

DO
SS
ER

LA MONNAIE LOCALE EUSKO, UNE DÉMARCHE STRATÉGIQUE DÉDIÉE À LA CRÉATION DE VALEUR PUBLIQUE TERRITORIALE

par Fabienne Pinos*

Fin 2018, l'eusko, implanté au Pays basque, est devenu la première monnaie locale européenne. Portée par l'association Euskal Moneta (EM), cette initiative vise à relocaliser l'économie, défendre et promouvoir la langue basque, renforcer les pratiques écologiques et solidaires et raviver le lien social. Au regard de ces ambitions, la capacité de l'eusko à se positionner comme un outil de renouvellement de l'action citoyenne et de l'action publique est questionnée. L'auteure montre comment EM a entraîné des modifications dans les pratiques de gestion de l'action publique territoriale en étant le vecteur d'un questionnement – tant sur les modalités de construction démocratique d'une politique économique localisée que sur les dispositifs au service de cette politique. Ce travail contribue à la construction de connaissances sur le renouvellement de l'action publique et citoyenne à l'initiative d'acteurs privés.

The local currency eusko: A strategic approach for creating local public value

In late 2018, the Basque Country's eusko became the top local currency in Europe. Run by the non-profit organisation Euskal Moneta (EM), this initiative aims to make the economy local again, defend and promote the Basque language, strengthen environmental and solidarity practices and revive social ties. Given these ambitions, the article examines the ability of the eusko to act as a tool for reviving citizen and public action. The author shows how EM has brought changes to the management of local public policy by fostering a debate on how a localised economic policy can be developed democratically and the measures for implementing this policy. This work makes a contribution to our understanding of how private actors can revive citizen and public action.

La moneda local eusko, un enfoque estratégico dedicado a la creación de valor pública territorial

A finales de 2018, el eusko, implantado en el País Vasco, se volvió la primera moneda local europea. Llevada a cabo por la asociación Euskal Moneta (EM), esta iniciativa tiene por objetivo relocalizar la economía, defender y promover el idioma vasco, fortalecer las prácticas ecológicas y solidarias, y reavivar los vínculos sociales. En cuanto a estas ambiciones, se interroga sobre la capacidad del Eusko de posicionarse como un instrumento de renovación de la acción ciudadana y de la acción pública. La autora muestra como EM ha entrañado cambios en las prácticas de gestión de la acción pública territorial, siendo el vector de un cuestionamiento -tanto sobre las modalidades de construcción democrática de una política económica localizada que sobre los dispositivos al servicio de esta política. El presente estudio contribuye a la construcción de conocimientos sobre la renovación de la acción pública y ciudadana por iniciativa de actores privados.

* Docteure en sciences économiques, maître de conférences en sciences de gestion à l'université de Pau et des pays de l'Adour. Contact : fabienne.pinos@univ-pau.fr

Tous pays confondus, il existerait aujourd'hui entre 2 500 et 5 000 monnaies complémentaires (Fourel, Magnen et Meunier, 2015), souvent créées à la suite de la crise financière puis économique déclenchée en 2007-2008. Ces dispositifs ont pour objet « de promouvoir des pratiques d'échange, voire de production, différentes, avec des objectifs de transformation sociale et parfois politiques » (Blanc et Fare, 2012). Il s'agit aussi de favoriser la diversité monétaire afin de renforcer la viabilité du système monétaire global (Lietaer, 2009). Le plus souvent d'origine privée, ces monnaies servent néanmoins l'intérêt général dans le sens où elles peuvent contribuer à la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Elles présentent aussi un potentiel « en tant qu'outil de politiques publiques. Même si celui-ci est encore largement sous-exploité par les collectivités locales » (Blanc et Fare, 2010).

Parmi les nombreux projets de monnaie locale initiés en Europe, l'eusko est un cas exemplaire du fait de la rapidité de son développement. Lancé en juin 2011 par les bénévoles de l'association Euskal Moneta (EM), le projet a conduit à la mise en circulation de cette monnaie en janvier 2013. Fin 2018, avec plus d'1 million d'euskos en circulation (représentant 1 million d'euros), elle devient la première monnaie locale européenne, dépassant le Chingauer (Allemagne) et le Bristol pound (Angleterre), respectivement créés en 2003 et 2012 (648 000 euros et 780 000 euros en circulation à la même époque). Dès l'origine, les objectifs des bénévoles d'EM étaient multiples et ambitieux : « relocalisation de l'économie, défense et promotion de la langue basque, renforcement des pratiques écologiques et solidaires et du lien social⁽¹⁾ ». Ancrée sur un territoire géographique et culturel à fort « capital civique » (Itçaina, 2010)⁽²⁾, cette initiative vise l'instauration de nouvelles formes de coopération au service de causes sociétales. Et, huit ans après, des synergies sont en effet observées entre divers agents économiques : particuliers, professionnels, associations, mais également institutions publiques.

Ce succès apparent (marqué notamment par une croissance rapide comparativement à d'autres monnaies) interroge sur la « proposition de valeur » portée par EM comme sur le processus de « création de valeur » engagé.

Pour Moore (1995), les entreprises privées créent une *valeur privée* au profit de leurs propriétaires, alors que les organisations publiques génèrent une *valeur publique* (dont l'une des composantes peut être assimilée à l'intérêt général) au profit des citoyens et d'autres parties prenantes.

Issue d'un collectif citoyen, EM affiche dans ses statuts sa vocation à créer de la valeur publique. Prenant la monnaie pour support et le développement économique local comme objectif, elle développe un discours et un outil comparables à ceux qui pourraient émaner d'une politique publique.

S'inscrivant dans une approche constructiviste des processus d'institutionnalisation (Hay, 2006), Richez-Battesti et Vallade (2017) montrent

(1) Statuts d'Euskal Moneta, article 2.

(2) Itçaina utilise ces termes en se référant à Evers, 2001, p. 299.

comment les initiatives solidaires « participent de l'émergence d'une ville solidaire et du renouvellement du régime de solidarité ». Nous proposons, dans cet article, de prolonger cette approche en prenant pour hypothèse que le renouvellement de l'action citoyenne et de l'action publique territoriale est au cœur de la proposition de valeur d'EM. Un cadrage théorique (I) développera le concept de valeur publique défini par Moore (1995) puis précisera son articulation avec la démarche d'analyse stratégique proposée par Osterwalder *et al.* (2011 et 2015), centrée sur la création de valeur. Ces concepts nous permettront de confirmer la nature de la valeur créée par EM (II) puis de comprendre le modèle stratégique mis en œuvre, à l'origine du déploiement rapide de l'eusko (III). Il s'agira ici de mettre au jour l'implication et le rôle des diverses parties prenantes (PP) dans la poursuite des objectifs associatifs sous-jacents au développement de l'eusko.

Notre étude souligne le caractère novateur des liens tissés avec les pouvoirs publics territoriaux. Aujourd'hui, EM et les collectivités locales interagissent au service de l'intérêt général, dans un cadre apparemment coopératif. En questionnant les modalités de construction démocratique d'une politique économique localisée ainsi que les dispositifs au service de cette politique, EM entraîne des modifications dans les pratiques de gestion de l'action publique territoriale. Nous montrons ainsi que des acteurs privés peuvent être au cœur du processus de création de valeur publique et qu'un cadre analytique gestionnaire est applicable pour l'analyse et l'amélioration d'un tel processus. Nous aspirons, par cette étude, à contribuer à la construction de connaissances sur les conditions et les modalités de renouvellement de l'action publique à l'initiative d'acteurs privés.

Méthodologie

Une analyse documentaire (statuts et règles de fonctionnement, contenus du site Internet www.euskalmoneta.org, articles de presse, interviews d'élus...) et des entretiens et séances de travail avec Dante Edme-Sanjurjo, directeur général d'Euskal Moneta, ont constitué les matériaux nécessaires à la formalisation du *business model* d'EM. Ce premier travail exploratoire s'inscrit dans le cadre d'une étude collective plus vaste sur les monnaies locales à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, commencée fin 2018.

La création de valeur publique : du triangle stratégique de Moore au *canvas* d'Osterwalder

Issu des théories du *public choice* (Buchanan, 1987 ; Niskanen, 1998) le *new public management* (NPM) a souvent été accusé de participer à la perte de sens de l'action publique (Gibert, 1994 ; Trosa, 2010). En introduisant le concept de valeur publique, Moore (1995) propose une alternative qui implique, pour les acteurs du service public, de définir leurs objectifs en cohérence avec les attentes de

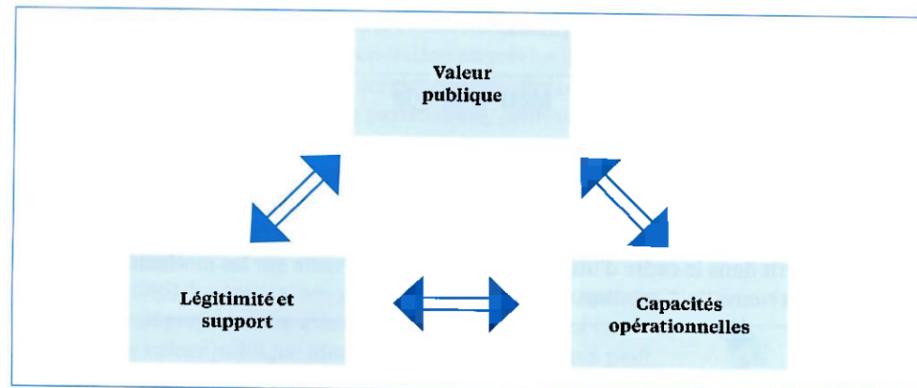
la société. Alors que le NPM se concentre sur la recherche d'efficacité, les propositions de Moore considèrent les préférences des citoyens (Horner et Hutton, 2011) et parient sur des processus démocratiques (Bozeman, 2007a) dans une perspective de création de valeur publique.

Le triangle stratégique de Moore

Lorsqu'il propose cette idée, Moore considère la valeur publique comme « l'ensemble des bénéfices que l'activité des managers du service public permet de produire pour la société ». Cette définition a suscité diverses critiques, en raison, d'une part, de l'absence de précisions données sur la nature des bénéfices attendus et, d'autre part, de sa focalisation sur une seule catégorie d'acteurs (Tsanga-Tabi et Verdon, 2015). Ce concept fait encore aujourd'hui l'objet d'interprétations diverses. Bozeman (2007a) ainsi que Rhodes et Wanna (2007) élargissent le point de vue considérant les valeurs publiques comme des émanations du sens commun et de la société. Quant aux bénéfices, ils vont, pour Alford et O'Flynn (2009), au-delà de la sauvegarde de l'intérêt général : une valeur publique implique une démarche active visant une valeur ajoutée concrète. En dépit de ces divergences, pour une majorité des auteurs, la création de valeur émane de l'interaction entre trois pôles, qui constituent le triangle stratégique de Moore.

Figure 1

Triangle de Moore (1995)



Pour créer de la valeur publique, il s'agit, dans un premier temps, de clarifier la cible, c'est-à-dire les finalités des services rendus pour les usagers et, plus largement, les citoyens. Cette étape implique une phase de réflexion et de concertation, une forme de « *délibération puisque la valeur publique est plurielle et qu'elle n'est jamais définie une fois pour toutes* » (Levesque, 2012). Ce premier temps permet d'établir une définition commune. Par la suite, la transition – de la

conception à la mise en œuvre – ne peut s'opérer qu'en assurant la légitimité des objectifs et des actions, d'une part, et leur faisabilité, d'autre part. Pour engager leur action et espérer tendre vers leurs objectifs, les porteurs d'un projet de création de valeur publique doivent donc passer par un processus de légitimation auprès de diverses parties prenantes (PP) et obtenir le soutien de partenaires clés. Parallèlement, ils doivent réunir les ressources humaines, technologiques et financières nécessaires à la concrétisation matérielle du projet.

Dans le modèle de Moore, les porteurs du projet sont des agents de l'État ; ils ne peuvent néanmoins réussir sans mettre en œuvre un processus de cocréation intégrant politiques, usagers, secteur privé, secteur associatif, etc. Cette contrainte implique *in fine* une gouvernance partagée pour les projets (ou les organisations) visant une création de valeur publique ; un processus continu d'échange démocratique est essentiel (Stocker, 2006).

Ce schéma induit une mutation profonde du rôle du manager public : focalisé sur la performance dans le cadre du NPM, il bascule ici vers le pilotage de réseaux délibératifs et l'accompagnement à la pérennisation des capacités opérationnelles des projets (*Ibid.*). En matière d'innovation, cette approche privilégie les innovations collaboratives, « *sans doute mieux ajustées aux usagers et à leur communauté* », notamment du fait d'une conscience sociale partagée et d'une connaissance mutuelle des parties prenantes, favorisées par leurs interactions au sein du réseau constitué (Levesque, 2012). Comme le montre le tableau ci-après en synthèse, ce cadre théorique éclaire sur la nature de la valeur publique. Il permet de s'interroger sur le « quoi » et le « pourquoi », mais n'approfondit pas la question essentielle du « comment ».

| Nature de la valeur publique | Conditions de création de la valeur publique |
|---|---|
| Réponse à une ou des attentes de la société, construite démocratiquement pour apporter une valeur ajoutée concrète. | <ul style="list-style-type: none"> • Délibérations pour clarifier les finalités des actions • Légitimation des objectifs auprès des diverses parties prenantes • Gouvernance partagée • Pilotage de réseaux délibératifs • Pérennisation des capacités opérationnelles du projet |

Le Business model canvas d'Osterwalder

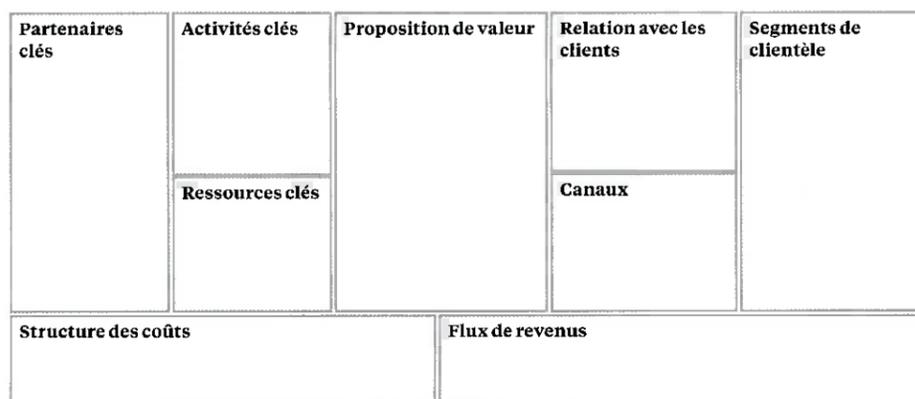
Pour les gestionnaires, la création de valeur est au centre de l'analyse stratégique. De nombreux outils ont été élaborés afin d'en comprendre et d'en reproduire les mécanismes. Les plus récents proposent une approche systémique qui questionne simultanément les finalités et les modalités indispensables pour produire une valeur ajoutée concrète (Demil et Lecoq, 2010 ; Osterwalder *et al.*, 2011 ; Verstraete *et al.*, 2012). Ces outils proviennent d'une lente maturation du concept de *business model* (BM) entre la fin des années 1950 et le début des années 2000. S'appuyant sur plusieurs corpus théoriques – théorie *resource-based view*, théorie des conven-

DOSSIER : DYNAMIQUES TERRITORIALES DE L'ESS

tions, théorie des parties prenantes, etc. –, la littérature montre qu'un BM, que l'on traduira ici par « modèle économique », s'étend bien au-delà d'une analyse financière d'un projet ou d'une organisation (Coissard *et al.*, 2016). Pour Osterwalder *et al.* (2011), il décrit « les principes selon lesquels une organisation crée, délivre et capture de la valeur » et peut être étudié à l'aide d'une matrice systémique constituée de neuf blocs.

Figure 2

Le business model canvas (Osterwalder et Pigneur, 2011)



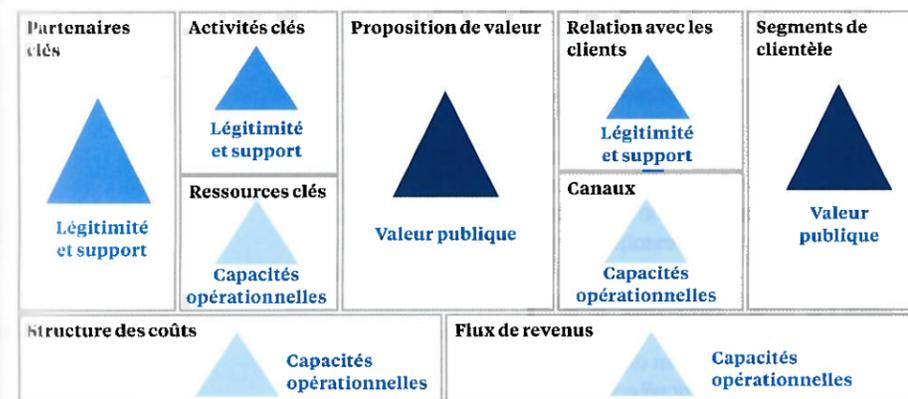
Coissard *et al.* (2016) considèrent que cette matrice, centrée sur la proposition de valeur, limite la prise en compte des PP et suggèrent d'améliorer cet outil par une identification préalable de ces dernières et de leurs attentes.

La grille d'analyse élaborée pour l'étude

Si l'on démontre qu'une organisation crée de la valeur publique selon le cadre proposé par Moore, alors on peut tenter d'étudier les conditions de sa pérennité au prisme de la matrice d'Osterwalder *et al.* En effet, à l'instar du triangle de Moore, la définition de la valeur y est centrale. La proposition de valeur représente ici la solution globale apportée par l'entreprise ou l'organisation à un problème ou à un besoin, exprimé ou implicite ; elle doit susciter la préférence des clients. Comme dans le triangle stratégique de la création de valeur publique, la proposition de valeur s'appuie sur des capacités opérationnelles (activités clés, ressources clés, structure de coûts) et sur la construction d'une légitimité (partenaires clés, relation avec les clients, flux de revenus). Il nous apparaît donc opportun d'adapter cette grille de lecture à l'analyse du projet porté par Euskal Moneta afin de mettre au jour l'implication et le rôle des diverses PP sur le territoire dans la poursuite des objectifs associatifs sous-jacents au développement de l'eusko.

Figure 3

Intégration du triangle de Moore au BM Canvas



L'eusko, créateur de valeur publique

Les statuts d'Euskal Moneta (EM) formalisent les objectifs fixés par les fondateurs de l'eusko. L'article 2 spécifie que l'usage d'une monnaie locale complémentaire au Pays basque vise la relocalisation de l'économie, l'utilisation de l'euskara³ et le renforcement des pratiques écologiques et solidaires ainsi que du lien social. En lien avec ces objectifs, les missions confiées à EM se déclinent en onze points (art. 3), dont trois apparaissent particulièrement ambitieux :

- « Remettre l'économie au service du local, du social et de l'humain, dans le respect de la nature, en lieu et place d'une économie qui incite simplement à la spéculation et à la consommation » ;
- « renforcer la vie associative du Pays basque en structurant une source de financement régulière et pérenne pour les associations locales » ;
- « être un organisme d'accompagnement, de gestion et de recherche dans tout domaine concernant l'économie soutenable, sociale et solidaire du Pays basque ».

Ces missions définissent un ensemble de bénéfices que l'activité d'EM permettrait de produire pour la société (Moore, 1995), en spécifiant des avantages auxquels les citoyens devraient avoir droit ainsi que des principes sur lesquels les politiques devraient être fondées (Bozeman, 2007b). EM vise des bénéfices collectifs à une échelle territoriale délimitée, celle du Pays basque français. Cette ambition est-elle pour autant suffisamment démocratiquement construite et partagée pour qu'il soit possible de considérer qu'elle définit une valeur publique ?

³ La langue basque.

Délibération et gouvernance partagée

Dès sa création, EM s'est appuyée sur des associations historiquement positionnées sur la défense de valeurs territoriales : « associations de développement local ou de promotion des circuits courts [...], travaillant dans le social et la solidarité [...], de promotion et d'enseignement de la langue basque [...], de défense de l'environnement ou de défense de l'agriculture paysanne et durable » (statuts, 10-6). Il y a notamment Bizi 1, mouvement altermondialiste créé en 2009 ; Euskal Herriko Laborantza Ganbara, association de développement agricole et rural créée en 2005 ; ou encore le fonds solidaire Herrikoa, créé en 1980. Ils ont suivi le processus de définition du projet de monnaie locale complémentaire et, au sein du collège « valeurs fondatrices », participent aujourd'hui à la gouvernance d'EM.

Le processus de délibération se poursuit par l'usage même de la monnaie. En effet, l'utilisation de l'eusko s'apparente à un vote renouvelé pour un maintien des richesses créées sur le territoire. Les utilisateurs pourraient sélectionner les mêmes prestataires en réglant leurs dépenses en euros. Néanmoins, le choix de l'eusko oblige ces derniers à recourir eux-mêmes à des fournisseurs locaux ou à verser une commission de change à EM s'ils ne peuvent maintenir les euskos dans le circuit économique. Ces commissions sont ensuite partiellement reversées en dons à des associations locales adhérentes. L'innovation intervient ici dans ce que l'on pourrait qualifier de « profondeur » de l'acte citoyen. Un vote permet de démontrer l'orientation d'un individu pour des principes qu'il juge en accord avec sa vision d'un modèle social cible. Un choix de consommation démontre une préférence et privilégie l'activité économique d'un prestataire qui correspond à des critères valorisés par le consommateur. L'acte d'achat en euskos va au-delà de ces deux catégories d'actes citoyens. En effet, il enclenche un processus qui s'étend à l'ensemble du réseau de parties prenantes sur le territoire et qui a vocation à produire un cercle vertueux : plus il y aura d'utilisateurs et plus les volumes et la vitesse de circulation⁽⁴⁾ de la monnaie seront importants, plus les producteurs et les prestataires locaux seront privilégiés et/ou les associations locales bénéficieront de dons.

Ainsi, nous constatons, d'une part, que l'eusko a été conçu comme un outil de renouvellement de l'action citoyenne visant le renforcement des liens et de la solidarité entre acteurs du territoire et, d'autre part, que les conditions de délibération citoyenne et de gouvernance partagée paraissent remplies.

Interactions et mise en réseau

Il apparaît également qu'EM remplit une fonction de pilotage des réseaux délibératifs. En effet, les parties prenantes à ce projet sont multiples (particuliers adhérents, prestataires, associations locales, bénévoles, politiques, gestionnaires publics, etc.), chacune ayant un rôle spécifique à jouer pour l'accomplissement des missions

associatives. Les porteurs de projet ont conscience de cette forme de dépendance puisqu'ils présentent l'eusko comme « un moyen pour chacun, professionnels comme particuliers, de participer à un projet collectif pour un développement harmonieux du Pays basque, pour la défense de l'environnement, de la langue basque, du commerce de proximité et de l'agriculture paysanne ».

L'étude des règles de fonctionnement permet de distinguer en quoi chaque PP peut contribuer à la diffusion de l'eusko et aux objectifs sociétaux précités.

L'utilisation de cette monnaie par les particuliers a pour objet de favoriser l'activité commerciale d'entreprises dont le siège social est situé en Pays basque-nord. Le processus de sélection des prestataires par un comité spécifique au sein d'EM garantit que les sociétés qui acceptent l'eusko maintiennent ou créent de l'emploi en Pays Basque et y réinvestissent les richesses produites par leurs activités.

En matière de solidarité et de lien social, les dons « 3 % assos » institués par les règles de fonctionnement internes d'EM assurent le reversement d'une partie des revenus captés par EM à des associations sans but lucratif, élues par les adhérents particuliers. Par ailleurs, quelques événements annuels tels que l'Eusko Eguna⁽⁵⁾, rassemblant plusieurs centaines de personnes, peuvent également contribuer à la création ou au maintien de liens sociaux. Enfin, les collectivités, en acceptant le paiement en euskos de services quotidiens de proximité (piscine, crèche, etc.), en proposant certains règlements de services ou de subventions en euskos, peuvent favoriser la diffusion de cette monnaie.

D'autres PP, tels les bénévoles qui assurent des tâches opérationnelles récurrentes, les politiques qui engagent leurs communes ou encore les agents de services publics qui mettent en œuvre les process opérationnels dans les régies qui acceptent l'eusko, participent également au déploiement du projet.

Légitimation des objectifs

Avec plus d'1 million d'euskos en circulation, plus de 600 prestataires, 17 collectivités, 8 régies, plus de 200 associations et près de 2 500 particuliers à jour de leur cotisation fin 2018⁽⁶⁾, EM est devenue la première monnaie locale européenne. La population du Pays basque compte environ 142 000 ménages et près de 47 000 entreprises⁽⁷⁾. Si l'on considère qu'il y a un adhérent potentiel par ménage, l'eusko, en moins de sept ans, est parvenu à toucher 1,8 % de la population et 1,3 % des entreprises.

Ainsi, par leurs contributions, une part de la population et divers agents économiques valident la définition de valeur publique territoriale proposée par les statuts d'EM. Cependant, le taux de pénétration de la monnaie peut sembler encore faible au regard de la population du territoire, ce qui pose pour EM la question du changement d'échelle.

(5) Fête annuelle de l'eusko.

(6) Source : tableaux de bord internes, décembre 2018.

(7) Source : Observatoire économique du Pays basque, 2017.

(4) Nombre de fois qu'une unité de monnaie est utilisée dans les transactions au cours d'une période donnée.

En effet, si la première source de légitimité est d'origine légale⁸, la seconde émane des adhérents eux-mêmes, qui doivent démontrer qu'ils approuvent le projet de création de valeur publique proposé. Entre 2013 et 2018, la progression du nombre d'euskos en circulation peut être considérée comme un indice de sa légitimité croissante. Selon le triangle de Moore, pour assurer la continuité et le renforcement de la création de valeur publique territoriale, EM doit renforcer cette légitimité et déployer des capacités opérationnelles à la hauteur du changement d'échelle nécessaire pour produire les impacts socio-économiques visés. EM va devoir démontrer sa capacité à accompagner le changement promu par ses statuts. Deux répercussions opérationnelles en découlent. La première concerne les effectifs nécessaires à un recrutement plus important de prestataires (afin d'accroître le nombre et la disponibilité sur l'ensemble du territoire de biens et de services disponibles en euskos), à l'animation et à la gestion de ce réseau. La seconde questionne les moyens à mettre en œuvre pour développer une mesure d'impact et assurer sa communication périodique auprès des PP. À ce stade, EM mesure quelques-uns de ses résultats tels que le nombre d'adhérents ou le nombre d'euskos en circulation, mais n'est pas en capacité de communiquer sur les impacts concrets de cette monnaie en matière de relocalisation de l'économie ou de renforcement du lien social. Or, ce sont les impacts territoriaux qui démontreront l'utilité de l'eusko relativement aux besoins du territoire (Desplatz et Ferracci, 2016).

Notre analyse confirme ainsi que le projet a été conçu dans une perspective de création de valeur publique. D'une part, dans ses objectifs comme dans la conception de son fonctionnement, le projet vise à créer des liens et des interactions. D'autre part, l'association fait appel à la délibération publique, matérialisée tant par les adhésions que par l'utilisation de l'eusko au quotidien. Enfin, les finalités du projet ne peuvent être atteintes que par la mise en réseau de différentes catégories d'agents économiques et par le pilotage de ce réseau. Il s'agit donc de construire et de maintenir un modèle à même de cultiver les propositions de valeur émises et de consolider la légitimité du projet.

L'association EM et l'acteur public : entre positionnement novateur et dépendance

Les règles de fonctionnement définissent les contributions attendues des PP. Cependant, pour comprendre le développement d'EM, il est nécessaire d'analyser en quoi EM suscite la préférence des utilisateurs de l'eusko – les propositions de valeur – ainsi que l'organisation systémique sur laquelle ces propositions de valeur reposent. Par souci de concision, nous nous focaliserons ici sur les blocs « partenaires clés », « ressources clés », « structure de coûts » et « flux de revenus » du *canvas*.

(8) Depuis la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les monnaies locales complémentaires sont reconnues comme des titres de paiement dès lors qu'elles respectent l'encadrement fixé aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du code monétaire et financier.

Des propositions de valeur différenciées mais convergentes

La matrice d'Osterwalder *et al.* (*canvas*) donne un cadre d'analyse des propositions de valeur faites par EM pour intéresser les parties prenantes au projet. Il convient ici de l'adapter en considérant que le bloc « segments de clientèle » devient un bloc « segments d'usagers/bénéficiaires ».

D'après l'étude documentaire et les entretiens menés, il apparaît que les propositions de valeur s'incarnent sous différentes formes selon les parties prenantes concernées.

– Pour les particuliers adhérents, l'utilisation de l'eusko garantit que chaque geste d'achat est un acte citoyen en conformité avec ses valeurs et ses convictions. Elle permet aux adhérents non seulement de montrer à quel modèle de société ils aspirent, mais aussi de contribuer à transformer la société vers ce modèle plus proche de leurs valeurs. L'utilisateur vote pour une orientation sociétale et met en pratique une action qui y concourt simultanément. Il est donc possible de considérer que, pour l'utilisateur, la proposition de valeur d'EM est une capacité d'expression et d'action en faveur d'un modèle sociétal en accord avec ses convictions.

– Pour les prestataires recrutés, l'acceptation de l'eusko comme mode de paiement participe à leur positionnement. Recensés dans l'annuaire en ligne d'EM, identifiés par un affichage spécifique sur le lieu de vente, ces professionnels montrent qu'ils correspondent aux critères de sélection définis par EM et qu'ils se sont engagés à relever des défis tels que l'intégration de fournisseurs locaux et/ou l'amélioration de la valorisation de leurs déchets. Les structures privées qui acceptent l'eusko souscrivent à de nouvelles contraintes organisationnelles : suivi des encaissements et comptabilisation spécifiques, recrutement de nouveaux fournisseurs, frais d'adhésion, frais de conversion... En contrepartie de ces obligations, elles disposent d'un outil de différenciation pour mieux exister sur leurs marchés respectifs. La proposition de valeur d'EM vis-à-vis de ces usagers serait, comme le ferait un label ou une certification, un moyen de prouver le respect de critères valorisés par leurs clients.

– Pour les associations adhérentes, l'utilisation de l'eusko constitue aussi un moyen de promouvoir une orientation sociétale en accord avec leurs valeurs. Elles peuvent par ailleurs espérer bénéficier de dons provenant des ressources d'EM. La proposition de valeur d'EM vis-à-vis des associations locales contient une forme de partenariat qui vise conjointement la croissance du nombre d'adhérents de chaque partenaire. En acceptant les règlements en euskos et en payant dans cette monnaie, les associations adhérentes entrent dans une communauté, renforcent leurs réseaux et la diffusion de leur objet social. Ce réseau apparaît également comme un tremplin pour EM, chaque association étant un relais potentiel de recrutement de nouveaux adhérents.

DOSSIER : DYNAMIQUES TERRITORIALES DE L'ESS

– Pour les collectivités ou services publics, l'adhésion à EM offre une possibilité de se montrer innovant et solidaire d'une initiative qui vise un bénéfice collectif territorialisé.

Ainsi, les propositions de valeur formulées par EM peuvent répondre à des attentes variées en fonction de leur cible tout en convergeant vers un objectif commun, l'objet social d'EM, dont nous avons démontré la vocation de création de valeur publique.

Liens aux partenaires et ressources clés

Ces blocs interrogent les porteurs de projet sur les ressources (physiques, financières, compétences, contrats, etc.) et les partenariats sans lesquels l'activité ne pourrait perdurer.

Depuis sa conception, l'eusko a pu s'appuyer tant sur les réseaux que sur la légitimité déjà ancrée des associations membres du collège « valeurs fondatrices » précédemment citées. Elles restent des partenaires décisifs en matière de gouvernance comme de connaissance des besoins sociaux du territoire.

Depuis 2017, l'eusko s'est en partie dématérialisé avec la possibilité d'ouvrir un compte en ligne et d'utiliser une carte de paiement chez les commerçants équipés. Cet outil a largement contribué à la croissance du nombre d'euskos en circulation. Néanmoins, une part de la monnaie reste de la monnaie physique, sous forme de billets échangés contre des euros auprès de commerçants qui tiennent le rôle de bureau de change. Sans ces commerçants, sans les bénévoles qui assurent la sécurité de ces fonds physiques lorsqu'ils sont transportés, EM n'aurait pu lancer son activité. Au-delà de ce rôle, les bénévoles assurent de nombreuses fonctions opérationnelles ou stratégiques (comité de pilotage, par exemple).

Enfin, les acteurs publics se sont avérés des supports facilitateurs au déploiement du projet. D'un point de vue financier tout d'abord : comme beaucoup d'associations locales, EM a pu bénéficier de subventions publiques. De façon plus singulière, des organisations publiques ont adhéré à EM et accepté le paiement en euskos. Fin 2018, près de 11 % des communes de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) ainsi que la CAPB elle-même adhéraient à EM. Comme pour les prestataires privés, cet engagement nécessite la mise en œuvre de procès internes spécifiques et suscite de nouvelles tâches pour les agents publics.

De façon encore plus exceptionnelle, la ville de Bayonne a mené une action en justice afin d'obtenir le droit de régler certaines dépenses en euskos. La loi de 2014 a pleinement reconnu les monnaies complémentaires en les soumettant aux dispositions des codes monétaires et financiers. En revanche, elle restait imprécise quant au caractère légal de leur utilisation par un organisme public pour payer ses dépenses. Cette incertitude a provoqué un conflit entre la Ville et la préfecture des Pyrénées-Atlantiques. Cet épisode judiciaire a été fortement médiatisé⁹, mettant en avant l'eusko et l'engagement de Bayonne dans la presse locale et nationale.

(9) Une recherche Google sur les mots « eusko, Bayonne, préfecture, tribunal » sur la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 mars 2019 donne plus de 1 400 résultats, dont des articles dans *Sud-Ouest*, *La Banque des territoires*, *L'Expansion*, *L'Express*, *Ouest-France*, *Le Point*, *Europe 1*, *la Gazette des Communes*, *Les Echos*, *Le Figaro*, etc.

La légitimité d'EM procède de l'ensemble des PP. Cependant, à l'échelle locale, les pouvoirs publics peuvent renforcer cette légitimité par leur soutien à l'initiative qu'ils contribuent à institutionnaliser. Selon Martine Bisauta, adjointe au maire de Bayonne, « ce n'est pas le rôle des collectivités de créer un projet de monnaie locale, nous sommes arrivés après. Notre rôle est de crédibiliser, de légitimer le projet¹⁰ ».

Les liens qui se sont tissés avec la puissance publique (et plus particulièrement la ville de Bayonne) montrent que l'eusko participe au renouvellement de l'action publique à double titre. Même si les effets n'en sont pas encore mesurés, on peut déjà observer une modification dans le processus décisionnel. Ici, la dynamique de coconstruction émane d'un collectif privé et n'émerge pas à l'invitation d'un décideur public. EM propose une réponse à la question « que fait-on pour le territoire ? » et divers acteurs publics valident la solution proposée en acceptant d'y participer. Cela inverse les schémas de coconstruction développés ces dernières années par certains acteurs publics, telles les concertations proposées par la ville de Bordeaux ou les participations animées par Bordeaux Métropole. Dans ces processus, les thématiques et le cadre de réflexion sont conçus par l'acteur public, les citoyens étant invités à donner leur avis. EM propose également une réponse à la question « comment le fait-on ? » et suscite des évolutions dans les processus opérationnels. EM a donc démontré jusqu'ici une grande autonomie dans sa capacité à conceptualiser une alternative au système dominant et à fédérer autour de valeurs déjà ancrées dans le tissu associatif basque. Les partenariats associatifs et publics contribuent au maillage du réseau et au processus d'institutionnalisation de l'eusko ; le partenariat public s'est en outre avéré incontournable d'un point de vue financier.

En termes de ressources, l'activité ne pourrait perdurer sans les compétences humaines consacrées au pilotage et à l'animation du réseau. En effet, l'augmentation des volumes et de la vitesse de circulation d'une monnaie locale ne résulte pas que de la volonté des consommateurs. Le nombre, la diversité et la proximité des prestataires influencent ou contraignent leurs choix. Les activités de recrutement, de médiation, d'animation et de pilotage du réseau portées par EM sont donc fondamentales à la réussite et à l'expansion du projet.

L'activité ne pourrait pas non plus perdurer sans un système informatique qui assure le suivi et la sécurité des transactions. La sécurisation des données reste un point sensible dans un domaine où la confiance est fondamentale.

Si les ressources clés au lancement du projet doivent être conservées, elles nécessiteront d'être étoffées pour provoquer le changement d'échelle qui confortera sa portée sociétale.

Jusqu'en 2018, l'équilibre entre flux de revenus et structure de coûts a été maintenu en partie grâce à des subventions publiques.

Le changement d'échelle qui conditionne la création de valeur publique pour les années à venir doit pouvoir s'appuyer sur un nouvel équilibre financier, qu'il importe d'analyser.

Structure de coût et flux de revenus

En 2017, EM salariait un peu moins de six équivalents temps plein (ETP). Les frais de personnel représentaient près de 58 % des coûts assumés par la structure. Une valorisation du travail bénévole montre que ces coûts auraient été augmentés de plus d'un tiers si celui-ci avait été rémunéré. L'activité, quoique informatisée, reste très dépendante de compétences humaines pour assurer les fonctions de communication, de recrutement de nouveaux adhérents, de contrôle des procès et d'adaptation aux attentes des parties prenantes.

Pour la période 2019-2021, EM envisage une progression de 60 % de ses charges de personnel par rapport à 2017, essentiellement du fait de l'embauche d'environ 2,8 ETP supplémentaires. Globalement, son budget progresserait d'environ 47 % entre 2017 et 2021, nécessitant une augmentation identique des flux de revenus.

En 2017, les revenus provenaient essentiellement de subventions (44 %) et des cotisations des adhérents (26 %). Les aides à l'emploi constituaient près de la moitié des subventions reçues. Les autres subventions provenaient à parts égales du secteur public et de fondations privées.

À l'horizon 2021, avec les nouvelles ressources humaines budgétisées, EM souhaite avoir convaincu suffisamment d'adhérents pour que les cotisations reçues absorbent plus de 50 % des charges, réduisant l'appel aux subventions publiques à environ 6 % du budget. La période intermédiaire 2018-2020 s'avère charnière puisque les dépenses engagées ne produiront des revenus que décalés dans le temps. Dans le *canvas*, le bloc « flux de revenus » représente « la trésorerie que l'entreprise génère auprès de chaque segment de clientèle » ; le modèle trouve son équilibre en identifiant pour quelle valeur chaque segment de clients est « réellement disposé à payer ». Se pose donc ici la question du financement d'une création de valeur publique à l'échelle du territoire. Quels montants chaque PP est-elle prête à payer pour accéder aux valeurs précédemment identifiées qui convergent vers l'objet social d'EM ? En amont du passage à l'eusko numérique en 2017, une campagne de *crowdfunding* avait permis de dépasser la cible fixée à 30 000 euros. Les valeurs proposées par EM ont alors réussi à générer des flux au-delà des cotisations des adhérents. Pour parvenir à l'équilibre sur les exercices à venir, tout en mettant en œuvre le projet de changement d'échelle, l'appel aux dons et subventions redevient ponctuellement incontournable, dans l'attente d'atteindre une masse critique d'adhérents dont les cotisations couvriront l'essentiel des charges fixes de la structure. La génération de ces flux dépend des compétences humaines précédemment identifiées dans les ressources

111 Près de 1 200 projets ont été déposés auprès du ministère, 420 ont été déclarés éligibles. Parmi ceux-ci, EM a obtenu le plus grand nombre (1 284) de votes citoyens exprimés (187 000). Dans ce cadre, EM recevra 300 000 euros sur trois ans.

clés, notamment la proactivité et la capacité à communiquer sur la création de valeur proposée par le projet. À l'échelle nationale, il faut noter qu'EM fait partie des 44 lauréats de l'appel à projets « Mon projet pour la planète¹¹ » proposé par le ministère de la Transition écologique et solidaire en 2018. Ce premier résultat contributeur au projet d'expansion procède à la fois de la recherche active de subventions menée par l'équipe en place et du soutien citoyen. EM évalue un besoin d'environ 340 000 euros sur une période de trois exercices, afin d'atteindre l'autonomie en 2021. Il apparaît ici que les subventions publiques s'avèrent essentielles. Leurs montants restent encore incertains mais donneront à voir comment l'acteur public valorise la proposition de création de valeur publique portée par EM et déjà validée par une partie des citoyens, des entreprises et du tissu associatif du territoire.

Un outil de transition

L'analyse du modèle économique d'Euskal Moneta au prisme du *canvas* d'Osterwalder *et al.* (2011) apporte des éclairages de nature théorique et opérationnelle pour les praticiens, et méthodologique pour de futurs travaux de recherche consacrés à la création de valeur publique.

D'un point de vue théorique, l'exemple d'EM rejoint la position de Rhodes et Wanna (2007) en montrant que d'autres acteurs que les managers publics peuvent être au cœur du processus de création de valeur publique. Sans invalider l'approche de Moore (1995), le projet porté par EM met en avant le rôle de conception, de pilotage et de pérennisation dont peuvent s'emparer des collectifs citoyens organisés, si tant est qu'ils démontrent une capacité à concilier les intérêts de diverses parties prenantes et à susciter des interactions entre elles. Il s'agit bien de former un consensus sur les besoins locaux et la mission des services, et de motiver l'engagement communautaire (McCabe *et al.*, 2006, cité par Kernaghan, 2009 ; Tsanga-Tabi et Verdon, 2015). Cette motivation peut trouver sa source dans les propositions de valeur conçues par les porteurs de projet.

Cette étude pose néanmoins la question de la représentativité car, si nous sommes effectivement en présence de la construction d'un consensus normatif et d'un réseau délibératif qui visent des bénéfices collectifs, nous en restons, à ce stade, à la mise en relation d'une part minoritaire des citoyens, des entreprises, des associations et des collectivités du Pays basque-nord. La volonté de création de valeur publique est démontrée, mais *quid* des impacts sociétaux correspondant aux ambitions de l'objet social ? Peut-être s'agirait-il d'enrichir la théorie de la notion de preuve ? Ce faisant, nous pourrions qualifier la valeur ajoutée concrète défendue par Alford et O'Flynn (2009) et nous mettre en position de préciser les bénéfices attendus mais non spécifiés par Moore. Pour EM, cette évaluation d'impacts sera l'objet d'un travail de recherche à venir.

D'un point de vue opérationnel, cette étude montre comment une monnaie locale s'établit en tant qu'outil de renouvellement de l'action citoyenne et de l'action publique. L'eusko donne une nouvelle capacité d'expression démocratique aux citoyens. Pour l'acteur public, il représente une opportunité de favoriser cette capacité d'expression démocratique mais également de tenir compte des attentes exprimées par l'usage de la monnaie. En légitimant, en prenant part au réseau d'échange, en participant au financement du changement d'échelle, il renouvelle sa pratique démocratique afin d'atteindre une plus grande solidarité territoriale. La monnaie locale devient outil de transition. Ici encore, la question des impacts se doit d'être posée pour légitimer l'affectation des fonds publics engagés.

Enfin, d'un point de vue méthodologique, nous constatons que le *canvas* peut aisément être adapté pour analyser les différents aspects d'un modèle économique portant sur une proposition de valeur publique. L'approche systémique qu'il propose enrichit le triangle stratégique de Moore, donnant un cadre plus détaillé à l'étude de ses trois composantes.

Pour des raisons de concision, nous n'avons pas développé ici l'ensemble des blocs qui participent au BM. Nous émettons l'hypothèse que l'évaluation d'impacts s'avérera être une activité clé pour le développement du projet. Cet article formalise les résultats d'un premier travail exploratoire, nécessaire pour comprendre le projet, la nature des ambitions et la stratégie mise en œuvre au regard de l'objet social d'EM. Il propose un socle de réflexion dans la perspective d'une recherche, plus détaillée et menée sur un temps long, sur le potentiel de transformation sociale détenu par une monnaie locale, et plus spécifiquement des impacts potentiels ou avérés de la diffusion de l'utilisation de l'eusko sur le territoire basque.

BIBLIOGRAPHIE

- Alford J. L. et O'Flynn J.**, 2009, « Making sense of public value : concepts, critiques and emergent meanings », *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n° 3-4, p. 171-191.
- Blanc J. et Fare M.**, 2010, « Quel rôle pour les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de projets de monnaies sociales ? », 30^{es} Journées de l'association d'économie sociale, Charleroi, Belgique.
- Blanc J. et Fare M.**, 2012, « Les monnaies sociales en tant que dispositifs innovants : une évaluation », *Innovations* n° 38, p. 67-84.
- Bozeman B.**, 2007a, *Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press.
- Bozeman B.**, 2007b, « La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché », *Politiques et management public*, vol. 25(4), p. 179-211.
- Buchanan J. M.**, 1987, « Tax reform as political choice », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 1(1), p. 29-35.
- Colssard S., Kachour M. et Berthelot É.**, 2016, « (Re)penser le business model au prisme de la théorie des parties prenantes », *La Revue des sciences de gestion*, n° 278-279, p. 169-176.
- Gilbert P.**, 1994 « Ménager la publicitude », intervention dans le cadre des petits-déjeuners « Confidences », École de Paris.
- Demil B. et Lecoq X.**, 2010, « Business model evolution : In search of dynamic consistency », *Long Range Planning*, vol. 43, p. 227-246.
- Desplatz R. et Ferracci M.**, 2016, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? », France Stratégie.
- Evers A.**, 2001, « The significance of social capital in the multiple goals and resource structure of social enterprises », dans C. Borzaga et J. Defourny (dir.), *The Emergence of Social Enterprise*, Londres et New York, Routledge, p. 296-311.
- Fourel C., Magnen J.-P. et Meunier N.**, 2015, « D'autres monnaies pour une nouvelle prospérité », Mission d'étude sur les monnaies locales complémentaires et les systèmes d'échange locaux.
- Hay C.**, 2006, « Constructivist Institutionalism », dans R. A. W. Rhodes, S. A. Binder et B. A. Rockman (dir.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, p. 57-74.
- Horner L. et Hutton W.**, 2011, « Public value, deliberative democracy and the role of public managers », dans J. Benington et M. H. Moore (dir.), *Public Value : Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 112-126.
- Itçaina X.**, 2010, « Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays basque français », *Géographie, économie, société*, vol. 12(1), p. 71-87.
- Kernaghan K.**, 2009, « Vers une gouvernance publique intégrée : améliorer la prestation de services par le biais de l'engagement communautaire », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 75, n° 2, p. 261-278.
- Levesque B.**, 2012, « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique ? », *Vie économique*, vol. 4(2).
- Lietaer B.**, 2009, « Créer des monnaies régionales pour traiter la crise globale », *Le journal de l'école de Paris du management*, 2009/6 (N°80), p. 8-15.
- Moore M. H.**, 1995, *Creating Public Value : Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Niskanen W. A.**, 1998, *Policy Analysis and Public Choice*, Cheltenham/ Northampton, Edward Elgar.
- Osterwalder A. et Pigneur Y.**, 2011, *Business Model. Nouvelle génération*, Montreuil, Pearson France.
- Osterwalder A., Pigneur Y., Bernada G. et Smith A.**, 2015, *La Méthode Value Proposition Design*, Montreuil, Pearson France.
- Richez-Battesti N. et Vallade D.**, 2017, « ESS, territoire et régime de solidarité : l'innovation sociale comme levier pour une "ville solidaire" ? » *Management & Avenir*, n° 97, p. 105-127.
- Rhodes R. A. W. et Wanna J.**, 2007, « The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians », *Australian Journal of Public Administration*, n° 66, p. 406-421.

Stoker G., 2006, « Public value management : A new narrative for networked governance? », *The American Review of Public Administration*, vol. 36(1), p. 41-56.

Trosa S., 2010, « Donner du sens aux méthodes de modernisation de l'administration », *Revue française d'administration publique*, n° 135, p. 533-548.

Tsanga-Tabi M. et Verdon, D., 2015, « Les valeurs ont-elles une place dans le management des services publics? Leçons d'une recherche-action », *Revue française de gestion*, n° 250, p. 105-124.

Verstraete T., Kremer F. et Jouison-Laffitte E., 2012, « Le business model : une théorie pour des pratiques », *Entreprendre et innover*, n° 13, p. 7-26.

LES CLUBS D'INVESTISSEURS CIGALES ET LEUR GESTION DE L'ÉPARGNE SOLIDAIRE : UN COMMUN DE LA FINANCE TERRITORIALE ?

par Jérôme Trotignon*

En quoi l'activité d'un Club d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire (Cigales) relève-t-elle du champ théorique et pratique des communs? À partir de l'analyse d'Elinor Ostrom et de ses prolongements, cet article caractérise la ressource immatérielle qui réunit les investisseurs des clubs Cigales, analyse leurs droits et obligations et montre qu'une Cigales peut s'auto-organiser sous réserve de dispositions légales et associatives. La deuxième partie illustre, au travers de l'enquête menée au sein de la Métropole de Lyon, comment les cigaliers se dotent de règles implicites et explicites pour mener à bien leurs actions de financement. Le « faire commun » semble trouver un prolongement dans le co-accompagnement de projets par plusieurs Clubs, ou encore dans la mutualisation des droits exercés par leurs membres.

The Cigales investment clubs and their management of solidarity savings: A commons of local community finance?

How do the activities of a Club d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire (investors' club for a local and alternative management of solidarity savings), Cigales, fit the theoretical and practical aspects of a commons? Based on the work of Elinor Ostrom and her followers, this article describes the intangible resource that unites investors in Cigales clubs, analyses their rights and obligations, and shows that a Cigales can be set up as a self-managed voluntary organisation subject to applicable laws. Through a survey conducted in Greater Lyon, the second part shows how members follow implicit and explicit rules to achieve their funding goals. The commons ethos continues with the joint support of projects by groups of clubs and the pooling of members' rights.

Los clubes de inversionistas «Cigales» y su gestión del ahorro solidario : ¿un común de las finanzas territoriales?

¿En qué la actividad de un club de inversores para una gestión alternativa y local del ahorro solidario «Cigales» entra en el campo teórico y práctico de los comunes? A partir del análisis d'Elinor Ostrom y de sus ampliaciones, este artículo caracteriza el recurso inmaterial que reúne los inversores de los clubes «Cigales», analiza sus derechos y obligaciones, y muestra que un «Cigales» puede organizarse a reserva de disposiciones legales y asociativas. En la segunda parte, se ilustra, a través de la encuesta realizada en el seno de la Metrópolis de Lyon, como los miembros de las Cigales se dotan de normas implícitas y explícitas para llevar a cabo sus acciones de financiamiento. Parece que lo "Hacer común" se prolonga en el acompañamiento de proyectos por varios clubes, o en la mutualización de los derechos ejercidos por los miembros.

* Chercheur au laboratoire Triangle, maître de conférences à l'IAE, Lyon.