "Analisis de la colaboración publico-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa : el modelo guipuzkoano de concertación con el tercer sector a debate*",* Onati Socio-legal series (online), 2 (4), p.130-143.

AUSTIN J.E., LEONARD B., REFICCO E., WEI-SKILLERN J., 2006, "Social entrepreneurship : it's for corporation too", Nicholls A. (ed.), *Social entrepreneurship, new models of sustainable social change,* Oxford university Press, p. 169-180.

AZUA J. (2003), "La clusterizacion de la actividad económica : concepto, diseño e innovación. Apuntes para su aplicación en la estrategia competitiva de Euskadi". *Ekonomiaz n°53*, Universidad de Deusto.

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

BARANDIARAN X., KORTA K. (2011), *Social capital and values in Gipuzkoa*, Gipuzkoa Sarean Project, Diputación foral de Gipuzkoa.

BARANDIARAN X. (2003), "Capital social y desarrollo comunitario", *Mundaiz*, n° 65.

BARNAY T., SERMET C. (2007), *Le vieillissement en Europe. Aspects biologiques, économiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, Collection les Etudes de la Documentation française.

BARTH F. (1989), « Introduction », Barth F. (ed.), *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference*, Londres, Allen and Unwin.

BECCATINI G. (1992), "Le district marshallien : une notion socioéconomique", Benko G., Lipietz A. (dir.) *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, p.35-55.

BECCATTINI G. (1979), "Dal settore Industriale al distreto industriale, Alcune considerazoni sull'unita di indagine dell'economia industriale*", Rivista di economia e politica Industriale*, Anno V, n°1.

BENKO G., LIPIETZ A. (dir.) (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux. Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, Editions PUF, collection Economie en liberté.

BERTHET T. (2015), « Multilevel governance and capability approach : what convergence ? » Otto H.-U., Berthet T. & al. (dir.), *Facing trajectories from school to work. Towards a capability-friendly youth policy in Europe*, Heidelberg, Springer 2015, p. 37-51.

BERTRAND L. (2013), « Politiques sociales du handicap et politiques d'insertion : continuités, innovations, convergences *», Politiques sociales et familiales*, Volume 111, Numéro 1, p.43-53.

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

BEYNIER D. (2006), « Les métiers de l'intervention sociale. Un champ de plus en plus difficile à délimiter », *Informations sociales*, 2006/5 n°133, p. 38-45.

BODE I., CHAMPETIER B. (2012), « La protection sociale sous gestion marchande dans quatre pays européens », Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P. (dir.), *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?*, Cahiers du CIRTES hors-série # 2, UCL, Presses Universitaires de Louvain, p. 322-333.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO E. (1999), « *Le nouvel esprit du capitalisme »*, Paris, Editions Gallimard, collection NRF essais.

BOLTANSKI L., THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Editions Gallimard, collection NRF essais.

BORGAZA C., DEFOURNY J. (ed) (2001): « *The emergence of social enterprise* », London, Ed. Routledge.

BOUCHARD C. (1999), *Contribution à une politique de l'immatériel*, CRQS, 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.

BOURDIEU P., (1986), "The forms of capital", J. Richardson, ed., *Handbook of theory and research for the sociology of education,* Greenwood Press, Westport, CT.

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., JEGOUREL Y. (2011), « La réalité de la micro-finance à l'échelle régionale : l'exemple de l'Aquitaine », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 0 (2), p. 242-268.

BRANA S., JEGOUREL 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, Presses Universitaires de Rennes, p. 263-285.

BRANDELEER C. (2008), « Vieillissement de la population. Que fait l'Union européenne pour les personnes âgées *? », Working paper, Série Economie sociale*, Think tank européen Pour la Solidarité.

BRUNEL S. (2004, 2012), *Le développement durable*, Paris, Editions Presses Universitaires de France, collection Que sais-je.

BUKOWSKI J., PIATTONI S., SMYRL M. (2003), *Between Europeanization and local societies. The space for territorial governance*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield.

CHANTEAU J.-P. (2011), « L'économie de la responsabilité sociale d'entreprise (RSE) : éléments de méthode institutionnaliste", *Revue de la régulation* [En ligne], 9 | 1er semestre / Spring 2011, mis en ligne le 04 juillet 2011, consulté le 21 avril 2016.

CHAVES R., MONZON J.-L. (2008) : *La economía social en la Unión europea*, Comité Economico y Social Europeo.

CHAUSSIER J.-D. (1996), *Quel territoire pour le Pays basque ?* Les cartes de l'identité. Paris, Editions l'Harmattan, collection Logiques politiques.

CLAVAL P. (2002), *Géographie culturelle. Une nouvelle approche des sociétés et des milieux,* Paris, Editions Armand Colin, collection U.

CLEMENT-ZIZA C. (2008), « Les emplois du champ des services à la personne dans la région Nord-Pas-de-Calais », *Panorama Emploi Formation Nord-Pas-de-Calais*, n°57.

CLOUTIER J. (2003), « Qu'est-ce que l'innovation sociale ? » *Les cahiers du Crises*, collection « Etudes théoriques », n° 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.

COEURE B., RABAUD I. (2003), « Attractivité de la France : analyse, perception et mesure », *Economie et statistique*, vol. 363, p. 97 – 127.

COLEMAN J. (1990), *Foundation of social theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

COLEMAN J.S. (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology* 94, p. S95-S120.

COURLET C. (2002), « Les systèmes productifs localisés. Un bilan de la littérature », Torre A. (dir.), *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale. Agricultures, environnement, espaces ruraux*, Etudes et recherches sur les systèmes agraires et le développement, 33, p. 27-40.

CSAZSAR F. (2004), "Understanding the concept of power", Alsop R. (ed.) "*Power, rights and poverty : concepts and connections*", World Bank, Washington, p. 137 -147.

DARTIGUENAVE J.-Y. (2010), *Pour une sociologie du travail social*, Presses universitaires de Rennes, www.pur-editions.fr.

DAVEZIES L. (2015), *Le nouvel égoïsme territorial, le grand malaise des nations*, Editions du Seuil, Collection La République des idées.

DAVEZIES L., LEJOUX P. (2003), « Un train peut en cacher un autre. Derrière l'économie productive, attention à l'économie présentielle », *Communication au XXXIX*^{ème} *colloque de l'ASRDLF* de Lyon (septembre 2003).

DAVISTER C., DEFOURNY J., GREGOIRE O., (2011), « Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union européenne : un aperçu général », *Working Papers Series*, no. 03/11, Liège: EMES European Research Network.

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*, vol. 1, n°3, p. 39-66.

DEES J.G., 1998, *The meaning of social entrepreneurship*, Stanford University, mimeo.

DEFOURNY J. (2012), "L'entreprise sociale : vers une mondialisation de l'ESS ?", XXXII^{èmes} journées de l'association d'Economie sociale d'Aix-en-Provence, 13-14 septembre 2012, *aes2012.sciencesconf.org/conference/aes2012/Doc_14pdf*

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.

DEFOURNY J., PESTOFF V. (Eds) (2008) : « Images and concepts of the Third Sector in

Europe », *EMES Working Paper* n). 08/02.

DEFOURNY J. (2001), "From third sector to social enterprise*"*, Borgaza C., Defourny J. (Eds*), The emergence of social enterprise,* London and New York, Routledge, p. 296-311.

DEMOUSTIER D., RICHEZ-BATTESTI N. (2010), « Introduction. Les organisations de l'Economie Sociale et Solidaire : gouvernance, régulation et territoire », *Géographie, Economie, Société,* 2010 / 1 Vol.12, p. 5-14.

DEMOUSTIER D. (2004), *Economie sociale et développement local*, Paris, Editions l'Harmattan, collection Les cahiers de l'économie sociale, Entreprendre autrement.

DESPIN L. (2003), *La refondation territoriale. Entre le monde et le lieu*, Paris, Editions l'Harmattan, collection Villes et entreprises.

DEVETTER F.-X., JANY-CATRICE F., RIBAULT T. (2009), *Les services à la personne*, Paris, Editions La Découverte, collection Repères.

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'Economie sociale et solidaire face aux défis de l'innovation sociale et du changement de société,* Editions Presses Universitaires de Nancy, collection Salariat et transformations sociales, p. 101-118.

DOURSON F. (2009), *«* Qu'apporte la notion d'encastrement, au sens où l'entend Karl Polanyi, à la compréhension des thématiques de la décroissance ? », Roanne, *Actes des IX*^{èmes} *Rencontres Internationales du RIUESS*, juin 2009.

DREES (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques) (2006), « Les systèmes de santé du sud de l'Europe : des réformes axées sur la décentralisation », *Etudes et résultats*, n° 475.

DUBET F. (2012), Grand entretien avec Françoise Taliano-des-Garets, Débats, CaMBo, novembre 2012.

DUBET F. (2008), « Intégration et cohésion sociales », *Communication à la journée d'étude organisée par l'ACOFIS à l'Institut du Développement Social,* Canteleu-Rouen, le 15 mai 2008.

DUBOIS V. (2010), « Politiques au guichet, politique du guichet », Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), "*Politiques publiques, changer la société* », Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-285.

DURKHEIM E. (1894, 2009), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Editions Payot, Collection « Petite bibliothèque Payot ».

EGHBAL-TEHERANI S., MAKDESSI Y. (2011), « Les estimations GIR dans les enquêtes handicap-santé 2008-2009 », *Document de travail, n° 26, Série Sources et Méthodes* – DREES (Direction de la recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques).

EME B. (2010), « Petite histoire de l'insertion par l'économique », *l'insertion par l'activité économique, Alternatives Economiques, Hors Série Poche*, n°44, p.18-20.

EME B. (2005), « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, n°296, p. 40-54.

EMERSON J., 2006, "Moving ahead together : implications of a blended value framework for the future of social entrepreneurship", Nicholls A. (Ed.), *Social entrepreneurship, new models of sustainable social change,* Oxford university Press, p. 391-406.

EMES European Research Network (2008), *Social enterprise : a new model for poverty reduction and employment generation*, United Nations Development Programme, Bratislava.

ENJOLRAS B. (2010), « Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne », *Géographie, économie, société* 2010/1 Vol.12, p.15-30.

ENJOLRAS B. (2008), « Régimes de gouvernance et intérêt général », Enjolras B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Bruxelles, Peter Lang éditions, p. 23-37.

ENJOLRAS B. (2005), « Economie sociale et régimes de gouvernance », *RECMA, Revue internationale d'économie sociale*, n° 296, p. 56-69.

ENJOLRAS B., (1993), « Vers une théorie socio-économique de l'association : l'apport de la théorie des conventions », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, n°250, p. 93-106.

ERGUY I. (2011), *Les enjeux de la structuration d'une filière gériatrique sur le territoire de santé Navarre-Côte basque* - Mémoire pour le DESSMS à l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP).

ESPING-ANDERSEN G. (1999, 2006*), Les Trois Mondes de l'Etat providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Editions PUF, collection Le lien social.

ETXEZARRETA E., BAKAIKOA B. (2011), "La participación de la economía social en el ámbito de la dependencia : una aproximación teórica*", CIRIEC-España, Revista de Economía Publica, Social y Cooperativa*, n°71, Agosto 2011, p.25-48.

EVANS M., SYRETT S. (2007), *Generating social capital ? The social economy and local economic development*, European urban and regional studies 14(1), SAGE Publications.

EVANS M. (2000), *CONSCISE Project : the contribution of social capital in the social economy to local economic development in Western Europe – Worckpackage 1 : key concepts, measures and indicators*, unpublished.

EVERS A. (2005): "Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations : Changes in the Governance and Provision of Social Services", *International Journal of Public Administration*, 28:9, Taylor & Francis Inc., p. 737-748.

FAURE A., MULLER P. (2013), « Cycle, réseaux, récits : questions de recherche sur l'action publique locale-globale. Circulation et appropriation des normes et modèles de l'action

locale » / *UMR ART – Dev (Acteurs, ressources et territoires dans le développement)*, Mars 2013, Montpellier, France < halshs – 00925856 >

FELBER C. (2011), *L'économie citoyenne – un mouvement a vu le jour*, Editions Actes Sud, collection questions de société.

FLIGSTEIN N., MAC ADAM D. (2012), *A Theory of fields*, Oxford, Oxford University Press.

FLIGSTEIN N. (2001), *The architecture of markets. An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*, Princeton : Princeton University Press.

FRERE B. (2009), *Le nouvel esprit solidaire*, Paris, Editions Desclée de Brouwer, collection Solidarité et société.

FRIBOULET J.-J. (2010), « La construction de l'attractivité : une analyse en termes de capacité », *Mondes en développement* Vol.38 – 2010/1-no 149DOI : 10.3917/med.149.11.

GADREY J. (2015), « Croissance, un culte en voie de disparition », *Le Monde diplomatique*, novembre 2015, p. 18-19.

GADREY J., JANY-CATRICE F. (2005, 2007, 2012), *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, Editions La Découverte, Collection Repères.

GALLEGO R., GOMA R., SUBIRATS J. (2002, 2013), *Estado de bienestar y comunidades autonomas*, N°6, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, 229 p.

GALLOIS F. (2012), *«* Le quasi-marché dans les services à la personne : une vision en trois dimensions», Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P. (dir.), *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?, Cahiers du CIRTES hors-série # 2*, UCL, Presses Universitaires de Louvain, p. 335-349.

GARCIA MAYNAR A. (2007), "El momento actual de las empresas de inserción, un momento histórico", *CIRIEC-España, Revista de Economía Publica, Social y cooperativa*, n° 59, p. 7-32.

GARDIN L. (2006), *Les initiatives solidaires. La réciprocité face au marché et à l'Etat*, Toulouse, Editions Erès, collection Sociologie économique.

GAYON B. (2015), *Maîtrise foncière publique en zone littorale : les politiques de régulation foncière sur la côte basque française*, Thèse de doctorat en aménagement, CITERES, UMR 7324, Université François Rabelais de Tours.

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

GIANFALDONI P. (2011), « Gouvernance territorialisée et transformations managériales dans l'IAE », *communication pour les XI^{èmes} Rencontres du RIUESS*, Poitiers, 17 juin 2011.

GIANFALDONI P., ROSTAING F. (2010), « Insertion par l'activité économique : action publique et gouvernance », *Politiques et Management Public,* vol. 27, n°1, mars, p. 143-165.

GIDDENS A. (1998), *The third way*, Cambridge, Polity Press.

GIDDENS A. (1991), *Modernity and self-identity, self and society in the late modern age*, London, Polity Press.

GITELL R.V., VIDAL A. (1998), *Community organizing : building social capital as a development strategy*, Newbury Park, Sage Publications.

GOMEZ A., ITCAINA X. (2014), « Utopiques alliances ? La construction de la cohérence discursive des mobilisations autour des circuits courts en Pays basque », *Lien social et politiques*, n° 72, p. 93-108, URI : http://id.erudit.org/iderudit/1027208ar

GOND J.-P., IGALENS J. (2008, 2014), *La responsabilité sociale de l'entreprise*, Paris, Presses Universitaires de France, collection Que sais-je.

GORZ A. (1990), « Pourquoi la société salariale a besoin de nouveaux valets », *Le Monde diplomatique*, juin 1990.

GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (2010*), La ressource territoriale*, Paris, Editions Economica, collection Anthropos.

HALL P., SOSKICE D. (2001), *Varieties of capitalism. The institutional foundation of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press.

HALL P. (1986), *Governing the Economy,* Cambridge, Polity Press.

HARGUINDEGUY J.-B. (2007), "Cross-border policy in Europe. Implementing INTERREG III-A France-Spain", *Regional and Federal Studies*, 17(3), p. 317-334.

HASSENTEUFEL P. (2000), « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », *CURAPP, Les méthodes au concret*, PUF.

HAUCHECORNE M. (2009), « Le « professeur Rawls » et le « Nobel des pauvres », La politisation différenciée des théories de la justice de John Rawls et d'Amartya Sen dans les années 1990 en France », *Actes de la recherche en sciences sociales, 2009*/1 n° 176-177, p. 94-113. DOI : 10.3917/arss.176.0094.

HELY M., MOULEVRIER P. (2013), *L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques*, Paris, Editions La dispute, Collection « Travail et salariat ».

HIGELE J.-P., LHUILLIER V. (dir.) (2014), *L'économie sociale et solidaire face aux défis de l'innovation sociale et du changement de société,* Editions Presses universitaires de Nancy, Collection 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, Economie, Société*, n°6, p.129-152.

ITCAINA X. MANTEROLA J.-J., (2012), « Vers une gouvernance en réseau ? L'économie sociale et solidaire et la construction d'un territoire transfrontalier en Pays basque », Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P. (dir.), *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?*, Cahiers du CIRTES hors-série # 2, UCL, Presses Universitaires de Louvain, p. 491- 505.

ITCAINA X. (2009, 2011), « La représentation agricole en débat. Le cas du Pays basque français ». *Economie rurale* [En ligne], 312 juillet-août 2009, mis en ligne le 05 juillet 2011, consulté le 22 août 2013. URL : http://economierurale.revues.org/838.

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

ITCAINA X. (2007), « Des entreprises politiques ? Les SCOP dans l'espace public basque », Itçaina X.et al (dir.), *Régimes territoriaux et développement économique*, PUR, Collection Espace et Territoires, p. 67-82.

ITCAINA X. (2004), « Valeurs à l'épreuve : traductions basques de l'économie sociale et solidaire », Itçaina X., Lafore R., Sorbets C. (dir.), *Un monde en quête de reconnaissance, Usages de l'économie sociale et solidaire en Aquitaine,* Presses Universitaires de Bordeaux, série Politiques du Social, p. 128-141.

ITURRIOZ LANDART C. et al (2005), "¿La politica industrial de cluster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad autónoma de Euskadi*"*, *Ekonomiaz n°60*, Universidad de Deusto.

JACOB J.E. (1994), *Hills of conflict*, Reno, Nevada: University of Nevada Press.

JIMENEZ LARA A., RODRIGUEZ CASTEDO A. (2012), *Propuestas para contribuir al desarrollo de servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad*, Fundación Alternativas.

JIMENEZ LARA A., HUETE GARCIA A. (2010), "Políticas publicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos", *Política y sociedad*, Vol. 47, Numero 1 ; p.137-152.

JOBERT B., MULLER P. (1987*), L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Editions 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.

KAY A. (2006), "Social capital, the social economy and community development", *Community Development Journal*, Vol. 41, N° 2, p. 160-173.

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

KLEIN J.-L., FONTAN J.-M., HARRISSON D., LEVESQUE B. (2010), « L'innovation sociale dans le contexte du « modèle québécois » : acteurs, composantes et principaux défis », *The philantropist*, vol. 23(3).

KOOIMAN J. (dir.) (1993), *Modern governance : new government-society interactions* – London, SAGE Publications.

KRUGMAN P. (1991), "Increasing returns and economic geography*", Journal of political economy*, vol. 99, n°3, p. 483-499.

LAFORE R. (2008), « Droit et pauvreté : les métamorphoses du modèle social français », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, janvier-février 2008, p. 111-126.

LAOT F. F. (2002), « La recherche en travail social : l'échelle européenne », *Vie sociale*, n° 2, Cedias, p. 49-64.

LATOUCHE S. (2006), *Le pari de la décroissance*, Paris, Editions Fayard.

LARREA ARANGUREN M. (2003), "Clusters y territorio : retos del desarrollo local en la Comunidad Autonoma del Pais vasco*", Ekonomiaz n°53*, Universidad de Deusto.

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, Edition Eres, collection « Sociologie économique », p. 271–300.

LAVILLE J.-L. (2010 - 1), *Politique de l'association*, Paris, Editions du Seuil.

LAVILLE J.-L. (2010 - 2), *Sociologie des services – Entre marché et solidarité*, Toulouse, Editions Eres, collection Sociologie économique.

LAVILLE J.-L. (2008), « Services aux personnes et sociologie économique pluraliste », *Revue française de Socio-Economie*, 2008/2 n°2, p. 43-58. DOT : 1003917/rfse.00200043.

LAVILLE J.-L., NYSSENS M. (2001), "The social enterprise towards a theoretical socio-economic approach*",* Borgaza C., Defourny J. (Ed.), *The emergence of social enterprise*, London and New York, Routledge, p. 312-322.

LAVILLE J.-L., NYSSENS M. (2001), « Etats providence et services sociaux », Laville J.-L. et Nyssens M. (dir.), *Les service sociaux entre associations, marché et Etat, L'aide aux personnes âgées*, Paris, Editions La Découverte, p. 243-273.

LE GALES P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française en science politique*, 45ème année, n°1, p. 57-95.

LE GRAND J., (1990): « Quasi markets and Social Policy, Studies in decentralization and Quasi-markets", *Working paper I*, Bristol : SAUS Publications.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B. (2005), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société* 7(4), p. 321-332.

LE ROY A., OTTAVIANI F. (2012*),* « Mesurer pour révéler les dynamiques territoriales », *Colloque GEMDEV – Mesure du développement* – Paris, 01 au 03/02/2012.

LE ROY A., OTTAVIANI F. (2011), « Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ? », *Communication colloque interdisciplinaire « Territoires, Emploi et Politiques publiques »*, Université de Metz, 23-24 juin 2011.

LETAMENDIA F. (1997), "Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation between the Southern and Northern Basque Countries", *Regional and Federal Studies*, 17(2), p. 25-41.

LONCLE P. (2009), « La mise en œuvre des politiques de santé publique au niveau local : l'animation territoriale en santé en Bretagne », *Sciences sociales et santé*, 27 (1), p.5-31.

MAHE P. (2014), *Le Pôle territorial de Coopération Economique du Seignanx* – Mémoire de Master Gouvernance publique et action sociale, spécialité « Management de projet et organisations », Sciences Po Bordeaux.

MARIVAL C., PETRELLA F., RICHEZ-BATTESTI N. (2012), "L'innovation sociale dans un contexte de rationalisation : le cas de l'aide à domicile*",* Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P. (dir.), *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?*, Cahiers du CIRTES hors-série # 2, UCL, Presses Universitaires de Louvain, p. 371-385.

MARSH D. (1998), *Comparing policy networks*, Buckingham, Open University Press.

MARSHALL A. (1963), *Principios de Economia*, Madrid, Aguilar.

MEDA D. (2008), *Au-delà du PIB – Pour une autre mesure de la richesse*, Paris, Editions Flammarion, collection « Champ actuel ».

MENGIN J. (2002), « Un développement local basé sur l'économie sociale : origine et perspectives », Demoustier D. (dir.), *Economie sociale et développement local*, *Les cahiers de l'économie sociale* – Entreprendre autrement, n° 4, p. 19-23.

MERIAUX O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », Faure A. et Douillet A.-C. (dir.), « *L'action publique et la question territoriale* », Grenoble, PUG, p. 27-33.

MERRIEN F.-X. (2007, 1997), *L'Etat providence*, Paris, Editions PUF, collection Que sais-je.

MESSAOUDI D., FARVAQUE N. (2012), « L'intensification et le temps de travail d'aide à domicile : quelles conséquences sur le risque d'épuisement professionnel ? », Richez-Battesti N., Petrella F., Gianfaldoni P. (dir.), *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?*, Cahiers du CIRTES hors-série # 2, UCL, Presses Universitaires de Louvain, p.351-370.

MITXEO GRAJIRENA J. et al. (2003), *Los clusters como fuente de la competitividad : el caso de la comunidad autónoma del Pais vasco*, Universidad del Pais vasco.

MORIN E. (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Editions du Seuil, collection

« Essais ».

MOTA F., SUBIRATS J., (2000), "El quinto elemento : el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico*"*, *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), p. 123-158.

MOULAERT F. et NUSSBAUMER J. (2014), « Pour repenser l'innovation : vers un système régional d'innovation sociale », Klein J.-L., Laville J.-L., Moulaert F. (dir.), *L'innovation sociale*, Toulouse, Editions Erès, collection Sociologie économique, p.81-113.

MULLER P. (2010), *Les politiques publiques*, Paris, Editions PUF, collection Que sais-je, 8ème édition.

MULLER P. (2010), « Secteur », Boussaquet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 591-599.

MULLER P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique – Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po, 2005/1 – vol. 55, p.155-187.

MULLER P. (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », Faure A., Pollet G., Warin Ph. (dir.*), La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, Editions L'Harmattan, collection Logiques politiques.

MUSSON T. (2010), « Revue de littérature sur les indicateurs d'attractivité et de développement durable : vers un indicateur d'attractivité durable », *Géographie, Economie et Société*, 12, p. 181-223.

NAVARRO ARANCEGUI M. (2003*),* "Analisis y políticas de clusters : teoría y realidad", *Ekonomiaz n°53*, Universidad de Deusto.

NEGRIER E. (2005), « L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus », *Revue Internationale de politique comparée*, Vol.12, n°4.

NICHOLLS A. (2006), *Social Enterpreneurship : new models of sustainable social change*, New York, Oxford University Press.

NORTH D. (1990), *Institutions, institutionnal change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

NYSSENS M. (2006), *Social enterprise – At the crossroads of market, public policies and civil society*, London and New York, Routledge.

PALIER B., SUREL Y. et al (2007). *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée,* Paris, Editions L'Harmattan, collection Logiques politiques.

PANERA MENDIETA Francisco et al. (2006), "El cluster del conocimiento como impulsor del capital relacional y la gestión de la innovación en las organizaciones del Pais vasco", *Primer congreso iberoamericano de Ciencia, Tecnologia, Sociedad e innovación* –CTS+1, Palacio de la Mineria del 19 al 23 de Junio de 2006.

PARODI M. (2002), « L'influence des conditions locales sur le rôle de l'économie sociale dans les dynamiques territoriales », Demoustier D. (dir.), *Economie sociale et développement local*, Paris, Editions l'Harmattan, collection Les cahiers de l'économie sociale, Entreprendre autrement.

PASQUIER R. (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisation, décentralisation et gouvernance*, Editions Les Presses de Sciences Po, Collection « référence ».

PASQUIER R. (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR.

PASQUIER R., WEISBEIN J. (2004), *L'Europe au microscope du local*, Politique européenne, n° 12.

PECQUEUR B., ITCAINA X. (2012), « Economie sociale et solidaire et territoires : un couple allant de soi ? *», RECMA, Revue Internationale de l'économie sociale*, n° 325, p.48-64.

PECQUEUR B. (2006), « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés* 2006/2 (n° 124-125), p.17-32, DOI 10.3917/esp.124.0017.

PEREZ de MENDIGUREN J.C., ETXEZARRETA E., GURIDI L. (2009), "Economia social, empresa social y economia solidaria : diferentes conceptos para un mismo debate", REAS Euskadi, *Papeles de Economia Solidaria*, n°1.

PESTOFF V. (1998), (1999) & (2000): *Beyond the Market and State, Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society* ; Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney & Tokyo: Ashgate & English Editions.

PIERSON P. (2000), "Path dependence, increasing returns, and political science*"*, *American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-267.

POLANYI K. (2008), *Essais*, Paris : Seuil [1947/1951].

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

POLANYI K. (1944, 1983), *La grande transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, trad. Malamoud C., Angeno M., Paris, Editions Gallimard, collection tel.

PORTER M. (2000), "Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy" – *Economic Development Quarterly*, 14(1) : 15-34.

PORTER M. (1998), *On competition*, Harvard Business Review Books, Cambridge, MA.

POWELL M. (dir.) (2007), *Understanding the mixed economy of welfare*, Bristol, Policy Press.

PUTNAM R. (1993), *The prosperous economy – social capital and public life*, The American Prospect, 13.

RADAELLI C. (2000), “Logiques de pouvoir et *récits* dans les politiques publiques de l’Union européenne”, *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, p. 255-275.

RANCI C. (1990), “Doni senza reciprocita. La persistenza dell’altruismo sociale nei sistemi complessi”. *Rassegna Italiana di sociologia*, XXXI, n°3, septembre-octobre.

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.

RICHEZ-BATTESTI N. (2011), « L’innovation sociale comme levier du développement entrepreneurial local : un incubateur dédié en Languedoc-Roussillon », *Relief,* n°33.

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, Editions L’Harmattan, collection Marché et organisations, p. 61-87.

RICHEZ-BATTESTI N. (2007), “Cooperative banks and their capacity for territorial innovations”, *Conference on Financing Local Development*, Leeds OCDE, Paris, 23 novembre.

RITAINE E. (2001), « Cherche capital social désespérément », *Critique internationale*, 2001/3 n°12, p. 48-59. DOI.10.3917/crii 012.0048.

RIVERA Olga (2003), “El cluster del conocimiento en gestión empresarial en el Pais vasco : aplicación de la metodología de M. Porter a su definición, análisis y potencial diagnostico”, *Ekonomiaz n°53*, Universidad de Deusto.

RODRIGUEZ CABRERO G. (2008*),* « L’Etat providence espagnol : pérennité, transformation et défis », *Travail et Emploi*, n° 115.

ROUSTANG G. (2002), *Démocratie : le risque du marché*, Paris, Editions Desclée de Brouwer.

SAJARDO MORENO A. (1996), « Economie sociale et services sociaux en Espagne », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, N° 261 (59), 3ème trimestre.

SALAMON L.M., ANHEIER H.K. (1998), *Social origins on civil society*, Voluntas, 9,3.

SCHUMPETER J. (1998), *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris : Payot [1942].

SEN A. (1992), *Inequality re-examined,* Oxfort : Clarendon Press, trad. de Paul Chemla, *Repenser l’inégalité*, Paris : Seuil, 2000.

SEN A. (1980), “Equality of what *?”* Mc Murrin (ed.), *Tanner Lecture on Human Values*, Cambridge : Cambridge University Press.

SHERSHNEVA Y. (2015), *Actitudes intergrupales de la inmigracion extranjera en la CAPV,* Tesis doctoral, Departamento de Sociologia 2, Universidad del Pais vasco.

SIADECO (2013), "Las prestaciones economicas de dependencia en Guipuzkoa : concurrencia, impacto y supervision "– *Zerbitzuan*, n° 54.

SMITH A. (2009), « Vers le gouvernement européen de l'industrie vitivinicole ? », HINNEWINKEL J.-C. (dir.), *La gouvernance des terroirs du vin : entre local et mondial, au Nord comme au Sud*, Bordeaux, Féret.

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, 72 p.

SZRETER S., WOOLCOCK M. (2004), "Health by association ? Social capital, social theory, and the political economy of public health*"*, *International Journal of Epidemiology*, 33(4), p. 650-667.

VIVERET P. (2002), *Reconsidérer la richesse*, Mission « Nouveaux facteurs de richesse », Rapport réalisé à la demande de G. Hascoët, secrétaire d'Etat à l'Economie solidaire.

WARIN P. (2010), « Les politiques publiques face à la non-demande sociale », Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 288-311.

WEBER M. (1919, 1963), *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Editions, Collection : le Monde en 10-18.

WEBER M. (1905, 2004), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Editions Gallimard, collection Bibliothèque des sciences humaines.

WEISBEIN J. (2011), « Union européenne », Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Editions Presses de Sciences Po, collection Références 2011, p. 495-499.

WELLER J.-M. (2008), « Comment se faire entendre quand on est minoritaire ? La voix des acteurs faibles et ses temporalités », Payet J.-P., Giulani F., Laforgue D. (dir.), *La voix des acteurs faibles : de l'indignité à la reconnaissance*, Paris, Editions PUR, collection le sens social, p. 91-104.

WENGER E., SNYDER W. (2000), "Communities of practice: the Organizational Frontier", *Harvard Business Review*, January-February, p. 139-145.

WHITFIELD T. (2015), "The basque conflict and ETA, the difficulties of an ending*"*, *Special report 384,* United States Institute of Peace, www.usip.org

YOUNG D., SALAMON L.M., 2002, "Commercialization, social ventures and for-profit competition", Salamon L.M. (ed.) *The state of nonprofit America*, Washington DC : Brookings Institution, 423-46.

YUNUS M. (2010) – *Building social business – Capitalism that can serve humanity's most pressing needs* – Public Affairs.

ZUBIRI ORIA I., MARTINEZ LOPEZ J., VALLEJO ESCUDERO M. (2010), *El impacto económico del gasto en política social de la diputación foral de Gipuzkoa,* Universidad del País vasco y diputación foral de Gipuzkoa.

ZULAIKA J. (1991), "Reyes, políticos, terroristas: la función ritual de ETA en relación al nacionalismo vasco*"*, *Revista de Antropologia social*, n° 0, 217-230. Madrid, Editorial Universidad Complutense.

ZURBANO M., BIDAURRATZAGA E., MARTINEZ E. (2014), "Las transformaciones de los modelos territoriales de desarrollo en el contexto de la globalización. Aportaciones desde la perspectiva del desarrollo humano local", *Revista de estudios regionales,* N° 99, I.S.S.N. : 0213-7585 (2014), p. 103-133.

Etudes, rapports

Centro de Documentación y estudios SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2013), *El empleo en el ámbito sociosanitario : generación de empleo y desarrollo de nuevos perfiles profesionales,* Fundacion Eguia-Careaga Fundazioa.

Centro de Documentación y estudios SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2012), *El servicio de ayuda a domicilio en un contexto de crisis economica, Principales tendencias en Europa*, Fundacion Eguia-Careaga Fundazioa.

Conseil de développement du Pays basque (2015), *Préparation du contrat Pays basque 2014-2020, Propositions d'actions prioritaires*, 02 février 2015. www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (2010), *Expérimentation en Pays basque du référentiel pour l'évaluation des Agendas 21,* Octobre 2010. www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (2010)*, Opportunité et faisabilité d'une marque territoriale Pays basque,* Avis adopté par le Conseil de direction du 10 juin 2010. www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (2010), *Pays basque 2020. L'acte II du projet de territoire*. p. 56-85. www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (2007), *Bilan de la Convention spécifique Pays basque 2001-2006*, 9 février 2007. www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (2006). *Pays basque 2020.* www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (2006), *Synthèse de la contribution de l'atelier santé-social*, Pays basque 2020, juin 2006. www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (2000), *Evaluation du schéma d'aménagement et de développement du Pays basque*. Avis adopté en Conseil de direction du Conseil de développement le 27 juin 2000. www.lurraldea.net

Conseil de développement du Pays basque (1994). *Le Pays basque en perspective - Pays basque 2010*. www.lurraldea.net

Conseil général des Pyrénées-Atlantiques (2013), *Schéma départemental d'autonomie 2013-2017 – Etat des lieux.*

Conseil général des Pyrénées-Atlantiques (2013), *Schéma départemental d'autonomie 2013-2017 – Axes stratégiques.*

Conseil national de l'insertion par l'activité économique (2007), *Lever les obstacles aux promesses de l'IAE*, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Paris, La Documentation Française, 38 p.

Contrat Local de Santé Basse-Navarre Soule (2013), ARS, Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, Communauté de communes de Soule Xiberoa, Syndicat Mixte de Basse-Navarre Baxe Nafarroa, 34 p.

Diputación foral de Gipuzkoa (2010), *Documento 2. Bases del escenario Apuesta Gipuzkoa 2030*. Gipuzkoa + 20. Oficina estratégica. www.estrategiaG20.net.

Diputación foral de Gipuzkoa (2009), *Documento 1. Diagnostico estratégico de Gipuzkoa*. Gipuzkoa + 20. Oficina estratégica. www.estrategiaG20.net.

Diputación foral de Gipuzkoa (2002), *Proceso de reflexión estratégica Gipuzkoa 2020, 4 escenarios para la reflexión*. Departamento de economía y turismo.

FAEDEI (2012), Memoria social, Empresas de inserción en España.

Garapen (2008), *La articulación territorial: la comarca y los nuevos modelos de desarrollo económico local en el Pais vasco*. Documento para la reflexion 4, 169 p.

Gizatea (2011), Memoria social, Las empresas de inserción en el País vasco.

Gizatea (2010), Memoria social, Las empresas de inserción en el País vasco.

Herrikoa (2013), *Kide* lettre d'information aux actionnaires d'Herrikoa, n° 21 du 30 novembre 2013.

Innobasque (2013), *La responsabilidad social empresarial en Euskadi, Marco metodológico de aplicación*, Diputación foral de Biskaia e Innobasque.

Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) (2014), Rapport « *Evaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification* », n° 2014-061R

Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et Inspection Générale des Finances (IGF) (2013), Rapport « *Le financement de l'insertion par l'activité économique* » de l'Inspection Générale des Finances (n°2012-M-073-02) et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (n° RM2013-011P).

Planète publique (2014), *Evaluation du contrat territorial Pays basque 2007-2013, Synthèse du rapport d'évaluation*.

Promokoop Fondazioa y Servicios Sociales Integrados (SSI), (2011), *Analisis de la viabilidad de constitucion de cooperativas en el marco de los servicios de atención a personas dependientes.*

Rapport dit Brundtland (1987), http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf

Communications européennes, textes de loi

Union européenne

COM (2012) 83 final du 29/02/2012, de la Commission au Parlement européen et au Conseil pour le vieillissement actif et en bonne santé. JO C/2012/171/9.

COM 2008/867/CE du 03/10/2008, relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail. J.O. L 307 du 18/11/2008.

COM (2007) 13 final du 19/01/2007 – Non publié au Journal officiel – Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Conseil Economique et social européen, et au Comité des régions – Proposition de rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale.

Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur. JOUE du 27.12.2006 L376.

Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004, du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. JOUE du 30.4.2004 L134/114.

Espagne et Communauté autonome basque

Decreto-ley real 20/2012 del 13 de Julio de 2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. BOE numero 168 de 14 de Julio de 2012, paginas 50428 a 50518. Referencia : BOE-A-2012-9364.

Ley 5/2011 de 29 de Marzo de 2011 de Economia social. BOE número 76 de 30 de Marzo de 2011. Referencia: BOE-A-2011-5708.

Ley 12/2008 del 5 de diciembre de 2008, de servicios sociales. BOPV número 246 de 24 de Diciembre de 2008 y BOE número 242 de 07 de Octubre de 2011.

Decreto regional 182/2008 de 11 de Noviembre de 2008 por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas, y se crea el registro de empresas de inserción. BOPU n° 225 – N° orden: 6515 – N° de disposición: 182.

Ley 44/207 del 13/12/2007 para la regulación del régimen de empresas de inserción. BOE número 299 de 14 de diciembre de 2007. Referencia: BOE-A-2007-21492.

Ley 39/2006 del 14/12/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE num. 299, 15 de diciembre 2006, páginas 44142 a 44156. Referencia: BOE-A-2006-21990.

Decreto regional 305/2000 de 26 de diciembre de 2000 por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas, y se crea el registro de empresas de inserción. BOPU n° 24 – N° orden: 592 – N° de disposición: 305.

Ley de Constitución española. BOE número 311, de 29 de diciembre de 1978. Referencia : BOE-A-1978-31229.

France

Loi n° 2015-991 du 07/08/2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République. JO du 8 Août 2015. NOR : RDFX1412429L (www.legifrance.gouv.fr).

Projet de loi relatif à l'adoption de la société au vieillissement (Première lecture le 17/09/2014 et dernière modification le 17/07/2015). AFSX1404296L. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2015-29 du 16/01/2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral. JO n°14 du 17/01/2015. NOR : INTX1412841L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2014-856 du 31/07/2014 sur l'Economie Sociale et Solidaire. JO ERNX1315311L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi organique n° 2013-402 du 17/05/2013, relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux. NOR : INTX1238495L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2009-879 du 21/07/2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. JORF n° 0167 du 22/07/2009, page 12184. NOR : SASX0822640L. (www.legifrance.gouv.fr).

Circulaire de la Délégation Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle n° 2008-21 du 10/12/2008, relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'IAE. Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Loi n° 2008-67 du 21/01/2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au Code du travail. NOR : MTSX0700051 (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2005-841 du 26/07/2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. JORF n° 173 du 27/07/2005 – Page 12152. NOR : SOCX0500099L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2005-32 du 18/01/2005 de programmation pour la cohésion sociale. JORF du 19/01/2005. NOR : SOCX0400145L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2004-809 du 13/08/2004 relative aux libertés et responsabilités locales. JORF n° 190 du 17/08/2004, page 14545. NOR : INTX0300078L. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2004-626 du30/06/2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. JORF n°151 du 1/07/2004, page 11944. NOR : SOCX0300201L. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28/03/2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. JORF n° 75 du 29/03/2003, page 5568. NOR : JUSX0200146L. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2002-2 du 02/01/2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. JORF du 3 janvier 2002, page 124. NOR : MESX0000158L. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi organique n° 2001-692 du 1/08/2001 relative aux lois de finances. NOR : ECOX0104681L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 2001-647 du 20/07/2001, relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie. NOR : MESX0100027L. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 99-533 du 15/06/1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi 95-115. NOR : ATEX9800094L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 98-657 du 29/07/1998, d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. NOR : MESX9800027L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 97-60 du 24/01/1997, tendant dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance. NOR : TASX9601721L. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 95-115 du 04/02/1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. NOR : INTX9400057L (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983, de finances pour 1984. JORF du 30/12/1983. (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 83-663 du 22/07/1983, complétant la loi n° 83-8 du 07/01/1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite « loi Deferre ». (www.legifrance.gouv.fr).

Loi n° 75-535 du 30/06/1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. JORF du 1/07/1975. Page 6604. (www.legifrance.gouv.fr).

Table des annexes

Annexe 1 : Carte du Pays basque au sein de l'eurorégion Aquitaine/Euskadi/Navarre

Annexe 2 : Carte des territoires historiques du Pays basque français, de la Communauté autonome basque et de la Navarre

Annexe 3 : Carte des principales localités du Guipuzcoa et du Pays basque français

Annexe 4 : Carte des *comarcas* du Guipuzcoa et des agences de développement rencontrées

Annexe 5 : Carte des dix intercommunalités du Pays basque français en 2016

Annexe 6 : Caractéristiques socioéconomiques des territoires de la Communauté autonome basque (dont le Guipuzcoa) et du Pays basque français

Annexe 7 : Intégration horizontale des SIAE du Guipuzcoa

Annexe 8 : Intégration horizontale des SIAE du Pays basque français

Annexe 9 : Municipalités et opérateurs rencontrés au titre de l'aide à domicile en Guipuzcoa et Pays basque français

Annexe 10 : Présentation des six agences de développement rencontrées en Guipuzcoa

Annexe 11 : Présentation des *clusters* rencontrés en Communauté autonome basque et Pays basque français

Annexe 12 : Liste des personnes rencontrées au titre des entretiens semi-directifs

Annexe 13 : Transcription d'un entretien

ANNEXE 1

Carte du Pays basque au sein de l'euro-région Aquitaine – Euskadi – Navarre

ANNEXE 2

Carte des territoires historiques du Pays basque français, de la Communauté autonome basque et de la Navarre

ANNEXE 3

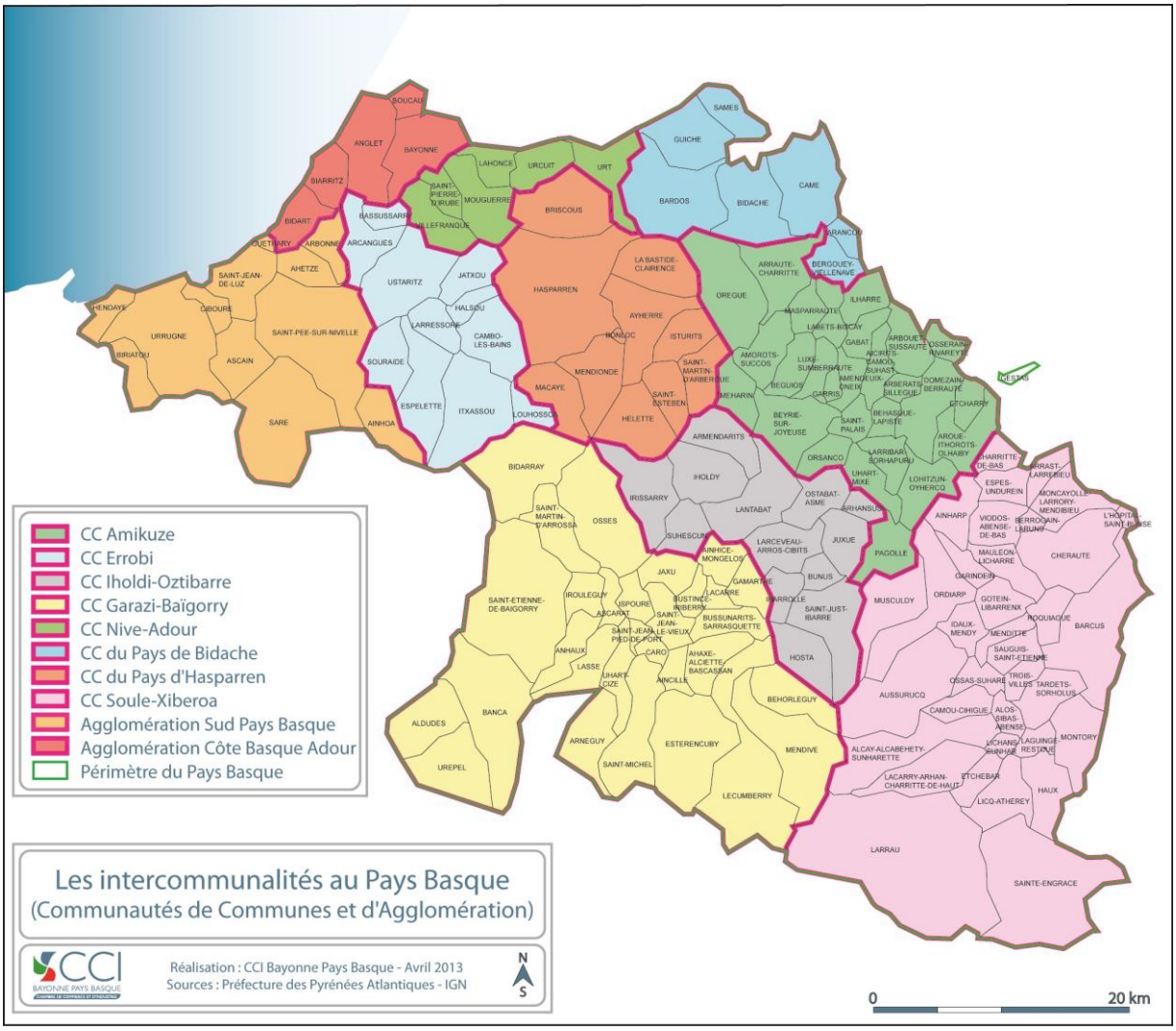
Carte des principales localités du Pays basque français et du Guipuzcoa

ANNEXE 4

Carte des comarcas du Guipuzcoa

ANNEXE 5

Carte des dix intercommunalités du Pays basque français en 2016



Annexe 6 – Les caractéristiques socioéconomiques des territoires de la Communauté autonome basque (dont le Guipuzcoa) et du Pays basque français

1. Communauté autonome basque : l'une des autonomies espagnoles résistant le mieux à la crise, grâce à un secteur industriel dynamique

La structure de l'économie

La structure de l'économie en Communauté autonome basque, et plus particulièrement dans la province du Guipuzcoa, accorde un poids important à l'industrie et aux services.

En 2010, selon Eustat, 63 431 entreprises représentaient 265 868 emplois, dans la province du Guipuzcoa.

La répartition par secteur d'activités faisait apparaître en nombre d'entreprises la répartition suivante :

- les services (dont une proportion importante pour les services aux entreprises) : 42,7%
- le commerce : 22,4%
- la construction : 18,9%
- l'industrie : 8,7 %
- le tourisme : 7,4 %

L'agriculture et la pêche ne représentaient pour leur part qu'une part infime du nombre d'entreprises (0,1%).

Si l'on considère à présent, le poids relatif de ces secteurs d'activité en nombre d'emplois[370], on voit apparaître le poids prépondérant de l'industrie, représentant 30,3% des emplois totaux, celui des services à l'industrie correspondant à 22% des emplois de services, et celui des transports des marchandises (compris également dans les services) 14,6% de ces emplois de service. En y incluant les transports, l'industrie et les services associés représentent donc près de 45% des emplois totaux. Le commerce quant à lui pesait moins en termes d'emplois (15,6%) que d'entreprises, et la construction représentait 10,7% des emplois totaux.

On voit donc se dessiner une structuration de l'économie en Guipuzcoa tirée par le moteur industriel, associant donneurs d'ordre et sous-traitants (la sous-traitance industrielle représente plus d'un emploi industriel sur quatre) dans des domaines comme la chaudronnerie, la fonderie, le moulage, la soudure mécanique, pour des marchés touchant l'aéronautique, l'automobile, l'industrie agro-alimentaire, le matériel ferroviaire, ou la machine-outil.

Le commerce, bien que non négligeable, pesait d'un poids moindre dans l'activité économique de la province, et les écarts entre proportion d'entreprises (22,4%) et proportion d'emplois (15,6%) mettaient en évidence l'importance du commerce de détail et de proximité,

[370] *Source de l'ensemble des données : Eustat – 2010 (www.eustat.eus)*

et le moindre développement des grandes surfaces commerciales. Notons aussi que la construction, constituée surtout de PME, voire de TPE, ne représentait que 10,7% des emplois totaux en 2010, avant l'accentuation de la crise économique qui (à partir de 2011), allait plonger le reste de l'Espagne dans un marasme économique.

La richesse en PIB

En ce qui concerne le PIB *per capita*, la Communauté autonome basque se détache en effet du reste de l'Espagne, comme l'indiquent les valeurs comparées dans le tableau ci-après.

PIB per capita en Espagne et Communauté autonome basque

Année	PIB per capita Espagne (Euros)	PIB par capita Communauté autonome basque (Euros)
1995	11 600	13 800
2000	15 600	19 200
2005	21 000	26 600
2008	23 900	30 947
2009	22 800	29 642
2010	22 800	30 156
2011	23 100	31 058
2012	22 700	30 829

Source : INE (Instituto Nacional de la Estadística - http://www.ine.es)

Si l'on considère maintenant le poids relatif de chacune des 3 provinces dans le PIB *per capita*, on constate, selon Eustat, que le Guipuzcoa se situe juste au-dessus de la moyenne régionale en 2008 (indice 101), derrière la province d'Alava (indice 107), et devant celle de Biscaye (indice 97).

Une analyse plus fine pour la province du Guipuzcoa confirmait, toujours selon la même source, le poids encore prépondérant du secteur secondaire dans cette génération de richesse, la branche industrielle se détachant dans les municipalités qui se situaient en tête au regard de cet indicateur du PIB *per capita*.

L'emploi et le chômage

Du point de vue du taux de chômage, la Communauté autonome basque, et le Guipuzcoa en particulier, se distinguent des évolutions observées dans le reste de l'Espagne depuis la crise économique de 2008, comme l'attestent les valeurs regroupées dans le tableau ci-après.

Taux de chômage en Espagne, Communauté autonome basque et Guipuzcoa

Année	Taux de chômage (% de la population active[371])			
	Espagne	Communauté autonome basque selon INE	Communauté autonome basque selon EUSTAT	Guipuzcoa selon EUSTAT
1995	22,8	22,3		
2000	13,4	11,9		
2005	8,7	6,4	5,7	4,2
2008	13,9	8,3	3,8	3,3
2009	18,8	11,7	8,1	6,5
2010	20,3	10,9	9,2	7,4
2011	22,8	12,6	10,8	8,2
2012	25,02	12,8	12,1	9
2013	26,03	15,76	15,3	13,1

Sources : INE (http://www.ine.es) et Eustat (www.eustat.eus)

La Communauté autonome basque, de manière encore plus accentuée que dans le reste de l'Espagne, a connu une croissance forte et une situation de quasi plein emploi durant la décennie 2000. Celle-ci était consécutive à une période (années 1980 et 1990) durant laquelle l'économie était moins pourvoyeuse d'emplois salariés[372]. Depuis la crise financière de 2008, liée en grande partie à l'éclatement de la bulle immobilière et précédant une crise économique et sociale, le taux de chômage s'est considérablement et rapidement accru en Espagne, dépassant les records historiques rarement atteints de 25%. Dans ce contexte général, la Communauté autonome basque affiche une relative bonne santé au regard de l'emploi, puisque avec son taux de chômage de 15,76% en fin 2013, elle se situait comme l'autonomie d'Espagne connaissant le taux de chômage le plus faible. Dans son cas cependant, la détérioration la plus marquée s'observe entre 2012 et 2013. Le Guipuzcoa connaît historiquement des taux de chômage encore moins élevés que dans le reste de la Communauté autonome basque.

Une économie structurée autour d'un secteur industriel développé, à forte capacité exportatrice et reposant sur un potentiel de recherche-développement, une croissance régionale faiblement dépendante des performances du secteur de la construction, ont contribué à préserver de manière relative la Communauté autonome basque, et notamment le Guipuzcoa, du marasme économique sévissant ailleurs en Espagne.

[371] Les calculs ne sont pas établis sur les mêmes bases, en fonction des sources. Pour l'INE (*Instituto Nacional de la Estadística*) qui couvre l'Espagne, est considérée sans emploi toute personne de plus de 16 ans qui réunit les critères suivants : sans travail, enregistrée comme telle dans un organisme, et apte au travail dans un délai de deux semaines. Pour EUSTAT qui dispose d'un appareil statistique à l'échelle de la Communauté autonome basque, en plus de ces critères, on prend aussi en considération le fait que la personne a engagé une gestion active de recherche d'emploi les quatre semaines qui ont précédé. Ceci explique que d'après la source EUSTAT, les taux de chômage pour la Communauté autonome basque soient systématiquement moins élevés que lorsqu'ils sont donnés par l'INE.

[372] En Communauté autonome basque, l'année 1984 s'est caractérisée par un pic du taux de chômage, voisin de 20% (Source : INE). La Communauté autonome basque amorçait alors son passage vers la tertiarisation d'une économie fortement marquée jusqu'alors par l'industrie lourde et la sidérurgie.

Les revenus moyens des habitants

Quel que soit le niveau de revenu considéré (revenu primaire par habitant, revenu moyen par salarié, revenu moyen par personne), les indicateurs sont favorables pour la Communauté autonome basque, au regard de la moyenne nationale espagnole et de l'ensemble des autres autonomies. La Communauté autonome basque se situe en effet en tête des autonomies espagnoles pour chacun de ces indicateurs.

Revenus moyens en Espagne et en Communauté autonome basque

Revenus annuels	**Revenu primaire par habitant**[373] (Euros)		**Revenu moyen par salarié** (Euros)	**Revenu moyen par personne** (Euros)
Année	**2000**	**2009**	**2012**	**2011**
Espagne	10 949	15 844	22 726,44	9 321
Communauté autonome basque	13 523	20 407	26 535,61	12 435
Source	*Eurostat 2012*	*Eurostat 2012*	*INE*	*INE*
	http://appsso.eurostat.ec.europa.eu		*http://www.ine.es/prensa*	

Outre des niveaux de revenus plus élevés en Communauté autonome basque que dans le reste de l'Espagne, les chiffres indiquent des écarts considérables entre les revenus des salariés et les revenus par habitant, le statut de salarié n'étant pas prépondérant, tant chez les actifs qu'au regard de l'ensemble de la population.

2. Pays basque français : une économie diversifiée reposant sur un tissu de PME et de TPE, avec le poids prépondérant de la sphère présentielle

La structure de l'économie

Les 33 194 entreprises en Pays basque français représentaient 125 581 emplois en 2010, selon l'INSEE.

La structure de l'économie en Pays basque français donnait la ventilation suivante quant au nombre d'entreprises à la même date, selon les informations recoupées par l'INSEE et la CCI de Bayonne Pays Basque[374] :

- services : 49,4 %
- agriculture et pêche : 15,9%
- commerce : 14,6%
- construction : 8,9%
- tourisme : 6,5%
- industrie : 4,8%.

[373] Le revenu primaire est le revenu que les ménages tirent de leur contribution à l'activité économique, soit directement (activité salariés ou non salariée), soit indirectement (placement mobilier ou immobilier).

[374] Source : http://www.bayonne.cci.fr/Presentation/CCI-Bayonne.html, selon sources INSEE – SIRENE 2010

Le poids relatif de chacun de ces secteurs en termes d'emplois vient mettre en évidence l'importance des services, puisque ces derniers représentaient selon les mêmes sources plus de 56% des emplois totaux existants sur le territoire. La structuration en nombre d'entreprises était confirmée par celle de l'emploi pour le commerce (15,4% des emplois totaux), la construction (8,1% des emplois totaux) et le tourisme (6,5% des emplois totaux). Elle s'en démarquait cependant pour l'industrie puisque cette dernière représentait 10 % des emplois totaux. Notons également l'agriculture qui comptait de manière plus marginale en matière d'emplois (5,7%), qu'elle ne pesait en nombre d'entreprises. Mais ce taux de plus de 5% (comparé à une moyenne nationale dépassant à peine 3%), associé au nombre d'entreprises agricoles, font du secteur primaire et surtout de l'agriculture, un secteur significatif, autant directement qu'indirectement (industrie agro-alimentaire), notamment dans les zones rurales (provinces historiques de Basse-Navarre et de Soule) à moindre densité de population.
Le poids prépondérant des services faisait apparaître une segmentation en trois catégories :

- d'une part, les services liés à l'éducation, la santé et l'action sociale, représentant plus de 28% des entreprises du secteur,
- ensuite, les services aux entreprises, soit 24,6% du total des entreprises, essentiellement tournées vers des activités de conseil et d'assistance,
- enfin, les services aux particuliers.

L'industrie est ici localisée sur la zone côtière, mais également dans des bassins situés à l'intérieur des terres (Soule, secteur d'Hasparren). Les deux activités qui en émergeaient étaient d'une part l'aéronautique (20% des emplois du secteur) et d'autre part l'agro-alimentaire (12,5% des emplois du secteur).
La proportion relativement importante d'emplois dans le commerce est à relier à la densité commerciale[375] supérieure aux moyennes régionale et départementale, ceci s'expliquant par l'apport supplémentaire de consommateurs issus de la clientèle touristique, et de non-résidents permanents, notamment parmi les retraités, confirmant ainsi l'importance de l'économie présentielle pour ce territoire.
Globalement, la structure de l'économie mettait ainsi en évidence un tissu de PME et de TPE, puisque 55% de ces entreprises n'employaient aucun salarié (entreprise individuelle).

La richesse en PIB

Le PIB per capita établi selon l'INSEE permet de comparer la position du département des Pyrénées-Atlantiques au regard de la région Aquitaine et de la France entière.

PIB per capita en France, Aquitaine et Pyrénées-Atlantiques

	PIB per capita (Euros)		
Année	**France**	**Aquitaine**	**Pyrénées-Atlantiques**
2000		21 173	21 051
2005	27 723	24 723	25 518
2008	30 366	27 322	n.c.
2009	29 574	26 710	n.c.

Source : INSEE (http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnes-detaillees/pib-va-reg/pib-va-reg-pib-1990-2009.xls)

[375] Rapport entre les surfaces commerciales cumulées et le nombre d'habitants.

Pour les deux années de référence 2000 et 2005, le PIB per capita du département des Pyrénées-Atlantiques se situait approximativement au même niveau que le PIB per capita régional. Le département avait progressé dans son classement, passant de la 31ème position à la 25ème[376] entre 2000 et 2005. Les valeurs départementale et régionale s'inscrivaient en deçà de la moyenne française, en raison du poids prépondérant de la région Ile de France dans la production du PIB national en France.

L'emploi et le chômage

Les dynamiques de l'emploi quant à elles se reflètent à travers l'évolution du taux de chômage, en comparaison avec la moyenne nationale.

Taux de chômage en France, Pyrénées-Atlantiques et Pays basque français

Année	Taux de chômage (% de la population active)		
	France	Pyrénées-Atlantiques	Pays basque français[377]
1995	10,1	9,6	
2000	8,1	8,2	
2005	9,1	7,9	7,8
2008	7,8	7	6,9
2009	9,6	8,4	8,3
2010	9,2	8,1	8,7
2011	9,3	8,3	8,4
2012	10,1	9	
2013	10,5	9,2	

Source : INSEE
(http://www.insee.fr/fr/insee_regions/aquitaine/themes/epubli/epubli1310_dep64/e_publi_1310_dep64.pdf)

Depuis 1995, les Pyrénées-Atlantiques affichent un taux de chômage qui reste toujours en deçà de la moyenne nationale. Le Pays basque français quant à lui (zone d'emploi de Bayonne qui concentre la majorité des emplois du Pays basque) se situe dans des valeurs proches de la moyenne départementale, de telle sorte que la partie basque du département ne se distingue pas réellement de la partie béarnaise en ce qui concerne le taux de chômage. La moyenne départementale restait encore en deçà des 10%, dans un contexte national où, fin 2013, ce seuil avait été franchi.

Les revenus moyens des habitants

Selon Eurostat, les revenus primaires par habitant connaissent, pour la région Aquitaine, une progression plus élevée qu'en France.

[376] Sur 95 départements totaux en métropole.

[377] Il s'agit de la zone d'emploi de Bayonne qui englobe l'ensemble du Pays basque français, à l'exception de la province de la Soule, soit la population totale du Pays basque français amputée des 13 500 souletins recensés en 2010.

Revenus primaires par habitant en France et en Aquitaine

Revenus annuels	**Revenu primaire par habitant** (Euros)	
Année	**2000**	**2009**
France	16 539	21 187
Région Aquitaine	15 359	19 974
Source	*Eurostat 2012* *http://appsso.eurostat.ec.europa.eu*	*Eurostat 2012* *http://appsso.eurostat.ec.europa.eu*

La Direction générale des impôts indiquait pour 2001 que 49% des foyers fiscaux n'étaient pas imposés en Pays basque.

Une étude[378] réalisée par l'INSEE Aquitaine et le SGAR Aquitaine en avril 2005 indiquait de grandes disparités dans la distribution des revenus entre populations, mais également entre territoires. Ainsi la moitié des foyers fiscaux de Bayonne disposaient de revenus inférieurs à 12 770 euros, soit un seuil inférieur de 3 500 euros à celui de la commune voisine d'Anglet. Les fortes concentrations urbaines voient cohabiter des populations aux caractéristiques très hétérogènes.

La segmentation spatiale des revenus était confirmée par une étude[379] de 2012, comparant les revenus moyens des actifs par bassin de vie. La moyenne de 16 830 euros annuels pour l'ensemble du Pays basque connaissait des écarts entre la valeur la plus élevée observée pour la communauté de communes périurbaine Errobi proche de l'agglomération bayonnaise (17 734 euros annuels), et la plus faible dans la communauté de communes d'Iholdy Ostibarret (11 787 euros) située en zone rurale.

[378] Document réalisé à l'INSEE Aquitaine par K. Mouhali, sous la responsabilité de N. Guichard : « Littoral aquitain – diagnostic de territoire ». INSEE Aquitaine et SGAR Aquitaine - 2005

[379] Etude réalisée par l'Institut Gaindegia, et dont certains des résultats ont été communiqués par le Journal du Pays basque, le 07/05/2013, dans un article intitulé « Les revenus sont plus importants sur la côte ». http://www.lejpb.com/paperezkoa/20130507/401584/fr/Les-revenus-sont-plus-importants-sur-cote, consulté le 20/08/2015.

Annexe 7 - Intégration horizontale des SIAE du Guipuzcoa

Activités d'accompagnement social

Source : élaboration propre, 2016

Activités marchandes

Amont *Orientation des personnes, formation, accompagnement social …*	**Entités promotrices (majorité du K des entreprises)**	**SIAE**	**Aval** *Entreprises marchandes*
Orientation et formation	Sartu Erroak	Amuitz Berrikuntzak *construction* Amuitz Margotu Berriak *rénovation de bâtiments*	
Orientation et formation professionnelle, centre d'hébergement	Peñascal	Laiatzen (Gipuzcoa) *Travail du métal* 6 entreprises en CAB *Charpente, restauration, bar, services hôteliers…*	Projet de création d'entreprise ordinaire
Orientation, services publics, environnement	Oarsoaldea (Agencia de desarrollo)	Oarsotek - *Sous-traitance industrielle*	Appui aux entreprises
Ecole, garderie, services de conciliation pour femmes	Fondo de Empleo Y Fondo de Formacion de Euskadi	Konfia *Services à la Personne, Nettoyage*	
Orientation, formation et accompagnement social, centre d'accueil et d'hébergement	Fundacion Emaüs	Emaüs Bidasoa *Tri et ventes meubles, vêtements…* Emaüs comercio justo *Commerce équitable*	Coopérative Emaüs *Collecte de papier et carton*
Accompagnement social, ateliers protégés	Municipio de Onati et Caritas	Bidebarri Emplegu Zentrua *Boulangerie, services et sous-traitance industrielle*	Centre spécial d'emploi pour personnes handicapées
Orientation, formation professionnelle, formation occupationnelle, centre pré-occupationnel Aukera	Sarea / Caritas	Berzioarso *Tri et remise en état de vêtements*	Coopérative Oldberri *Collecte de vêtements et boutiques*

Annexe 8 - Intégration horizontale des SIAE du Pays basque français

Activités d'accompagnement social

Source : élaboration propre, 2016

Activités marchandes

Amont *Orientation des personnes, formation, secteur protégé…*	**SIAE**				**Aval** *Entreprises marchandes*
	ACI	**AI et ETTI**	**EI**	**GEIQ**	
	Lagun *Environnement*				
	MIFEN *Environnement*		Mutualisation sur postes d'accompagnement		MIFENEC *Bureau d'études environnement*
	ADELI *Environnement*				
Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale	Atherbea *Environnement, bois*				
	Interface *Petit patrimoine, bois*				
CEFIPA (formation aux savoirs de base)		Horizon *Services à la Personne*	Efardia *Blanchisserie*		
			Izarlilia *Restauration*		
			Heres Habitat *Construction*		
				GEIQ Propreté *Nettoyage*	12 entreprises adhérentes du GEIQ

Annexe 9 – Municipalités et opérateurs rencontrés au titre de l'AD en Guipuzcoa et Pays basque français

Municipalités du Guipuzcoa rencontrées pour les entretiens semi-directifs

Municipalité	Nombre d'habitants [380]	Zone géographique (*comarca*)
Andoain	14 646	Donostialdea
Arrasate-Mondragon	22 027	Alto Deba
Donosti San Sebastián	186 409	Donostialdea
Irun	61 102	Bidasoa
Tolosa	18 574	Tolosaldea
Zarautz	22 650	Urola

Opérateurs rencontrés en Communauté autonome basque et Guipuzcoa pour les entretiens semi-directifs

Statut juridique	Nombre de communes du Guipuzcoa dans lesquelles le marché du SSAD a été emporté (2013)	Type de services et modalités d'intervention en matière de dépendance
Coopérative	7 en *Biscaye* (dont Bilbao)	SSAD, centre de convalescence, appui socio-éducatif, centre de formation, service d'urgence
Fondation	3	SSAD, centre de jour, animation de résidences, programmes de vieillissement actif
Groupe privé	17	SSAD, 5 centres de jour, 8 centres résidentiels
Association	2	SSAD, PEAP, 1 centre résidentiel
Fondation	0 (uniquement PEAP)	PEAP, 7 centres de jour, 8 centres résidentiels, 1 hôpital, recherche en matière de démence, expérimentation sur vieillissement actif, formation, consultance

[380] En 2012, selon *Instituto Nacional de la Estadistica*

Opérateurs rencontrés en Pays basque français (et Béarn) pour les entretiens semi-directifs

Statut juridique	Modalités d'intervention	Implantation territoriale
Association (non autorisée)	Prestataire et mandataire	Agglomération CBA
Association (autorisée)	Prestataire	Agglomération sud Pays basque
Association (non autorisée)	Prestataire et mandataire	Agglomération sud Pays basque
Association (autorisée)	Prestataire et Mandataire	Communauté de communes Pays basque Intérieur (9 000 habitants)
Association (autorisée, mais non tarifée)	Prestataire et Mandataire	Béarn (Béarn Adour)
Centre Communal d'action sociale (autorisé)	Prestataire	Commune (- de 5000 habitants) proche Agglomération CBA
Centre Communal d'Action Sociale (autorisé)	Prestataire et Mandataire	Commune (- de 30 000 habitants) de l'agglomération CBA
Centre Communal d'Action Sociale (autorisé)	Prestataire et Mandataire	Commune (+ de 40 000 habitants) de l'Agglomération CBA
Centre Intercommunal d'Action Sociale (autorisé)	Prestataire et mandataire	Communauté de communes Pays basque Intérieur (12 000 habitants)
SARL (non autorisée)	Prestataire	Agglomération CBA
SARL (non autorisée)	Prestataire	Agglomération CBA
SARL (non autorisée)	Prestataire et mandataire	Agglomération CBA
SA (non autorisée)	Prestataire	Agglomération CBA

Annexe 10 - Présentation des six agences de développement rencontrées en Guipuzcoa *(Source : élaboration propre - 2016)*

Agence/ Comarca	***Fomento / Ville de Donostia San Sebastián***	***Debegesa/ Bajo Deba***	***Oarsoaldea/ Oarsoaldea***
Nombre de communes	1 (*Donostia San Sebastián*)	8 (6 en Guipuzcoa : Eibar, Elgoibar, Deba, Mandaro, Mutriku, Soraluze ; 2 en Biscaye : Ermua, Mallabia)	4 (Oiarzun, Leza, Errenteria, Pasaia)
Population approximative (2014)	186 500	70 000	71 000
Secteurs économiques dominants dans la *comarca*	Services. Tourisme international. Recherche.	Industrie lourde (dont machine-outil, métallurgie), à vocation exportatrice. Industrie agro-alimentaire et conserverie. 90% des entreprises ont moins de 10 salariés.	Pêche, activité navale. Transformation du métal. Mécanique.
Taux de chômage (2014)	12%	14,8%	15%
Statut juridique	Création en 1902, et société anonyme publique depuis 1980 (municipalité de *Donostia San Sebastián* comme actionnaire).	Société anonyme sans but lucratif, avec 100% de capital public (8 municipalités).	Création en 1993. Société anonyme publique.
Principales missions de l'agence	Développement de secteurs émergents. Promotion des centres technologiques, de recherche, et des agents clés dans la génération de la connaissance, pour l'innovation productive. Agence de placement autorisée par *Lanbide*	Développement durable. Réhabilitation urbaine (service aux communes). Appui au tourisme (côtier). Appui au secteur industriel.	Rénovation urbaine (dont appui aux particuliers), mobilité. Promotion industrielle, appui à micro-entreprises. emploi. Promotion du tourisme. Appui au consommateur. Promotion de l'euskera. Coopération internationale.
Répertoire d'actions dans le champ économique	Appui à l'organisation de secteurs émergents avec la mise en place de *pré-clusters* (industrie culturelle, surf, qualité de vie à domicile, agro-alimentaire, énergie…). Revitalisation du commerce, avec spécialisation par quartiers dans la ville. Appui à la recherche et au développement (*Talent house* pour accueil de chercheurs). 90 bourses destinées à des jeunes pour acquisition d'une expérience internationale et aide au retour (talents d'innovation).	Accompagnement du secteur industriel et des nouveaux entrepreneurs. Méthodologie de gestion de la connaissance, diffusion de la culture de l'innovation par la coopération entre entreprises (exple : création d'une nouvelle entreprise en énergies renouvelables à la suite du rapprochement de 5 entreprises). Coopération avec *cluster* AFM sur projets.	Promotion industrielle : recherche de terrains, aides économiques, élaboration de business plan, formation continue, recherche de personnel. Appui à la création de micro-entreprises.

Répertoire d'actions dans le champ social	Externalisation des actions destinées aux demandeurs d'emploi et à l'insertion sociale auprès d'entreprises privées. Priorité donnée au capital humain et à l'esprit d'entreprise. Aides à projets d'entreprises innovants permettant l'embauche de personnes de moins de 35 ans ou de plus de 45ans.	Centre collaborateur de *Lanbide* : orientation des publics, accompagnement à la réalisation de CV, intermédiation avec les entreprises locales.	Centre collaborateur de *Lanbide*. Création d'itinéraires d'insertion socio-professionnelle en relation avec les services sociaux des municipalités et le service public de l'emploi. Implication pour la catégorie de demandeurs d'emploi classés « groupe 3 » (faible niveau de formation, pas d'emploi depuis longtemps), à travers formation, contrats publics, insertion (création d'une SIAE avec une entreprise industrielle).
Agenda 21	Oui	Oui	Non
Principes supérieurs			
Dominants	Innovation.	Innovation.	Equilibres sociaux.
Secondaires	Notoriété de la ville (tradition).	Renforcement de la notoriété de la *comarca*.	Renforcement du sentiment d'appartenance à la *comarca*.
Thématique insertion socio-professionnelle	Problème des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans (plus de 50% des demandeurs d'emploi) qui ont peu de perspectives d'emploi salarié ➔ • Création d'entreprises pour les personnes de haut niveau. • Appui à projets innovants pour des personnes disposant d'expérience. Centre d'entreprises d'insertion sociale, avec Emaüs et *centro especial de empleo* affilié au réseau Gureak (handicap) ➔ peu d'identification de nouveaux marchés pour création de nouvelles entreprises accueillant les publics en difficulté. Croissance soutenable, amélioration des conditions d'emploi et de l'image des métiers (exple : personnel de service dans les hôtels).	Problèmes des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans, et des jeunes bien formés qui s'expatrient. Qualification des personnes avec diplôme d'études supérieures en tant que techniciens en commerce international (formation aux langues, au marketing). 2 municipalités avec problématiques sociales plus aigues : population migrante sans emploi, jeunes sans formation ayant évolué dans la culture de la pêche (accompagnement à la création d'entreprises dans ce cas).	*Comarca* qui se situe dans le périurbain de la ville (Donostia San Sebastián) et qui concentre des problématiques sociales de populations à faibles revenus (population ouvrière, population immigrée). Problématique de « banlieue » (quartier difficile) pour 2 communes (Pasaia, Errenteria).
Thématique Vieillissement / Maintien à domicile	22 % de la population a plus de 65 ans, avec des revenus moyens élevés. Nombreuses entreprises qui travaillent sur l'adaptation des logements au vieillissement (ascenseurs, accessibilité…). Difficulté d'une demande insuffisamment structurée par la puissance publique, pour constituer un *pré-cluster* dans ce domaine. Nécessité d'un engagement de la puissance publique pour combler écart entre offre et demande de biens et services.	Participation à 2 programmes européens (WISE et FAST) avec 3 autres agences, pour analyser le vieillissement de la population et mettre en place des actions (livret de bonnes pratiques pour entreprises). Mise en place de cours pour aidants de personnes âgées. Positionnement des entreprises de la *comarca* sur nouveaux produits en oto-rhinolaryngie (groupe de travail santé avec Osakidetza) avec idée de les diffuser dans les centres de santé municipaux.	Thématique non travaillée par l'agence de développement. Approche classique à travers les actions des municipalités, en relation avec la *diputación*.

Agence/ Comarca	***Tolosaldea/ Tolosaldea***	***UGGASA/ Alto Urola***	***Goieki/ Goiherri***
Nombre de communes	28, dont Tolosa (18 000 habitants) et 16 communes de moins de 1000 habitants	4 (Legazpi, Urretxu, Zumarraga, Ezkio-Itsasa)	18, dont 3 (Ordizia, Lazkao, Beasain) regroupant 70% des habitants.
Population approximative (2014)	45 000	26 000	45 000
Secteurs économiques dominants dans la *comarca*	Industrie papetière. Services dérivés pour l'industrie papetière (métal, soudure, chaudronnerie, manipulation du papier…). Effet moteur des grandes entreprises de la *comarca* voisine (Goiherri). Pas de tradition coopérativiste, mais plutôt des entreprises locales à capital familial. 90% des entreprises ont moins de 10 salariés.	Travail du métal. Présence de multinationales à capital étranger (Arcilor/Inde, Finlande) de plusieurs centaines de salariés. Pas de tradition coopérative.	Travail du métal. Présence de CAF (industrie ferroviaire), et d'AMPO (coopérative de 800 salariés dans le pétrole et le gaz). Près de 250 entreprises, dont 18 considérées comme motrices, et mobilisées par des stratégies d'internationalisation. Tradition coopérative.
Taux de chômage (2014)	14%	13%	Moins de 11%
Statut juridique	Société anonyme à capital public	Société marchande à 100% de capital public	Société anonyme à capital public
Principales missions e l'agence	Emploi. Services aux créateurs et aux entreprises. Promotion touristique. Bureau d'appui au consommateur. Commerce (dynamisation, mise en réseau). Migration (accueil, interculturalité, formation).	Emploi et orientation. Appui aux entreprises. Appui aux créateurs d'entreprises (réseau Sortzen). Egalité des genres. Tourisme. Soutenabilité.	Appui au secteur productif. Appui aux créateurs d'entreprises. Tourisme (avec création de la société Goitur). Développement durable.
Répertoire d'actions dans le champ économique	Service d'appui aux entreprises avec le projet Lehiberri (8 entreprises, 7 centres de formation professionnelle, Gipuzkoa Berritzen, 3 municipalités) : formation, internationalisation, appui aux investissements ➔ apporter dans la comarca une offre formative et technologique de l'extérieur (Eibar, San Sebastián, Navarre) ➔ création d'un Master de commerce international. 7 pépinières pour accueil de projets. Ecole du papier. Introduction des nanotechnologies dans le secteur papetier (projet *Pulpere*).	Appui à la coopération, à l'internationalisation, à l'innovation➔ 2 exemples : • volonté de créer une filière industrielle autour du travail du métal et de l'orthoprothèse, car secteur socio-sanitaire considéré comme un secteur industriel porteur en raison de structures locales mobilisées (hôpital, centros residenciales, centros de dia, université formant aux métiers socio-sanitaires…) et d'un marché mondial ; • Système de réhabilitation fonctionnelle du corps humain (exosquelette) avec partenariat allemand et japonais, et volonté de mobilisation des pouvoirs publics (*diputación*, Osakidetza) pour garantir la diffusion de cette technologie auprès de tous les publics.	Renforcement des liens entre entreprises motrices et petites entreprises, pour permettre à ces dernières de s'inscrire dans une chaîne de valeur territorialisée, de participer à des projets innovants et d'accéder aux marchés internationaux. Membres du *cluster* Energie. Organisation de réseaux d'entreprises autour de projets, sur des secteurs émergents (énergie éolienne terrestre et off shore, bus électriques…). Travail sur la commercialisation des produits industriels locaux, par une mise en relation avec des multinationales européennes ➔ Création d'une marque territoriale Getgoierri Basque Country.

Répertoire d'actions dans le champ social	Centre collaborateur de *Lanbide.* Sensibilisation sociale sur la situation des migrants (lutte contre les stéréotypes…), bien que la *comarca* ait un faible % de migrants. Collaborations avec *Gureak (*réseau des *centros especiales de empleo – handicap).*	Centre collaborateur de *Lanbide* (agence de placement). Maintien des populations entre 25 et 40 ans dans une posture active et mobilisatrice (rencontres, incitation à la création d'activités, développement des aptitudes au sein d'ateliers…).	Service d'appui au migrant avec accompagnement du parcours du migrant (municipalité d'Ordizia a pris le relais). Identification des problèmes des jeunes mineurs avec leurs familles. Création d'un forum social (en lien avec l'Agenda 21)
Agenda 21	Oui	Oui	Oui (en appui des 18 Agendas 21 municipaux)
Principes supérieurs			
Dominants	Coopération (public/privé, entreprises/formation, urbain/rural, commerçants détaillants……).	Innovation	Coopération (grands groupes / petites entreprises ; intergénérationnelle ; autochtones / migrants ; forum Agenda 22…).
Secondaires	Plus de notoriété	Articulation besoins locaux et marchés mondiaux.	Innovation
Thématique insertion socio-professionnelle	45% des demandeurs d'emploi ont plus de 45 ans, sont faiblement formés et ont travaillé dans la même entreprise. Organisation d'une foire de l'emploi : 2 jours consécutifs, avec une collaboration entre le service de l'emploi et le service des entreprises, pour les personnes bénéficiaires de la *renta minima de ingreso* Collaborations avec Peñascal (entité promotrice) sur formation de jeunes sans emploi, avec école et restaurant d'application.	Bas niveau de qualification, en raison des 3 multinationales qui ont fourni du travail sans exigence de formation. Menace qui pèse sur les salariés étant donné les risques de délocalisation des entreprises. Personnes les plus difficiles à employer sont les hommes de plus de 45 ans issus du bâtiment, mais aussi femmes migrantes. Volonté de l'agence de jouer son rôle de point de rencontre des 3 publics : demandeurs d'emploi, créateurs d'entreprises, entreprises.	Rôle important de l'école professionnelle (mécanique) qui est centre collaborateur de *Lanbide*, et qui travaille en relation avec l'agence de développement. Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences des entreprises à 5 ans. Appui à la création de coopératives de femmes dans le secteur textile (tradition du lin) avec Caritas.
Thématique Vieillissement / Maintien à domicile	Thème non travaillé par l'agence. *Comarca* qui bénéficie de la proportion la plus élevée de jeunes (de moins de 14 ans). Demande des municipalités d'un hôpital public.	Création de petites coopératives de femmes dans le domaine du SSAD et de l'assistance personnelle (PAEP), mais grosses difficultés en raison des faibles capacités gestionnaires de ces publics. Création d'un cycle de formation supérieure « orthoprothésiste » avec un centre de formation professionnelle tourné vers l'industrie, et un incubateur spécialisé dans ce domaine. Partenariat avec la *diputación* pour évaluer adaptabilité des technologies facilitant le maintien à domicile des personnes dépendantes en fonction de l'évolution de la situation de dépendance.	Ecole de l'expérience, afin de permettre à de jeunes retraités n'ayant pas accédé à une formation de se former, et de devenir formateurs à leur tour ➔ Dynamiques de groupe favorisées sur des thèmes divers (pratique de la montagne, connaissance de la littérature…). Vieillissement ralenti par l'apport migratoire. Appui à la création de petites entreprises de services. Appui à la création de centres de jour. Création d'une branche socio-sanitaire à l'école professionnelle pour une montée en qualification d'un public féminin (issu surtout de l'immigration).

Annexe 11 - Présentation des clusters rencontrés en Communauté autonome basque et Pays basque français *(Source : élaboration propre - 2016)*

Cluster **Communauté autonome basque**	**Machine-outil** ***AFM***	**Environnement** ***ACLIMA***	**Electronique et technologies de l'information** ***Gaia***	**Transport et logistique** ***MLC ITS (pré-cluster)***
Date de création	1946 en tant qu'association et années 90 pour la transformation en *cluster.* En 2015, le *cluster* se compose d'une association (AFM) et d'une fondation (INVEMA).	1995	1983 en tant qu'association d'électronique. 2000 en tant que *cluster.*	2005
Nombre d'adhérents (2014)	Plus de 140 dans le premier cercle (entreprises) plus entités collaboratrices.	74 entreprises + gouvernement régional, + 3 diputaciones, + 3 capitales provinciales + centres technologiques + 4 universités.	260 entreprises dans la branche électronique, le *software*, les applications de gestion, les jeux vidéo, les applications web…	100 membres répartis en 5 groupes : institutions et administrations, infrastructures, entreprises, usagers, transports.
Composition des adhérents	AFM = Résultat d'une fusion en 2011 de deux associations de rayonnement national (Espagne) : association de la machine-outil, et association de composants et accessoires pour machines-outils. Création par le *cluster* d'une 3ème association en 2014 (3D). Premier cercle : entreprises, tous statuts (y compris coopératif, dont MCC) rattachées à ces secteurs d'activité. Entités collaboratrices : centres technologiques, centres de recherche et universités (dont université de Mondragon), centres de formation (dont IMH), cabinets d'ingénierie, centre d'exposition de Bilbao.	Entreprises : à la création, secteur de la gestion des déchets et de la décontamination des sols (sites industriels abandonnés). Gouvernement régional : 3 départements (environnement, éducation, compétitivité et développement économique avec agence SPRI). Centres technologiques : IK4, Teknalia, Saiolan (complexe MCC). Universités : 3 de la Communauté autonome basque (dont université de Mondragon), université de Navarre. 2 catégories d'adhérents (grandes entreprises, et petites entreprises collaboratrices).	Entreprises : entreprises électroniques au début, puis élargissement à l'environnement digital, et de manière plus large au *software*, à l'informatique. Gouvernement régional. Centres de recherche. Centres technologiques.	Administrations et institutions : gouvernement régional (départements du développement économique, de l'environnement, des transports), *diputación*, 4 universités, centres de formation. Infrastructures : ports, aéroports, plateformes logistiques. Entreprises : services et produits (dont CAF – ferroviaire, mais aussi petites entreprises). Usagers : logistique (chaîne de distribution Eroski…). Transports : messageries, opérateurs terrestres et ferroviaires. L'ensemble des adhérents représente 32% du PIB de la Communauté autonome basque.
Registres de justification	Promotion commerciale et internationalisation pour AFM. Assistance technique et gestion pour INVEMA.	Industrie durable, économie durable. Minimisation des impacts environnementaux de l'activité industrielle.	Utilisation des TIC dans tous les domaines d'application possibles (environnement, santé, énergie, automatismes…).	Innovation par la coopération entre entreprises.

Cluster **Communauté autonome basque**	**Machine-outil** **AFM**	**Environnement** **ACLIMA**	**Electronique et technologies de l'information** **Gaia**	**Transport et logistique** **MLC ITS**
Relation au territoire Pays basque	85% de la production nationale (Espagne) du secteur est localisée en Communauté autonome basque, dont l'essentiel dans le Guipuzcoa (siège du cluster à *Donostia San Sebastian*). Travail spécifique sur la dimension RH entre entreprises basques et IMH.	Entreprises ont leur siège en Communauté autonome basque. Implantation sur les 3 territoires historiques (provinces) avec présence plus marquée en Biscaye.	Les entreprises adhérentes à Gaia doivent être implantées sur le territoire de la Communauté autonome basque. Collaborations entre *cluster* et autres entités (Conectic pour l'Espagne…). Relations régulières avec Navarre, Aquitaine (dont *clusters* transfrontaliers)	Entreprises adhérentes sont implantées sur le territoire de la Communauté autonome basque. Relations fortes avec ITS Espagne, et plateformes techniques en Navarre, et Aquitaine.
Répertoire d'actions (exemples significatifs)	Promotion commerciale et internationalisation (Biennale de la machine-outil à Bilbao, 15 foires internationales, délégation en Chine avec centre de formation *ad hoc*…). Gestion des ressources humaines. Formation (IMH : outil créé par les entreprises du secteur pour accompagner les besoins en compétences ; Université du Pays basque à Bilbao : promotion du secteur pour attirer nouvelles compétences).	Internationalisation (appui aux entreprises, compétences linguistiques des cadres). Innovation technologique et développement des marchés : identification de nouvelles lignes technologiques pouvant générer des opportunités de marchés ➔ établissement de liens avec entreprises, recherches de partenaires pour des projets de coopération. Innovation organisationnelle : outils de gestion (FQM) couvrant 7 domaines ➔ concept de la soutenabilité et de la responsabilité sociale des entreprises (liens entre la société et l'environnement). Représentation auprès des institutions. Veille juridique et réglementaire.	Internationalisation (appels d'offre, conférences, voyages d'études…). Innovation organisationnelle : modèles de gestion et FQM … Formation-action, à l'internationalisation, aux appels d'offre. Lien entre l'innovation technologique et l'innovation sociale à travers le transfert de technologies (télé-centres offrant une gamme de services, facilitant les liens avec l'administration, la formation à distance… ; projets de microcapsules contre la malaria, projet de logements avec matériau facilitant l'auto-construction…) vers pays du sud (Inde, Pakistan, Chine…). Définition de nouveaux profils professionnels (travail avec Konsultek, et autres centres de formation professionnelle). Coopération technologique.	Générer de nouveaux produits, par les projets, Membres d'une fédération européenne et identification de projets (transports intelligents…). Projets communs par la coopération (Aerospace Valley, couloir atlantique…). Exple de projet européen : Frailot ou pilote intelligent, pour faciliter la livraison urbaine de marchandises (partenariat avec la municipalité de *Donostia San Sebastian*). Positionnement sur des appels d'offre internationaux : exple d'un marché en Amérique latine sur les transports urbains, où des entreprises concurrentes ont réussi à s'entendre pour concourir ensemble. Communication interne avec un bulletin hebdomadaire pour adhérents, organisation de journées techniques.
Implication des professionnels et moyens humains	Equipe technique d'AFM et INVEMA composée d'une vingtaine de salariés avec direction commune.	Equipe technique composée de 6 personnes.	Equipe technique de 8 personnes, dont service internationalisation à Bilbao, et services formation et compétitivité à *San Sebastian.* Organisation des adhérents en comités (dont un rassemblant les micro-entreprises).	Equipe technique composée de 3 personnes (directeur, marketing, innovation).

Cluster **Communauté autonome basque**	**Machine-outil** **AFM**	**Environnement** **ACLIMA**	**Electronique et technologies de l'information** **Gaia**	**Transport et logistique** **MLC ITS**
Rôle des institutions publiques	Etat espagnol et gouvernement régional appuient programmes d'internationalisation, de recherche et développement, d'innovation. Moins d'appui de la part de la *diputación* du Guipuzcoa sur dernière mandature. Très peu de liens avec agences de développement. Relations *inter-clusters* (Gaia) et volonté de travailler en *inter-clustering* au plan international (Aerospace Valley en France…).	Engagement fort du gouvernement régional dans le financement du *cluster* (75% de ses ressources proviennent de subventions). Saisine fréquente du gouvernement régional sur programmes et projets. Contacts ponctuels avec agences de développement. Lien avec l'association des agences de développement (Garapen) sur le thème auto-emploi : création d'un *business angel* au sein du *cluster* pour appuyer la création d'entreprises dans le secteur.	Engagement du gouvernement régional dans le financement du *cluster*. Implication de SPRI. Orientations spécifiques données par le gouvernement régional (exple : villes « intelligentes »). Liens sur projets avec diputaciones, mais aussi certaines agences de développement (Fomento). Relations croisées avec agences de développement en tant que financeurs possibles de projet ou pour répondre à leurs sollicitations (réception de délégations internationales). Travail inter-*cluster* (AFM…) au plan régional et international.	Cluster répertorié comme *pré-cluster*, dans le domaine des transports uniquement par le gouvernement régional. Engagement du gouvernement régional, qui favorise le travail *inter-cluster* autour de thématiques identifiées. Travail inter-cluster avec ACLIMA sur projets communs destinés à réduire les émissions de CO2. Rapprochement avec Aerospace Valley en France (application de technologies sur l'information satellitaire à la cartographie...). Pas de lien avec agences de développement.
Indicateurs privilégiés	Internationalisation et exportations. Autres indicateurs internes de satisfaction des services offerts par le *cluster* à ses membres.	Internationalisation. Nombre d'adhérents. Projets innovants.	Nombre de projets, dont projets internationaux. Activité de formation et niveau de satisfaction (participation, actions…). Coopération *inter-clusters.* Indicateurs d'impacts internes aux entreprises : emplois, chiffre d'affaires	Projets : coût, nombre de partenaires dont adhérents du *cluster*, nombres d'adhérents ayant participé à des projets d'innovation du *cluster.* Internationalisation : nombre de missions, nombre de propositions, nombre d'appels d'offres remportés. Vie du *cluster* : nombre de journées techniques, nombres de pages web.
Principes supérieurs communs				
Dominants	Renforcement de la notoriété et Internationalisation.	Innovation technologique et organisationnelle.	Innovation technologique et organisationnelle.	Innovation technologique et organisationnelle
Secondaires	Innovation technologique	Internationalisation	Internationalisation	Internationalisation

Cluster **Communauté autonome basque**	**Machine-outil** **AFM**	**Environnement** **ACLIMA**	**Electronique et technologies de l'information** **Gaia**	**Transport et logistique** **MLC ITS**
Thématique insertion socio-professionnelle	Travail sur le volet Ressources Humaines. Implication forte du centre de formation IMH (*Instituto de Maquina Herramienta*) auprès des entreprises locales : gestion prévisionnelle et diagnostic des compétences, identification des profils, adaptation des formations techniques…Participation à des programmes du gouvernement basque pour mise en emploi de personnes au chômage, programmes spécifiques pour personnes en risque d'exclusion sociale.	Etude de besoins en formation. Difficulté d'adapter des référentiels de formation définis au plan national dans le domaine de l'environnement aux besoins des entreprises. Dans le secteur des déchets, profils de basses qualifications. Organisation de l'emploi de ces collectifs dans des pays du sud grâce à programmes de coopération financés par le gouvernement régional. 2 membres du *cluster* travaillent avec des publics en difficultés : Lantegi Batuak (handicap psychique) et Emmaüs. Projet avec Emmaüs sur marché de génération de batteries, considéré comme un projet d'innovation sociale (environnement / publics en difficulté). Recherche de secteurs d'activité pouvant offrir des opportunités d'emploi à ces différentes catégories de publics (soutien financier de la *diputación* de Biscaye). Depuis la crise de 2008, thème de la responsabilité sociale des entreprises peu travaillé.	Analyse annuelle des besoins en emploi des entreprises. Définition des profils professionnels (définition d'un nouveau profil : Ambient Assistant Living – AAL). 20 bourses à l'internationalisation (financement par le gouvernement régional). Programme du gouvernement national (Insertic) consistant à former des personnes sans emploi intéressées par les Technologies d'Information et de Communication (prescription des publics par *Lanbide*, service public de l'emploi), en relation avec des entreprises du *cluster.* Programme du gouvernement régional Hobetuz destiné à des personnes déjà en emploi voulant changer de spécialisation.	Question de l'emploi abordée dans le plan stratégique 2009-2012 du *cluster*, avec étude de besoins sur les qualifications, l'emploi et l'amélioration des conditions de travail. Cette dimension n'est pas traitée aujourd'hui par le *cluster*. Formation entre les mains des centres de formation professionnelle, mais non travaillée au sein du *cluster.*
Thématique Vieillissement / Maintien à domicile	/	/	Développement de technologies pour suivi à domicile, systèmes d'alerte de chutes, mobilité, jeux de prévention et de ralentissement Alzheimer, jeux pour récupération fonctionnelle... Travail sur projets avec fondations (Matia…) ou service public de la santé (Osakidetza…) et financements publics.	/

Cluster Pays basque français	**Agro-alimentaire** *Uztartu*	**BTP** *Eskal Eureka*	**Tourisme** *Goazen*	**Glisse** *Eurosima*	**Santé** *Osasuna*
Date de création	2010	Groupement d'Intérêt Scientifique en 2002 puis association en 2008	2008	1999 : Création d'Eurosima. 2005 : labellisation DATAR en SPL glisse. 2008 : création du *cluster* par fusion avec Eurosima.	2012
Nombre d'adhérents (2014)	75, dont certains sous forme collective.	Près de 70.	Fédération de 8 filières touristiques représentant 580 entreprises.	118 membres actifs, dont 75 marques et 43 prestataires de service.	170 établissements adhérents.
Composition des adhérents	6 collèges : transformateurs, secteur agricole organisé, services directs à l'IAA, Formation/enseignement/ recherche, partenaires publics, membres associés.	Majorité de PME et de TPE, ainsi que fédérations professionnelles, associations, et grands groupes du BTP. 9 établissements de formation dont écoles d'ingénieurs en Aquitaine (Pays basque) et Midi-Pyrénées.	Hôtels, campings, thalassothérapies, tourisme social, sites et musées, prestataires de loisirs marchands, agences réceptives, transporteurs routiers de voyageurs.	Répartition en 4 catégories : *sport lifestyle, urban lifestyle, hardware (surf, skate, snowboard), affiliates* (dont consultants, institutions telles CCI de Bayonne Pays basque et Université de Bordeaux 2, médias, écoles de surf…).	Etablissements privés de santé, de soins de suite, EHPAD, laboratoires biologiques, cabinets de radiologie, entreprises de service, industrie de la santé, bureau de recherche, répartis en 4 catégories. Membres fondateurs : établissements de santé, EHPAD. Membres affiliés : hors Pays basque (Aquitaine, Midi-Pyrénées). Membres associés : SSIAD, ambulanciers, laboratoires … Partenaires : hors santé, et souhaitant développer du *business* avec la santé.
Registres de justification lors de la création	Peser face aux fournisseurs. Fait suite à un GIE Achats. Aide financière de la DIRECCTE et engagement de la CCI Bayonne Pays basque.	Plateforme technologique à partir d'un établissement de formation. Volonté d'y intégrer les professionnels.	Clusterisation de l'économie du Pays basque, soutenue par la CCI qui considère le tourisme comme une industrie (chaîne de valeur).	Création du SIMA (Surf Industry Manufacturers Association) sur le même modèle qu'aux Etats-Unis, par rapprochement des marques leader, afin de maîtriser l'explosion de ce marché.	Poids économique de la filière santé au Pays basque (20% des emplois totaux, dont 85% regroupés dans l'offre de soins).

Cluster **Pays basque français**	**Agro-alimentaire** ***Uztartu***	**BTP** ***Eskal Eureka***	**Tourisme** ***Goazen***	**Glisse** ***Eurosima***	**Santé** ***Osasuna***
Relation au territoire Pays basque	Très forte. Défense de l'activité et de l'emploi en Pays basque.	Notion de territoire extensive au sud aquitain. Forte mobilisation de réseaux technologiques au plan national. Partenariats techniques et commerciaux avec la Communauté autonome basque et la Navarre.	Très forte. Le territoire est une destination, considérée comme le socle de la compétitivité de cette industrie.	Pays Basque et sud des Landes (siège d'Eurosima) concentrent 80% des sièges sociaux, et équipements publics (pépinière spécialisée). Ancrage aquitain avec notion de territoire extensive (Europe).	Forte pour les membres fondateurs (seuls à voter en AG). Notion extensive à travers les partenariats noués, tant au niveau de la santé, des affaires, que de la recherche (Aerospace valley, Toulouse et Bordeaux).
Répertoire d'actions (exemples significatifs)	Animation de 2 filières (viande, blé) pour valorisation locale des produits, avec stratégie de marque (*Herriko*). Commercialisation collective. Club qualité IAA. Formation inter-*clusters* (environnement, management de proximité, étiquettage…).	Plateforme technologique. Plateforme bâtiment durable. Commercialisation directe de services (dont Scan 3D) auprès des adhérents et non adhérents. GPEC 2.0 (avec outil arbre de compétences).	Etudes clientèles, forum annuel, week-end portes ouvertes du tourisme. Groupement d'employeurs. Formation inter-*clusters*. Différentes expérimentations dont troc organisé entre entreprises du tourisme ou *barter* (échanges de services ou d'actifs sous-utilisés, avec une facture compensée sans flux financiers).	Observation économique et fiches pratiques marchés. Innovation R&D (projets collectifs et individuels). Développement durable (démarche *eco ride*, pour diminuer impact environnemental). Actions collectives pour petites structures (e-commerce, *connectic store).* Emploi et formation (dont formation inter-*clusters*) : plateforme emploi-formation et 91 fiches-métiers.	RH (exple : plateforme emploi/métiers ; CVthèque, plateforme de remplacement pour médecins,…), formations (dont formation inter-*clusters*). Mutualisation des achats. Communication institutionnelle et grand public (magazine *Osasuna* Mag). R&D et environnement (énergie au sein des bâtiments).
Implication des professionnels et moyens humains	Forte implication des professionnels, y compris dans l'animation d'1 filière blé/farine/pain. 2 postes (durant 3 ans dont 1 détaché par CCI) puis 1. Appuis techniques dispensés par association EHLG sur animation de filière.	Fonctionnement associatif entre les mains des professionnels (président = maçon, président de la Fédération du BTP). 7 ETP, dont un commercial, un financier, 3 ingénieurs chefs de projets, un technicien Scan 3D et un directeur.	Très forte implication des professionnels qui président des groupes de travail thématique. 1 ETP, sur une fonction d'animation du cluster, mise à disposition par la CCI + ½ poste sur le GE entièrement autofinancé par l'activité.	Travail en commissions avec entreprises (chefs de produits pour la commission innovation, RH,…). 1 ETP sur une fonction d'animation du cluster, et 1 chargé de mission (ESTIA Entreprendre/CCI) dédié à la pépinière. 2 autres ETP à Eurosima (directeur exécutif, communication).	Implication des professionnels dans la gouvernance de l'association. 1 directrice-animatrice, et 1 assistante.

Cluster Pays basque français	**Agro-alimentaire** ***Uztartu***	**BTP** ***Eskal Eureka***	**Tourisme** ***Goazen***	**Glisse** ***Eurosima***	**Santé** ***Osasuna***
Rôle des institutions publiques	Appui financier de la DIRECCTE au démarrage, puis du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques. Liens avec les 3 chambres consulaires.	Ne rentre pas dans les critères du Conseil régional (en raison d'une territorialité du *cluster* qui dépasse les limites régionales). 45% des financements sont publics et 55% privés (adhésion et vente de prestations).	Choix de ne pas créer de structure juridique, le *cluster* étant un service de la CCI. Cogestion comité de direction du *cluster* et CCI.	Forte implication de la CCI. Comité de pilotage de la commission *cluster* composé d'institutions (sous-préfets du 64 et du 40, CR, CG64 et 40, DIRECCTE, ADEME, CCI Bayonne, CCI Landes, Université Bordeaux 2, 2 agglomérations du Pays basque…).	Forte proximité avec la CCI de Bayonne. Dimension recherche soutenue par l'ARS (*silver economy*), le Conseil régional et Aquitaine Développement Innovation.
Indicateurs privilégiés	Effet de taille, élargissement de la gamme de produits.	Chiffre d'affaires cumulé de la grappe. Taux de transfert au marché. Modification du comportement des entrepreneurs.	Performance économique des membres (CA, VA, EBE, Résultat,…). Changement de regard des acteurs publics sur le tourisme. Nature des partenariats noués.	Chiffre d'affaires cumulé de la grappe. Nombre d'adhérents. Avancement des projets.	Amélioration dans la fonction RH (recrutement sur certains postes, *turn over*, absentéisme…). Nombre d'adhérents. Projets innovants.
Principes supérieurs communs					
Dominants	Création de valeur en s'appuyant sur la tradition et les savoir-faire.	Innovation organisationnelle et technologique. Capacité à générer du business.	Innovation organisationnelle. Capacité à générer du business.	Innovation (notamment dans le marketing). Capacité à générer du business.	Innovation technique et complémentarité technologique. Capacité à générer du business.
Secondaires	Maîtrise de la notoriété.	Renforcement de la notoriété.	Utilisation de la notoriété.	Utilisation de la notoriété.	Renforcement de la notoriété.

Cluster **Pays basque français**	**Agro-alimentaire** ***Uztartu***	**BTP** ***Eskal Eureka***	**Tourisme** ***Goazen***	**Glisse** ***Eurosima***	**Santé** ***Osasuna***
Thématique insertion socio-professionnelle	Collaborations avec lycée hôtelier sur projets tutorés (BTS, licence pro). Utilisation de la plateforme d'analyse sensorielle d'un lycée agricole, et appel à stagiaires BTS. Adhésion de plusieurs membres du *cluster* au GEIQ Agri qualif. (contrats pro dans des TPE de l'IAA). Emploi des femmes surtout en milieu rural. Consolidation des emplois agricoles par l'IAA.	Proximité avec 9 établissements de formation (lycée technique, école d'ingénieurs) du Pays basque, aquitains et nationaux. Liens avec l'apprentissage et la formation continue à travers les plateformes technologiques. Référent GPEC Aquitaine (par DIRECCTE), avec arbre à compétences et cartographie des employeurs. GPEC et groupement d'employeurs.	Adhésion au GE multisectoriel du Pays basque et création d'1 filiale tourisme, avec ½ poste de permanent autofinancé par l'activité ➔ logique de fidélisation et de stabilisation des emplois saisonniers, en jouant sur différents secteurs d'activité en Pays basque. Utilisation du GEIQ aquitain Hôtellerie de plein air par adhérents du *cluster*, sur des compétences particulières (hommes polyvalents,…).	Formation des salariés à tous les niveaux (2 sessions *think tanks*/an pour appréhender besoins des employeurs). Nouveaux métiers dans le marketing, la distribution, la *suppletion.* Accompagnement à la gestion des personnes embauchées (gestion des cas difficiles et de la nouvelle génération). Promotion d'une association d'insertion dans les Landes, spécialisée dans le recyclage.	Formation des salariés. Réflexion sur l'insertion des personnes en situation de handicap dans les établissements. Adhésion du GE multi-sectoriel du Pays basque au *cluster*.
Thématique Vieillissement / Maintien à domicile	/	Innovation technologique et adaptation des logements au vieillissement.	/	/	EHPAD et structures d'aide à domicile (privés) parmi les adhérents. Numéro spécial *d'Osasuna Mag* sur les seniors. *Silver economy* : fort intérêt pour les innovations technologiques, et les études comportementales associées, afin de définir les métiers de demain (R&D avec France cluster, Aerospace valley - pôle de compétitivité sur Bordeaux et Toulouse-, l'ARS, mais aussi CR, Aquitaine Développement Innovation, cluster TIC santé aquitain). Projet R&D labellisé d'outil d'aide aux aidants des personnes âgées et/ou handicapées.

Annexe 12 - Personnes rencontrées au titre des entretiens semi-directifs

1. Insertion par l'activité économique

1.1 Pour le Guipuzcoa

NOM - Prénom	Fonction et structure / *Lieu de l'entretien*	Date de l'entretien
ASKUNZE Carlos	Gérant de Gizatea - *Bilbao*	30/01/2012 et 03/07/2013
SAENZ de UGARTE Arantza	Chargée de mission de Gizatea - *Bilbao*	30/01/2012 (même entretien que C. Azkunze)
CORTES Mariano	Gérant de Lanbide (service public de l'emploi) pour le gouvernement régional de la Communauté autonome basque – *Vitoria Gasteiz*	07/02/2012
POLO Jone	Gérante des 2 SIAE Emmaüs Bidasoa et Emmaüs Comercio justo, rattachées à l'entité promotrice Emmaüs Fundacion - *Irun*	20/02/2012
ASENJO Marian	Responsable au sein de l'entité promotrice Peñascal du département économique ; 6 SIAE, dont 1 dans le *Guipúzcoa*. *Bilbao*	20/02/2012 et 26/06/2013
BROSA Beatriz	Gérante adjointe de la SIAE Oarsotek, pour le compte de l'agence de développement Oarsoaldea. *Oiartzun*	22/02/2012
GIL Teresa	Gérante de la SIAE Konfia, rattachée à la SL Fondo de Formacion de Euskadi et à Asociacion para el Fondo de empleo, comme entités promotrices – *Lasarte Oria*	28/02/2012
FERNANDEZ Natxo	Chercheur à l'Université de Deusto, psychologue dans le domaine socio-éducatif, et membre du comité d'éthique de Gizatea - *Bilbao*	28/02/2012
MURUA Alberto	Gérant de Oldberri, coopérative rattachée à Sarea et Caritas comme entités promotrices, et détenant 100% du capital de la SIAE	02/03/2012

	Berzio Arso (textile). *Errenteria*	
BARADA Oihana	Accompagnatrice socio-professionnelle de la SIAE Berzio Arso. *Errenteria*	02/03/2012 (même entretien qu'A. Murua)
ELORZ Montxo	Gérant de la SIAE Amuitz Berrikuntzak, rattachée à l'entité promotrice Sartu Erroak. *Donostia San Sebastián*	07/03/2012
IGARTUA Jon	Gérant de la SIAE Bidebarri Enplegu Zentrua, avec la municipalité d'Onati et Caritas comme entités promotrices. *Onati*	23/03/2012
PRADINI Javier	Président, fondateur et directeur général de la fondation sociale Emmaüs . *Irun*	25/06/2013
MEMBIBRE Santiago	Chargé des SIAE au sein de l'entité promotrice Peñascal. *Bilbao*	26/06/2013 (même entretien que M. Asenjo)

1.2 Pour le Pays basque français

NOM - Prénom	**Fonction et structure / *Lieu de l'entretien***	**Date de l'entretien**
LESTRADE Christine	Chargée de mission IAE à l'unité territoriale des Pyrénées-Atlantiques de la DIRECCTE. *Pau*	26/01/2012
SCARPA Elisabeth	Chargée de mission IAE au Conseil général des Pyrénées-Atlantiques. *Pau*	27/01/2012
CARLIER Isabelle	Directrice du GARIE. *Bordeaux*	01er/02/2012
ARRETZ Philippe	Directeur adjoint du Conseil de développement du Pays basque. *Bayonne*	07/02/2012
LAROCHE Céline	Responsable IAE (et ESS) au Conseil régional d'Aquitaine. *Bordeaux*	08/02/2012
LARRIEU Sophie	Directrice du GEIQ Propreté. *Bayonne*	21/02/2012
COSTIL Didier	Directeur de l'ACI Lagun – *St-Jean-Pied-de-Port*	21/02/2012

PUCHEU Jean-Jacques	Directeur de l'ensemblier Horizon/Efardia (AI et EI). *Anglet*	23/02/2012
HAURIE Jean-Bernard	Gérant de l'EI Izarlilia. *Anglet*	23/02/2012
FAUTRAS Pierre-Yves	Directeur de l'ACI ADELI Environnement – *St-Jean-de-Luz*	02/03/2012
MURAT Christian	Administrateur de l'ACI Atherbea - *Anglet*	05/03/2012
DELOBEL Marie-Anne	Directrice de la Maison de l'Emploi. *Bayonne*	07/03/2012
POPRAVKA Vanessa	Gérante de l'EI Heres Habitat. *Arbonne*	16/03/2012
De JOANTHO Emmanuel	Directeur de l'ACI MIFEN - *Urt*	19/03/2012
BERTONNAZI Kenny	Directeur de l'EI STEP (et président du PLIE de l'agglomération paloise). *Pau*	24/06/2013
De JOANTHO Emmanuel	Représentant du CACI 64. *Urt*	24/06/2013

2. Aide à domicile

2.1 Pour le Guipuzcoa

NOM - Prénom	**Fonction et structure / *Lieu de l'entretien***	**Date de l'entretien**
ETXEZARRETA Enekoitz	Professeur à l'université du Pays basque et membre de Gezki (Institut d'Economie Sociale et Droit Coopératif à l'Université du Pays basque). *Donostia San Sebastián*	19/11/2013
IRIBAR Jon	*Diputación* du Guipuzcoa, département de la politique sociale, chef du service planification, concertation et prestations économiques. *Donostia San Sebastián*	12/12/2013
RODRIGUEZ Aitor	*Diputación* du Guipuzcoa, département de la politique sociale, chef du service investissement. *Donostia San Sebastián*	19/12/2013

ZALAKAIN Joseba	Directeur de SIIS Centre de Documentation et d'études de la fondation Eguia Careaga. *Donostia San Sebastián*	02/01/2014
ACEDO Karmele	Gérante de SSI (Servicios Sociales Integrados). *Bilbao*	20/01/2014
RUFO Antonio	Délégué provincial du Guipuzcoa pour le groupe Eulen. *Donostia San Sebastián*	27/01/2014
IRIGOYEN Ignacio	Directeur général de HamabiT. *Pasaia*	05/02/2014
BARRENETXEA Teresa	Directrice du service du bien-être social à la municipalité de Donostia San Sebastián. *Donostia San Sebastián*	06/02/2014
LETURIA Miguel	Responsable du secteur de planification et modélisation et consultant externe à la fondation Matia. *Donostia San Sebastián*	06/02/2014
SALAZAR Judith	Technicienne dans le secteur planification et modélisation à la fondation Matia. *Donostia San Sebastián*	06/02/2014 (même entretien que M. Leturia)
SANZ Ana	Responsable des services sociaux de la municipalité d'Andoain. *Andoain*	21/02/2014
SANZ Juan de la Cruz	Directeur du service du bien-être à la municipalité d'Irun. *Irun*	25/02/2014
LIZARRAGA Virginia	Directrice de la coopérative Bizitzen, fondée par le centre social Sartu (ayant par ailleurs créé une SIAE dans le bâtiment). *Durango*	25/02/2014
BERGANZA Alaitz	Coordonnatrice du personnel du SSAD, du centre résidentiel et du centre de jour, à Bizitzen. *Durango*	25/02/2014 (même entretien que V. Lizarraga)
De MIGUEL Olatz	Responsable du département social et directrice du centre résidentiel d'Arrasate Mondragon. *Arrasate Mondragon*	27/02/2014
EGUREN BENCOETXEA Edurne	Travailleuse sociale, secteur de la dépendance, à la municipalité de Zarautz. *Zarautz*	03/03/2014

LOZANO Ana	Responsable technique du département des services sociaux pour la municipalité de Tolosa. *Tolosa*	06/03/2014

2.2 Pour le Pays basque français

NOM - Prénom	**Fonction et structure / *Lieu de l'entretien***	**Date de l'entretien**
RICHARD Marjorie	Directrice de l'association ACBI. *Biarritz*	16/09/2013
BARRIEZ Jérôme	Responsable du CCAS de St-Pierre d'Irube. *St-Pierre d'Irube*	17/09/2013
OYHENART Alexandre	Elu adjoint aux affaires sociales et vice-président du CCAS de St-Pierre d'Irube. *St-Pierre d'Irube*	17/09/2013 (même entretien que J. Barriez)
PERON Philippe	Gérant de la société COVIVA. *Bayonne*	17/09/2013
SALABERRY Anita	Coordonnatrice du Centre intercommunal d'Action Sociale de Garazi-Baigorri. *St-Jean-Pied-de-Port*	30/09/2013
DACHARY Bernadette	Directrice de l'association AIPAD. *St-Jean-de-Luz*	03/10/2013
LABEGUERIE Ainhoa	Coordonnatrice de la société Senior Compagnie. *Biarritz*	03/10/2013
MASSONDO Chantal	Directrice de l'association Adin Ederra. *Saint-Palais*	04/10/2013
VILLACAMPA Eric	Directeur de l'Autonomie au Conseil général des Pyrénées-Atlantiques - *Pau*	08/10/2013
LEMPEREUR Nicolas	Chef de service, direction de l'Autonomie au Conseil général des Pyrénées-Atlantiques. *Pau*	08/10/2013 (même entretien qu'E. Villacampa)
OTEGUI Rachel	Directrice de l'action gérontologique au CCAS de Bayonne. *Bayonne*	09/10/2013
IRIART Pierre	Chargé de projet aide à domicile au CCAS de Bayonne. *Bayonne*	09/10/2013 (même entretien que R. Otegui)

LEONARD Michel	Directeur de la société ADHAP Services. *Anglet*	14/10/2013
LABAT Céline	Directrice du service d'intervention à l'association Elgar Bizi. *Hendaye*	14/10/2013
DUFOURCQ Sandrine	Directrice de l'association Lo Calei. *Orthez*	23/10/2013
GARGUILL Jean-Pierre	Président de l'Union départementale des CCAS et CIAS. *Lons*	08/11/2013
SENEQUE Brigitte	Inspectrice du Travail, chargée des services à la personne et de l'emploi à l'unité territoriale des Pyrénées-Atlantiques de la DIRECCTE. *Pau*	08/11/2013
LAMOURELLE Anik	Responsable d'agence pour le groupe APR Services. *Biarritz*	28/11/2013
BARATEAU Annick	Responsable du service Solidarité, Autonomie au CCAS de Biarritz. *Biarritz*	02/12/2013
BURGUETE Aline	Présidente de l'association Carences. *Biarritz*	03/12/2014

3. Dynamiques territoriales de développement

3.1 Pour le Guipuzcoa

NOM - Prénom	**Fonction et structure / *Lieu de l'entretien***	**Date de l'entretien**
EGIA Andoni	Chargé de mission de la municipalité d'Hernani, pour le compte de la comarca de Beterri (Buruntzaldea). *Hernani*	11/12/2014
IRURZUN Ion	Directeur de *Gipuzkoa Berritzen. Donostia San Sebastián*	11/12/2014
FANLO Monica	Directrice de marketing du cluster MLC ITS. *Donostia San Sebastián*	22/01/2015
GALPARSORO Iker	Directeur de l'agence de développement Goieki. *Ordizia*	22/01/2015
NEBREDA Fernando	Directeur de l'agence de développement *Oarsoaldea* et président de l'association des agences de développement de la	27/01/2015

	Communauté autonome basque *Garapen*. *Oiarzun*	
SALABERRIA Itziar	Gérante de l'agence de développement UGGASA. *Legazpi*	27/01/2015
URDANGARIN Joxe Luis	Gérant de l'agence de développement Tolosaldea. *Tolosa*	29/01/2015
IBARRA Mikel	Directeur technique du *cluster* ACCLIMA. *Bilbao*	05/02/2015
BENITO Begona	Responsable des projets internationaux et du secteur technologique du cluster *Gaia*. *Bilbao*	05/02/2015
ITURBE Pedro	Directeur du développement territorial, cabinet du député principal de la *diputación du* Guipuzcoa. *Donostia San Sebastián*	13/02/2015
ZUMETA Cristina	Responsable du département « entreprises et innovation » à l'agence de développement Debegesa. *Eibar*	23/02/2015
TAMES Patricia	Directrice adjointe du cluster AFM/INVEMA. *Donostia San Sebastián*	25/02/2015
SESE Euken	Directeur de l'agence de développement Fomento. *Donostia San Sebastián*	26/02/2015
MUNIOZGUREN Aitor	Directeur administratif de la fondation IMH (Instituto de Maquina Herramienta). *Elgoibar*	25/04/2015
ESNAOLA Zigor	Directeur de la formation pour l'emploi, à IMH. *Elgoibar*	25/04/2015 (même entretien qu'A. Muniozguren)

3.2 Pour le Pays basque français

NOM - Prénom	**Fonction et structure / *Lieu de l'entretien***	**Date de l'entretien**
LEFAIVRE Dominique	Directeur du *cluster* Eskal Eureka. *Bidart*	29/09/2014
BELLAN Peio	Président du Conseil de surveillance	30/09/2014

	d'Herrikoa. *Bayonne*	
BOLOQUY Battitta	Directeur du Conseil de développement du Pays basque. *Bayonne*	16/10/2014
OLHAGARAY Peio	Directeur du service économique de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne Pays basque. *Bayonne*	16/10/2014
CHARITTON Maite	Présidente du *cluster* Uztartu, et gérante de la ferme Elizaldia. *Gamarthe*	23/10/2014
ETCHETO Jean-Baptiste	Président du Conseil de développement du Pays basque. *Bayonne*	24/10/2014
NAVAUX Julien	Chargé de mission territorial Agence Régionale de Santé, pour le Contrat Local de Santé Soule/ Basse-Navarre. *Bayonne*	24/10/2014
CERVEAUX Corinne	Chargée de mission Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne Pays basque, animatrice du *cluster* Goazen. *Urt*	04/11/2014
GROS DOAT Béatrice	Responsable du thème « Emploi et compétences » au *cluster* Goazen, et gérante de camping. *Urt*	04/11/2014 (même entretien que C. Cerveaux)
MEYZENC Sylvie	Directrice du *cluster* Osasuna. *Bidart*	10/11/2014
SEILLER Christophe	Manager du *cluster* Eurosima. *Anglet*	19/11/2014
LE GALL Claire	Directrice de la Maison de l'Emploi de Bayonne. *Bayonne*	03/12/2014
TAPIE Marie-Claire	Directrice de l'association ISCIPA (Intervention Sociale et Conseils Interentreprises des Pays de l'Adour). *Bayonne*	04/06/2015
BATRIO Carole	Chargée de mission Axe emploi de FACE (Fondation Agir Contre les Exclusions) Pays de l'Adour. *Bayonne*	11/06/2015

Annexe 13 - Transcription d'un entretien

Entretien réalisé auprès de Mme Anita Sallaberry, coordonnatrice du CIAS Garazi-Baigorri, le 30/09/2013

(…) Bon, je me présente alors… je suis coordonnatrice du CIAS depuis mai 2010, à la suite du transfert de compétences du CCAS de St-Jean Pied de Port vers le CIAS. Je suis juriste, j'ai un Master 2 spécialisé dans le droit de la famille. Car avant d'arriver ici, j'ai été chef de service à l'association de la Sauvegarde pour l'Enfance, puis j'ai travaillé dans un service du Conseil général des Landes, en tant qu'inspecteur de l'Aide Sociale à l'Enfance. Je dois être un cas d'espèce, j'ai travaillé au niveau de l'enfance, et j'organise à présent un service pour personnes âgées. En plus, j'ai travaillé dans les Landes (*rires*…), mais je suis issue du territoire.

La création du CIAS se situe dans le prolongement du PCD. Vous savez ce que c'était les PCD… les Projets Collectifs de Développement qui permettaient de réfléchir à des questions de développement à l'échelle des territoires ruraux, pour ensuite aller vers des projets. Les trente élus du territoire se sont posé la question de l'aide à domicile, car rien n'existait. Une association Eskuz Esku existait avec des interventions dans les petites communes uniquement. Le CIAS a été créé dans un objectif d'égalité (*insistance*…) de services dans un territoire très vaste. Car Garazi et Baigorri, c'est un territoire qui s'étale sur 45 km avec souvent des routes de montagne. Aujourd'hui, l'association Eskuz Esku intervient sur des études, pour accompagner des réflexions sur la dynamique sociale du territoire.

Nous sommes donc créés en tant que CIAS, avec un large panel de compétences. L'aide à domicile, bien sûr, avec les services prestataire et mandataire. Mais aussi le service jeunesse, car nous gérons les centres de loisirs et proposons des projets pour les jeunes. Nous assurons aussi le portage de repas, avec une notion forte d'équité pour l'ensemble du territoire. L'épicerie sociale est partie de chez nous, puis elle a été transférée dans un second temps à une association. Finalement, le CIAS est chargé de mettre en place la politique sociale du territoire.

En tant que CIAS, nous adhérons à deux réseaux. L'Union départementale des CCAS, bien sûr, et la FEPEM, qui est l'organisme ressource pour le service mandataire, à l'échelon national.

Pour présenter nos moyens humains, je vais les répartir en trois catégories : la jeunesse, la livraison des repas, et l'aide à domicile.

En ce qui concerne la jeunesse, j'y consacre 20% de mon temps, il y a ensuite un titulaire à temps plein, et puis les communes mettent à disposition du personnel. On fait aussi des recrutements pendant les vacances. Au total, ça fait 6 à 7 ETP sur l'année.

Pour la livraison des repas, j'y consacre 17% de mon temps, et on a aussi 4 salariés qui correspondent à 0,2 ETP.

Et enfin, l'aide à domicile avec les deux services. Le service prestataire, c'est plus de 60% de mon temps total, mais aussi 30% de comptable, pour 21 000 heures d'intervention par an. On peut dire que ça représente 14 ETP répartis sur 38 personnes. Le service mandataire absorbe

20% du temps de comptable, et avec 80 contrats par mois en moyenne, ça représente 25 000 heures par an.
Il y a une nette différence entre la ruralité et la ville. Nous avons ici une configuration du territoire compliquée, ce qui entraîne des conséquences en termes de distances et de logistique. Ici, en Garazi-Baigorri, les élus n'ont commencé à bouger qu'en 2005. Il y a un gros rattrapage à assurer. Sur d'autres territoires, il existe tout un champ de concurrence avec des CCAS outillés qui ont des moyens pour recruter… Par exemple des assistantes sociales, des conseillères en économie sociale et familiale. Avec parfois aussi des associations qui commencent à s'installer. Nous ici, nous sommes seuls.
Le point fort du CIAS c'est le principe d'égalité et d'équité en matière de prestation et de financement. L'absorption se fait grâce à la tarification unique quel que soit l'endroit où on vit. Nous fonctionnons sur le principe de l'égalité de la réponse à la demande.
Nos difficultés, c'est le recrutement de personnel dit qualifié, car on va vers une dynamique sociale. L'isolement de certains usagers, avec des conditions d'accès difficiles est également une autre difficulté. Enfin, le besoin de réactivité sur des prestations courtes mais rythmées dans la journée, car parfois on doit faire deux ou trois interventions chez une même personne dans la journée.

En ce qui concerne la gestion du personnel… ?
Au départ, sans être péjoratif, on a fait avec le personnel qui existait. On avait l'obligation réglementaire de recruter les salariées des CCAS et d'Eskuz Esku. Or, il y avait chez beaucoup de ces personnes un ronronnement et peu de motivation. Les personnes étaient très attachées à leur « porte » et exprimaient des difficultés à lâcher leur « porte ». En arrivant ici, je ne comprenais pas ce qu'elles appelaient leur porte. C'est en fait lié au service mandataire ou au CESU, où le personnel est directement lié à son employeur, une « porte ». On s'est donc retrouvé avec du personnel qui ne voulait pas ou peu s'investir. On a essayé de fidéliser au maximum le personnel pour le service prestataire. Au fur et à mesure qu'arrivent de nouvelles heures, on essaie de les proposer aux personnes en place au service prestataire. J'ai mis en place des formations sur la réglementation, des réunions trimestrielles, et j'ai pu voir ainsi qui avait de l'appétence sur l'accompagnement. Je tiens aux visites à domicile et au principe d'une action sociale, en relation avec l'action sociale de secteur. Petit à petit on a évolué vers un personnel qui est soit prestataire, soit mandataire. Pour le service mandataire, ça se fait parfois en cooptation entre collègues. Lorsque je vérifie les qualités d'une personne qui travaille en mandataire, je lui propose un CDD en prestataire. On travaille en réseau et en partenariat avec les 3 ou 4 EHPAD du secteur, quand il y a des besoins en personnel. Ca peut aller dans les 2 sens, d'ailleurs. Je reçois peu de stagiaires mais je les accompagne de façon serrée. Le Bac pro du lycée Frantsesenia est un vivier de recrutement pour nous. Les publics qui sont en CAP sont plus fragiles. On fonctionne avec ces 2 formations. On travaille aussi avec Adin Ederra à St-Palais. En ce qui concerne les mandataires, il faut amener les formations à l'intérieur du territoire, car les jeunes ont du mal à se déplacer, même jusqu'à Bayonne. Le partenariat avec les GRETA permet de proposer une à deux formations/an sur le territoire. J'espère aussi mutualiser avec des EHPAD.

Pour la formation des personnels prestataires, on adhère au CNFPT. On a travaillé aussi sur un plan de formation mutualisé Soule/Basse-Navarre, avec une proposition de formation à Larceveau. On a réussi à amener des formations.
Le CG a travaillé sur la professionnalisation avec un module de 12 jours. La formation se passe à Pau, et le CG donne un gros coup de pouce financier pour financer le remplacement des salariées au domicile des usagers. On a aussi une formation à l'accompagnement en fin de vie : 3 jours, à Bayonne, organisé par la Sécurité sociale. Chaque année on y envoie une salariée intéressée.
Pour le service mandataire, on a mis des cadres, notamment auprès des employeurs CESU qui avaient tendance à solliciter un peu quand ils voulaient, et d'ailleurs les salariées y allaient aussi quand elles voulaient. On a imposé des horaires…
En ce qui concerne les contrats, on a été tributaire de l'historique. On a repris les contrats des communes. Aucune salariée n'est titulaire, car elles sont soit en CDI de la fonction publique, soit en CDD de la fonction publique. C'est le cas des ex-salariées de l'association Eskuz Esku, par exemple. Les nouvelles recrues sont en CDD court, puis reconduites en CDI. Ce ne sont pas des agents titulaires. Pour le moment, on nous le tolère car nous sommes récents. Mais il faudra y passer dans un an. Il y aura des changements à prévoir au niveau des salaires car dans les CDI, il n'y a pas de changement d'indice obligatoire. Mais il y aura aussi des contraintes horaires et salariales, car aujourd'hui les salariées en CDI sont payées au réel du réalisé chaque mois, avec une tolérance. Alors qu'en étant titulaires, elles auront un volume horaire affecté par mois.

Et votre dialogue avec les institutions, le Conseil général par exemple… ?
A travers nos deux services, le CG64 représente 45% de notre activité, en termes de financement, si l'on tient compte de l'APA, de la PCH, de l'aide sociale aux personnes âgées, de l'aide sociale aux personnes handicapées.
Le CG nous suit au niveau du service prestataire puisqu'il valide notre budget. Les recettes s'équilibrent avec une contribution du CG. Le CG a convenu du tarif horaire que nous appliquons qui est de 20,17 euros / heure en 2013. Ce taux horaire englobe tout, y compris nos déplacements. Le CG valide aussi le nombre d'ETP de notre personnel socio-administratif. Le budget 2014 est travaillé à partir du budget de l'année précédente. Le CG peut valider ou pas l'arrêté de tarification, et ainsi il peut bloquer les installations pour des associations ou des privés en prestataires, sur certains GIR seulement.
Les Caisses de retraite ont une tarification unique, appliquée au plan national. Les mutuelles revoient leur tarification en fonction des particularités des territoires. Ici, le poste « transport » représente un enjeu important.
Avec nos deux réseaux, on échange beaucoup sur le droit du travail, la réglementation. Ils mettent beaucoup de juristes à notre disposition. Avec l'UDCCAS, on échange sur les projets, sur les particularités en fonction des territoires. On est moins concerné par la concurrence, nous, contrairement à beaucoup d'autres territoires du Pays basque.

Comment entrez-vous en contact avec les usagers ?
Au début de la création du CIAS, il y a eu une plaquette créée pour tous les partenaires, comme les médecins, les infirmières… , ainsi que pour les familles. Nous sommes un

établissement social avec un accueil permanent, sans RV, tous les matins, sur place ou au bureau. On a récupéré quelques usagers, puis les communes renvoient les usagers vers le CIAS, avec une permanence les vendredis matin à Baigorri. On fait aussi fonctionner le réseau social de secteur, avec la MSD… On peut nous aussi réorienter vers la MSD, en fonction des problématiques, soit vers la PMI, soit vers le service du RSA… Sur notre territoire, le bouche à oreille marche beaucoup.
Je fais quasiment systématiquement une visite à domicile en présentant ce qu'est l'Aide à Domicile, mais aussi le règlement de prise en charge, les engagements réciproques des uns et des autres.
Quand certaines situations sont compliquées, nous faisons des visites sociales plus ou moins accompagnées. J'ai pu solliciter moi-même des assistantes, sociales, des tuteurs, des infirmières. J'ai pu aussi faire des signalements, pour des difficultés psychologiques ou budgétaires…
Il existe seulement une association, Zuretako, basée à Uhart Cize, qui fait du mandataire. Il s'agit d'une dame qui va prendre sa retraite et va arrêter son activité associative. Elle n'intervient que sur 2 ou 3 communes. L'association Adin Ederra de St-Palais n'a jamais voulu intervenir sur notre territoire. On voit ponctuellement des interventions d'organismes comme APR, sur ordre des mutuelles, après une hospitalisation par exemple. Mais il y a beaucoup de réticences de la part des usagers à voir venir des gens de l'extérieur, ici.
On est sur une augmentation d'activité de 20 à 25% par an. En 2014, notre activité prestataire va dépasser celle de mandataire. Il y a une demande accrue, avec une volonté très forte de maintien à domicile, et parfois des questions financières qui y poussent. L'entrée en EHPAD est de plus en plus tardive et elle se situe pour la fin de vie sur notre territoire. Au niveau des aidants familiaux, l'usure se repère de plus en plus, avec des situations d'épuisement. On observe aussi de plus en plus de personnes handicapées au domicile qui vieillissent. On n'ira pas vers la recherche de nouveaux services comme la garde d'enfants, comme le font d'autres CCASS, car nous n'arrivons pas déjà à faire face à la demande. Comme nous sommes un établissement public avec une mission de service public, on doit être en capacité à orienter vers un EHPAD si la question de la sécurité de l'usager se pose, par exemple. On peut aider administrativement un usager et sa famille pour l'entrée dans un EHPAD.
En ce qui concerne l'aide aux aidants familiaux, il y a un enjeu dans la frontière entre le tout domicile et le tout établissement. Cette frontière est à travailler. Mais comment ? Je ne sais pas comment travailler cet entre-deux. Une forme d'accompagnement alternatif devrait permettre à l'aidant de se reposer, par un accueil de jour par exemple, avec un lien qui serait l'Aide à Domicile. Ici l'accueil de jour ne se fait qu'à l'EHPAD d'Iholdy, et c'est beaucoup trop loin pour nous.
On pourrait imaginer mutualiser du personnel entre EHPAD et aide à domicile par exemple, la même personne intervenant dans les 2 structures. On en parle entre nous, et moi-même j'en parle avec le directeur de l'EHPAD Larrazkena, par exemple.
L'innovation dans l'aide à domicile, serait de travailler sur la passerelle entre le domicile et l'institution, avec un rôle pour l'aide à domicile. Ce partenariat et ce rôle sont importants pour l'aide à domicile.

Comment inscrivez-vous votre action dans des enjeux plus globaux du territoire ? Le territoire pour vous, c'est Garazi-Baigorri, le Pays basque… ?

J'ai été étonnée par la réflexion d'un élu. Il y a un enjeu financier dans notre activité car la subvention d'équilibre de la communauté de communes est nécessaire pour boucler notre budget. Un élu le regrettait, et un autre élu lui a répondu : « tu te rends compte ce que représente le CCAS en termes d'emplois, de stabilisation du personnel, et même le service mandataire qui a 80 contrats/mois … ? ». On représente 45 ETP sur l'ensemble du CIAS, dont près de 40 sur les services prestataire et mandataire. La perception du rôle et du poids économique de notre activité n'est pas évidente pour tout le monde. On a besoin de se justifier.

Je me suis associée aux travaux du Conseil de développement sur les commissions « aide à domicile, aide à la personne ». J'ai aussi participé à un projet Soule / Basse-Navarre avec le contrat local de santé et l'ARS. Pour le Conseil de développement, les derniers comptes-rendus que j'ai reçus datent de 2012. Il y avait un cabinet qui avait réalisé une étude. Mais je ne me rappelle pas très bien ce qu'il en est sorti. L'intérêt pour nous, c'était surtout de nous faire connaître, et d'être identifié comme un partenaire qui reçoit de l'information. Je n'ai pas l'impression qu'il y ait eu des réflexions pour faire avancer nos questions, sur l'aide aux aidants par exemple. Je n'ai pas le temps, ni l'énergie de porter ces questions au niveau collectif, car je suis trop prise par le quotidien. Ce n'est pas comme Adin Ederra qui peut se mobiliser sur ces questions car ils sont stabilisés. Nous aurions besoin de travailler sur l'analyse des besoins sociaux et de nous faire aider en ce sens.

Nous avons été associés aussi à une réunion animée par le Conseil général sur le transport des personnes.

On n'est jamais aussi près de l'homme politique, et de l'animal politique (*rires…),* qu'ici. Il y aura un nouveau mandat, et il faut insuffler des choses dès maintenant.

La passerelle entre institutions et aide à domicile sera à développer.

De même il faudrait développer l'action sociale partenariale, en s'appuyant sur les techniciennes d'intervention sociale et familiale, chose qui n'existe pas du tout ici. Parfois quand j'en parle, on me répond que j'ai été trop bien habituée au Conseil général des Landes.

Notre Conseil d'administration se réunit une fois par trimestre. On sent qu'avec notre activité, on est au cœur de ce qui peut se jouer au niveau du conseil communautaire de la communauté de communes. Ce sont toujours les mêmes élus que l'on voit ici, et s'il y a des enjeux ou des tensions communautaires, on les sent au CIAS. Les élus n'ont pas pensé que le CIAS allait devenir aussi important. Ils disent : « c'est une sacrée machine de guerre », dans le sens de la délégation de compétences. Il a fallu créer une vice-présidence par exemple, car une seule personne ne peut pas tout gérer.

Je vois un gros enjeu au niveau des projections démographiques. Il y aura un pic, et lorsque le papy-boom aura été absorbé, il y aura une cassure. Il faut se poser la question de l'après, avec une baisse de la démographie, aves des pathologies nouvelles qui ne seront pas que celles du vieillissement. Il sera nécessaire de développer d'autres formes d'accompagnement, avec des périodes ponctuées par des à-coups dans le cas de maladies chroniques comme les cancers, par exemple…