



HAL
open science

Les partenariats public-ESS après les lois Hamon et NOTRe, à l'aune d'une Analyse de Discours Textuels dans les régions Grand-Est et Normandie

Philippe Bance, Angélique Chassy

► To cite this version:

Philippe Bance, Angélique Chassy. Les partenariats public-ESS après les lois Hamon et NOTRe, à l'aune d'une Analyse de Discours Textuels dans les régions Grand-Est et Normandie. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2021, Octobre (4), pp.627-654. 10.3917/reru.214.0627. hal-04044633

HAL Id: hal-04044633

<https://normandie-univ.hal.science/hal-04044633>

Submitted on 24 Mar 2023

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.

Copyright

Les partenariats public-ESS après les lois Hamon et NOTRe, à l'aune d'une Analyse de Discours Textuels dans les régions Grand-Est et Normandie

Philippe BANCE – Angélique CHASSY

Introduction

Les partenariats public-privé (PPP) ont suscité un fort engouement analytique après le lancement en 1992 des Project finance initiative britannique. Leur déploiement apparaît cependant d'une ampleur modeste eu égard à ce qu'il convient de nommer partenariats public - économie sociale et solidaire (PPESS), et ceci malgré une moindre notoriété. Les partenariats voulus par les pouvoirs publics s'inscrivent dans une logique de développement de relations avec la sphère privée selon une démarche de coopération dont est attendue une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de l'action publique. Les PPESS relèvent cependant quant à eux plus précisément d'une mise en œuvre dans le champ des politiques sociales (Dhume, 2001) et d'une mobilisation des organisations de l'économie sociale et solidaires (OESS) pour accompagner ou aider à la conduite de l'action publique. Ces OESS puisent leurs racines dans une longue tradition, à la fois pragmatique et doctrinale qui, depuis le 19^{ème} siècle a suscité l'émergence et le développement de coopératives, mutuelles, fondations, puis associations et entreprises dites sociales, selon des modes de fonctionnement qui leur sont propres. Par leurs projets, expérimentations, innovations, contributions aux écosystèmes territoriaux, les OESS suscitent ainsi aujourd'hui un intérêt grandissant à travers le monde dans le cadre des politiques dites d'intérêt général (Bance, 2018). Leurs spécificités d'organisations hybrides (Powell, 1987), sans but lucratif ou à lucrativité limitée, leur objet de satisfaire des intérêts communs ou l'utilité sociale, expliquent largement cette volonté de les impliquer pour contribuer à l'intérêt général. Les autorités publiques s'appuient en effet sur les valeurs affichées et les pratiques des OESS : le partage, la coopération, la solidarité, un mode de gouvernance spécifique renvoyant à des principes démocratiques plutôt qu'à la recherche du profit.

Plus précisément, le déploiement des PPESS renvoie à un quadruple référentiel théorique :

- L'affirmation de la doctrine du New Public Management (NPM) qui, dans son objectif affiché d'efficacité accrue de l'action publique, conduit les autorités publiques à arbitrer entre différents types d'intervention en cherchant à offrir à moindre coûts les biens publics (Greffé, 1999), à l'appui notamment de PPESS ;
- Les attraits de l'ancrage de l'action publique aux territoires selon un principe de proximité, en application notamment en Europe du principe de subsidiarité (CE, 1997) ;
- Les atouts de la co-construction de l'action publique (Vaillancourt, 2012 ; Fraisse, 2018 ; Colomes et Caire, 2020), dans un contexte d'interactions croissantes entre parties prenantes et notamment entre collectivités publiques et OESS ;
- L'intérêt affiché pour les innovations et en particulier pour les innovations sociales dans le cadre de l'action collective, visant notamment une transformation sociale durable (Richez-Battesti et al., 2012).

On trouve ainsi dans la montée des PPESS les ingrédients d'un processus de « destruction créatrice d'action publique » (Bance, 2018), source d'un nouveau paradigme d'action collective dans lequel : 1. sont mises en retrait les formes antérieures d'intervention publique directe (notamment par les organisations publiques amplifiées par les privatisations) ; 2. se déploient des PPESS qui complètent ou se substituent à des instruments antérieurs d'action publique.

Les traits du changement de paradigme n'en restent pas moins à spécifier au regard des caractéristiques propres de chaque territoire : par-delà les modalités générales des transformations à l'œuvre, l'implication de l'ESS présente des traits différenciés sur chaque territoire, ce qui invite à étudier précisément ces modulations, pour appréhender notamment les effets sur les transformations de l'action collective qui pourraient en résulter de manière plus globale.

De telles analyses présentent un intérêt tout particulier en France sur la période récente et ceci pour deux raisons majeures :

1. les réformes nationales menées avec les lois Hamon et NOTRe initient un cadre renouvelé d'action publique quant aux modalités d'implication des organisations de l'ESS et au rôle des PPESS dans l'action collective sur les territoires. La loi Hamon (n°2014-856 du 31 juillet 2014) apporte en effet reconnaissance et légitimité à l'ESS (à ses organisations que sont les associations, coopératives, fondations, mutuelles et entreprises sociales) en soulignant la nécessité de procéder, la concernant, à un changement d'échelle source de développement économique. La loi NOTRe (n° 2015-991 du 7 août 2015) redéfinit les compétences et attributions des différents échelons de gouvernement publics pour renforcer le rôle des régions¹ afin que leurs exécutifs déploient des stratégies de développement territorial.
2. Les différences de mise en œuvre d'une région à l'autre des politiques publiques territoriales permettent de comparer la nature et la portée des formes de co-construction de l'action publique et des innovations sociales, et porter dès lors un diagnostic sur les modulations et les traits spécifiques de l'action collective dans les régions.

Cette contribution entend ainsi expliciter la nature et la portée des PPESS en procédant à une analyse comparative portant sur deux régions : Grand-Est et Normandie². Elles ont été toutes deux impactées par les regroupements territoriaux de la loi NOTRe amenant les nouvelles autorités territoriales à repenser en profondeur la politique régionale. La première est issue de trois anciennes régions aux traditions culturelles différentes, latine et germanique. La seconde est quant à elle la résultante de la fusion des anciennes Basse et Haute-Normandie issues d'une longue histoire commune.

Notre analyse s'appuie sur un travail empirique consistant à interroger des représentants de structures clefs de chaque région (organisations représentatives du public et de l'ESS) pour mener une *Analyse Textuelle de Discours* (ATD) afin d'appréhender les différences et les similitudes dans les perceptions et les spécifications des effets des politiques régionales résultant de l'application des réformes. L'analyse textuelle se fonde sur un questionnaire initial à partir de quatre affirmations (hypothèses) qui renvoient pour deux d'entre-elles aux caractéristiques et effets de la loi Hamon (sa dominante économique ; la dimension citoyenne

¹ L'affirmation du rôle joué par les régions dans la spécification de politiques publique s'est amorcé avec les lois de décentralisation de 1982 et 1983 (dites lois Deferre). Par la réforme territoriale de 2015, le nombre de régions est resserré, passant de 22 à 13 pour contribuer au déploiement de stratégies plus élaborées de développement territorial.

² On peut **considérer** les données de l'Insee reprises par les CRESS (Chambres régionales de l'ESS) Normandie et Grand-Est pour **y** appréhender les caractéristiques territoriales de l'ESS. En Normandie, 10 827 sont établissements employeurs ce qui représente 10 % des établissements en Région : en 2013 117 163 salariés en Normandie et 117 029 salariés en Normandie en 2015 soit une baisse d'emplois de 0,11%. Sur le volet associatif : 600 000 bénévoles sont en activité régulière. Dans le Grand-Est, 16 602 établissements sont employeurs, ils représentent 9,1% des établissements en Région : en 2013 198 500 salariés et en 2015 199 880 soit une hausse d'emplois de 0,70%. Sur le volet associatif : 500 000 bénévoles sont en activité régulière.

dans l'ESS), pour les deux autres à la loi NOTRe (l'influence des acteurs et la co-construction ; l'importance de l'ancrage territorial).

Les discours tenus par les représentants des structures de référence nous permettent ainsi d'analyser la pertinence de nos analyses et interrogations initiales et de différencier les deux nouvelles grandes régions, en termes notamment de mutations des formes partenariales et in fine de spécification de variantes dans le paradigme d'action collective.

1. Les récentes mutations législatives, sources de questionnement sur l'action des organisations de l'ESS et de modulations territoriales des PPESS

La décennie des années 2010 aura été marquante pour l'ESS en France par la reconnaissance législative de son importance et du rôle que les autorités publiques entendent lui faire jouer dans le cadre de politiques dites d'intérêt général. Les lois Hamon et Nouvelle Organisation de la République (NOTRe) sont deux étapes législatives clés qui placent l'ESS en tant que secteur appelant une attention nouvelle des pouvoirs publics.

1.1 Des lois Hamon et NOTRe au questionnement sur leurs effets sur les écosystèmes de l'ESS

Bien que l'on ait assisté à partir des années 1980 à quelques avancées³, ce n'est que récemment en France que l'ESS bénéficie d'une pleine reconnaissance institutionnelle en tant que secteur dont les spécificités appellent un traitement particulier. Avec la loi dite Hamon du 31 juillet 2014 les autorités publiques sont amenées à considérer l'ESS comme un ensemble d'organisations dont les spécificités font un tout, au fonctionnement reposant sur les principes de non-lucrativité ou de lucrativité limitée. La loi définit en effet le périmètre d'ensemble de l'ESS en y intégrant bien évidemment les organisations historiques que sont les coopératives, mutuelles, associations et fondations. La loi intègre également à l'ESS des sociétés commerciales qui poursuivent un but d'utilité sociale. Des critères d'appartenance sont spécifiés. Les entreprises doivent se déclarer d'utilité sociale dans leurs statuts et auprès des pouvoirs publics, et respecter trois principes de fonctionnement : ne pas avoir pour but de partager les bénéfices ; avoir une gouvernance démocratique dans leurs statuts ; affecter la plus grande partie des bénéfices au développement de l'entreprise. Ces critères d'appartenance sont d'une grande importance pour les organisations en conditionnant la capacité ou non de bénéficier de ressources et de financements dédiés à l'ESS.

Les entreprises qui remplissent des conditions plus draconiennes peuvent obtenir un agrément, dit « ESUS » (entreprises solidaires d'utilité sociale), délivré par les Chambres Régionales de l'ESS (CRESS⁴), qui permet d'accéder à des ressources du fonds d'épargne salariale solidaire et à des marchés publics réservés à l'ESS par certaines collectivités. Ce label est dédié en particulier aux sociétés qui apportent un soutien à des personnes fragiles pour des raisons économiques ou sociales, ou cherchent à préserver ou développer le lien social, ou luttent contre l'exclusion, les inégalités économiques et sociales, ou encore renforcent la cohésion territoriale.

³ Après 1981, est fixée par décret un regroupement des trois grandes familles (associations, coopératives et mutuelles) sous le terme économie sociale. En 1983, ont été créées des Chambres Régionales de l'économie sociale (CRES) dans chaque Région et une structure de développement de l'économie sociale (l'IDES), en 1984, un Secrétariat d'État, chargé de l'économie sociale.

⁴ Les CRESS ont succédé aux CRES, avec un changement d'acronyme qui procède de l'affirmation en France de la notion d'ESS. En moyenne, les adhérents des CRESS se répartissent de la manière suivante : 49 % de représentants des associations ; 19 % de représentants des coopératives ; 15 % de représentants des mutuelles ; 7 % de représentants des entreprises sociales ; 6 % de représentants de structures relevant des « spécificités régionales » 3 % de représentants des syndicats d'employeurs ; 1 % de représentants des fondations.

Par ces dispositions, les pouvoirs publics visent, comme le dit expressément la loi, un « changement d'échelle » de l'ESS, à l'appui donc de ses différentes composantes, dont celles ayant statut d'entreprise, et à contribuer à une croissance plus résiliente, plus riche en emplois, plus durable et plus juste socialement.

L'élargissement du périmètre de l'ESS à des organisations fonctionnant selon le principe de lucrativité, fût-elle limitée, n'a pas manqué de susciter de fortes réticences de principe⁵.

Les CRESS ont eu une attitude assez restrictive pour admettre au sein de l'ESS les entreprises qui se revendiquaient sociales⁶. Par ailleurs, l'affirmation dans le discours et les pratiques de financement fondées sur la mesure par monétisation de l'impact social interrogent sur les évolutions en cours et à venir (Alix et Baudet, 2015). Questionne ainsi, eu égard à la culture française traditionnelle de l'ESS, l'intronisation depuis 2016 de nouveaux mécanismes de financement, les « social impact bonds », instruments d'origine anglosaxonne qui permettent à des acteurs privés de financer des projets sociaux à but non lucratif en bénéficiant d'une rémunération par l'entremise d'obligations émises par les pouvoirs publics (Glémain, 2019, p. 98-99). Les orientations à l'œuvre après la loi Hamon, et notamment depuis 2017 dans le cadre de la nouvelle mandature présidentielle, semblent aussi valider l'idée d'un positionnement d'Etat mettant l'accent sur l'entrepreneuriat social, faisant en d'autres termes de l'entreprise sociale un moteur très important du changement d'échelle de l'ESS, en introduisant de plus de nouvelles mesures de financement par le mécénat et en prônant le développement par la coopération à l'international. D'un point de vue plus théorique la question de l'identité des organisations de l'ESS se trouve posée, plus précisément celle de l'emprise de l'isomorphisme institutionnel, en particulier contraint (Di Maggio et Powell, 2003 ; Combes-Joret, Lethielleux et Reimat, 2018). Ces éléments d'analyse conduisent à interroger les acteurs de régions françaises, en l'occurrence du Grand-Est et de Normandie choisies pour la comparaison, sur leur appréhension des fondements de la loi Hamon. La première des propositions, comme les trois autres retenues pour cette étude, a été envoyée par courriel aux institutions, organisations représentatives de l'ESS⁷ en tant qu'hypothèse de chercheurs, appelant de leur part une réponse textuelle⁸.

Ce premier questionnement vise à connaître l'avis des acteurs sur la représentation que se font les autorités publiques du secteur de l'ESS. Il s'agit ainsi par cette hypothèse, notée **H1**⁹, d'analyser les discours des acteurs sur ce que nous avons dénommé une représentation à dominante économique de l'ESS dans la loi Hamon. La seconde interrogation, **H2**, vise à préciser l'analyse sur les ressentis vis-à-vis de la loi eu égard à une conception associationniste et non marchande de l'ESS. On cherche plus précisément à savoir si les représentants des structures interrogées voient dans les transformations à l'œuvre la remise en cause de valeurs traditionnelles fondamentales de l'ESS : la recherche de l'utilité sociale sur des bases non marchandes dans le respect de valeurs démocratiques. L'énoncé du questionnement porte dans cette optique sur l'absence de centralité des associations citoyennes et l'affirmation de l'une utilité sociale marchande dans la loi Hamon.

⁵ Lors de la présentation de la loi, la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale, qui est devenue en 2017 la Fédération des Acteurs de la Solidarité), regroupe 900 organismes gérant plus de 2000 établissements, dont beaucoup d'insertion par l'activité économique, s'est ainsi insurgée contre la considération par la loi de cette notion de lucrativité limitée <https://www.politis.fr/blogs/2013/07/projet-de-loi-hamon-la-fnars-en-appelle-a-un-renforcement-des-specificites-de-less-23349/>.

⁶ Début 2019, seules 500 sociétés commerciales avaient été intégrées par les CRESS à l'ESS (Lacroix et Stiline, 2019, p. 25).

⁷ Les organisations contactées dans les Régions sont précisées sur chaque Région dans la seconde partie.

⁸ Le questionnement a été réalisé du 12 septembre au 18 novembre 2019, et a nécessité dans certains cas plusieurs relances pour obtenir réponse complète.

⁹ L'énoncé des propositions à caractère hypothétique transmises aux acteurs figure en annexe.

Deux autres hypothèses de l'enquête renvoient aux effets de la loi NOTRe dans son impulsion de partenariats avec l'ESS. La proposition **H3** questionne sur la capacité de l'ESS à être influente en matière de co-construction de l'action publique, en particulier dans le champ de l'action sociale. La proposition **H4** vise plus largement à analyser dans les discours si l'ancrage territorial de l'ESS, dont se revendiquent avec force la plupart de ses organisations, répond sur les territoires concernés aux attentes des autorités locales, qui sont elles-mêmes diverses dans un contexte, comme précisé plus haut, de gouvernance multiniveau.

La loi NOTRe est considérée, après les lois 1982 puis celle de 1992, comme l'acte 3 de la décentralisation française. Toutes ces lois procèdent de profondes réformes institutionnelles qui ont suscité l'émergence puis donné une importance croissante aux politiques territoriales (élaborées sur les territoires de mise en œuvre) vis-à-vis de politiques territorialisées, c'est-à-dire descendantes, qui mobilisent les territoires après une prise de décision centrale, donc top-down (Autès, 1995). L'acte 1, relatif aux lois dites Deferre promulguées en mars puis de juillet 1982, transfère des compétences de l'Etat (que détenait le préfet son représentant en Région) aux élus régionaux et départementaux. La loi de février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, acte 2, élargit les compétences locales, précisant que l'administration territoriale est « organisée dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public ». La loi NOTRe a redéfini ensuite les compétences respectives des collectivités en renforçant celles des régions dans leur dimension réglementaire et par la réattribution de certaines de celles exercées par les départements (concernant les routes, collèges, transports, ports, déchet). Les départements conservent cependant de larges compétences en matière de solidarités et de cohésion territoriale qui s'exercent bien sûr souvent en partenariats avec l'ESS, à travers notamment : l'action sociale par des aides à destination de l'enfance, des personnes âgées, handicapées, attribution du revenu de solidarité active – RSA, mesure pour résorber la précarité énergétique ; le renforcement de l'offre de services dans les zones ayant un déficit d'accessibilité ; l'amélioration de l'accessibilité aux services dans les zones à cet égard déficitaires, en lien avec un schéma d'implantation de maisons de services au public ; le domaine culturel (bibliothèques de prêt, archives, musées, patrimoine). Des compétences partagées sont ici exercées avec les communes, les départements, les régions (voire pour les financements de l'Etat ou de l'UE à travers par exemple le Fonds social européen). C'est aussi le cas dans les domaines de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et de l'éducation populaire qui sont de la responsabilité des départements. En précisant les compétences respectives des différents niveaux d'administration territoriale, la loi NOTRe vise à rationaliser et à mettre en cohérence l'architecture institutionnelle sur les territoires, dans le contexte de la gouvernance multiniveau (Bance, 2015).

Avec d'autres textes instaurant les métropoles régionales et concernant les regroupements de régions (elles passent ainsi sur l'espace métropolitain de 22 à 13), la loi NOTRe fait de la Région la cheffe de file du développement économique de son territoire. Leurs autorités doivent conduire une stratégie régionale en lien avec l'ESS formulée dans un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Ce schéma élaboré pour une période quinquennale selon une démarche multi-partenariale est discuté en Conférence Territoriale de l'Action Publique. Il établit les dispositifs de soutien à l'activité des entreprises en lien avec la question de l'attractivité régionale.

Cependant, comme le précisent Colomes et Caire, la stratégie régionale de l'ESS « *n'est que concertée* » avec les CRESS ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire » (2020, p.893)

Avec la loi Hamon, l'ESS est censée occuper une place importante dans ce processus de co-construction avec la mise en place de la conférence régionale de l'ESS organisée tous les deux ans pour débattre et analyser avec l'ensemble des acteurs régionaux les orientations et résultats concernant le développement de l'ESS, et définir des perspectives d'avenir. Mais, « *le cadre de cette éventuelle co-construction reste assez flou* » (Colomes et Caire, 2020, p.893). L'intégration de l'ESS dans les SRDEII est cependant différente selon les régions eu égard aux processus de concertation et de spécification à l'œuvre. Un premier bilan réalisé en 2017 par l'Avise souligne cette diversité¹⁰ en quatre points : 1. certaines sont plus avancées dans leurs plans d'action de mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'ESS ; 2. d'autres privilégient une approche transversale en voulant placer l'ESS au cœur des priorités ; 3. d'autres encore ont une démarche par piliers et font de l'ESS une de leurs priorités ; 4. d'autres enfin entendent décloisonner ESS et économie classique et susciter des coopérations avec les entreprises classiques.

1.2 Le choix des régions et des structures enquêtées

1.2.1 Choix des régions

Notre choix de régions s'est porté sur le Grand-Est et la Normandie. Quelle que soit la région française, les mutations institutionnelles placent les acteurs de l'ESS dans un contexte se voulant plus participatif et dans une démarche commune pour définir et mettre en œuvre l'action publique. Cependant, les régions Grand-Est et Normandie présentent des similitudes, comme l'a ici également précisé l'Avise, qui nous ont conduits à les retenir dans une perspective comparative. Elles ont toutes les deux une riche histoire industrielle. La Normandie reste, hors Île de France, la première région industrielle nationale, et le Grand-Est la seconde. Depuis plusieurs décennies, elles sont en butte aux mêmes difficultés de contraction des emplois industriels caractérisant un déclin. Cela a suscité la mise en œuvre d'actions publiques assez similaires : plan de relance, dispositifs d'accompagnement de la reconversion, volonté de recentrage sur des activités économiques rentables.

Mais, par-delà ces traits communs, les stratégies régionales se distinguent : l'ajout notamment de manière spécifique d'un « E » pour entreprises dans le sigle SRDEII du Schéma de développement économique normand souligne l'importance accordée au volet entrepreneurial. On précise dans ce Schéma que « *La croissance, le développement des entreprises, la création d'emplois [sont] des sujets centraux dans la stratégie régionale de développement économique et [que] l'ESS y participe pleinement, en faisant le pari de l'investissement de long terme* » (p. 21).

¹⁰ Avise, Quelle prise en compte de l'ESS dans les SRDEII ? https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20170424/avise_zoom-sur-les-srdeii_201704_0.pdf L'Avise a été créée en 2002 par la Caisse des dépôts et consignations et des organisations de l'ESS. Elle se définit comme une agence collective d'ingénierie qui a pour mission de développer l'économie sociale et solidaire et l'innovation sociale en France, en travaillant avec des institutions publiques et des organisations privées soucieuses de contribuer à l'intérêt général, en accompagnant les porteurs de projet et en contribuant à structurer un écosystème favorable à leur développement.

Le Conseil Régional de la Normandie entend ainsi décloisonner ESS et économie classique et susciter des coopérations avec les entreprises au sens large (comme le souligne l'Avise). Dans le volet du SRDEII dédié à l'ESS, cette dernière est considérée comme un « atout à développer pour appuyer les facteurs clés de succès », en visant : à renforcer des coopérations entre acteurs de l'ESS et collectivités, acteurs socioéconomiques ; à soutenir des innovations dans cette même démarche de coopération ; à inscrire l'ESS dans le plus vaste champ de la cohésion sociale ; à accélérer le changement d'échelle des organisations de l'ESS en les aidant à concilier performance et impact social ; à soutenir la création d'emplois sur les territoires qui en ont le plus besoin en aidant les réseaux associatifs d'accompagnement à la création d'entreprise.

De plus, les regroupements territoriaux sont de nature différente dans les deux régions. La région normande est la résultante de la fusion des anciennes Basse et Haute Normandie issue d'un héritage historique commun. Le Grand-Est est issu de trois anciennes régions aux traditions culturelles différentes, latine et germanique. Cela va y conduire, contrairement à la Normandie, à une temporisation dans l'adoption des dispositifs d'action collective, afin de chercher à déboucher en la matière sur une conception suffisamment partagée. Le SRDEII fixe d'ailleurs l'objectif de « coopérer pour innover » voire « *construire collectivement l'avenir du développement économique de son territoire, en fédérant l'ensemble des acteurs et des énergies pour se doter d'un plan d'action coordonné et opérationnel* » (p.13). La volonté de coconstruire l'action publique avec les acteurs Ainsi, après un important travail de concertation (ayant débuté dans les anciennes régions fusionnées pour une restitution finale), l'accent a été mis sur : le développement de la vie associative par une formation des bénévoles et l'éducation populaire ; l'insertion par l'activité économique (IAE) ; le développement de l'innovation sociale ; l'appui aux créateurs d'entreprises et la formation des entrepreneurs sociaux ; la proximité des territoires par création de 12 agences territoriales.

1.2.2 Choix des structures et mode de questionnement

Afin de tester la pertinence de nos quatre hypothèses, nous avons questionné les dirigeants de neuf structures des écosystèmes de l'ESS du Grand-Est et de la Normandie fortement impliquées dans les transformations à l'œuvre suite aux lois Hamon et NOTRe. Certaines de ces structures sont des financeurs agissant au nom des régions et des coordinateurs de l'ESS que sont les CRESS. Elles jouent dans chaque région un rôle similaire et très important dans la gouvernance institutionnelle territoriale de l'ESS. Les autres structures, qu'on appellera opérateurs techniques de l'ESS, sont des organisations de terrain qui permettent de rendre compte de la perception de l'application des deux lois et des gouvernances institutionnelles régionales.

Nous avons transmis par courriel à ces structures nos quatre propositions, présentées comme des hypothèses sur les effets de la législation récente, en particulier du nouveau contexte issu de la loi Hamon, quant aux rôles et formes d'action de l'ESS. Nous leur avons demandé de réagir par retour écrit à chacune d'elle afin d'analyser les perceptions propres. S'il eût été préférable de disposer de données plus fournies, par-delà le fait que nombreuses structures ont manqué de disponibilité, les réponses obtenues permettent une analyse comparative des discours tenus sur les modalités de mise en œuvre des nouvelles formes d'action publique en lien avec l'ESS¹¹.

¹¹ La démarche universitaire, est l'inclusion de l'enquête dans un programme scientifique a facilité la prise de contact et contribué à l'implication des répondants.

Pour la Normandie, cinq structures ont été questionnées, le Service ESS du Conseil Régional de Normandie qui est le financeur public le plus important (dénommé plus avant « financeur »). Il développe des dispositifs de financements spécifiques visant la création d'entreprise et c'est le chef de file territorial du développement économique. La Chambre Régionale de l'ESS (CRESS) est la seconde structure interrogée qui a pour attribution institutionnelle d'être coordinateur (et dénommée comme telle plus avant) de l'ESS régionale. Elle a pour objet de défendre, de promouvoir et de développer le secteur de l'ESS au plan régional en mobilisant les moyens les plus appropriés. Les opérateurs techniques sont représentés dans l'étude par trois structures. La première est l'Agence pour le Développement Régional des Entreprises Sociales et Solidaires (ADRESS). Elle vise l'essor d'entreprises efficaces et audacieuses conjuguant efficacité économique, sociale et environnementale. Son cœur de métier est l'accompagnement. La deuxième est l'Association Régionale de l'Economie Solidaire (ARDES). Elle agit pour la promotion et le développement de l'Economie Solidaire et de l'Education Populaire en Normandie. Enfin, le Comité d'Action et de Promotions Sociales (CAPS) a pour objet de proposer à des personnes en difficulté un hébergement d'urgence dans une démarche de réinsertion sociale.

Sur la Région Grand-Est, quatre structures ont été questionnées dont deux sont analogues à celles de Normandie : le Service ESS du Conseil Régional en tant que financeur public régional et la CRESS du Grand-Est en tant que coordinateur. Metz Mécènes Solidaires (MMS) a été retenu en tant qu'opérateur technique. Il rassemble des acteurs publics, privés et de la société civile autour d'un intérêt commun, celui de collecter des fonds et attribuer ceux-ci aux projets de l'ESS sélectionnés dans le respect des souhaits exprimés par les donateurs (similaire à l'ARDES normande). Enfin, la Fédération Médico-Social (FMS) d'Epinal est un autre opérateur technique dont l'objet est l'insertion sociale, l'accompagnement des personnes âgées.

Les points communs ainsi mis en exergue tant du point de vue de caractéristiques régionales que des structures interrogées d'une région à l'autre permettent à l'aune de l'analyse textuelle de discours d'analyser des divergences de trajectoires partenariales public-ESS.

2 Paroles des décideurs et de structures représentatives de l'ESS dans les espaces régionaux

L'analyse consiste, selon les standards d'une classique analyse textuelle de discours, à prendre appui sur les propos de nos décideurs et acteurs (de premier plan) pour détecter la prévalence de leurs comportements et attitudes (Daigneault et Pétry, 2017) et appréhender ainsi ici des divergences eu égard à notre questionnement initial.

2.1 Les traits de l'analyse empirique par Analyse de discours textuels (ADT)

Chaque proposition, formulée comme une hypothèse soumise à l'interprétation des acteurs, renvoie à un aspect que nous considérons majeur dans les interactions des pouvoirs publics français avec l'ESS après les transformations législatives intervenues récemment en France. Ces hypothèses nous permettent de tester l'appréhension des acteurs à quatre niveaux : **H1** (la dominante économique du rôle assigné à l'ESS), **H2** (la primauté d'une logique publique de création d'activité eu égard à une démarche fondée sur l'associationnisme citoyen¹²), **H3** (l'importance de différences de positionnement des organisations de l'action sociale et la co-construction des actions public-ESS), **H4** (l'importance du positionnement et de l'ancrage territorial des structures de l'ESS eu égard aux attentes publiques). On trouvera en annexe 1, les énoncés des propositions envoyées aux acteurs. Les discours des enquêtés y sont « *la trace langagière d'une interaction sociale, la matérialisation sémiotique, d'une réaction socio-historique de parole* » (Adam, 2012, p.192). Nous procédons dans un premier temps à une ADT automatisée à l'aide du logiciel encodé IRaMuTeQ, qui permet de comptabiliser les fréquences et les récurrences de mots dans une démarche texto-métrique. Selon l'image de Hart (2001), cette méthode automatisée s'apparente à l'observation faite d'un hélicoptère survolant un terrain d'enquête.

L'ADT procède à quatre analyses. La *première* concerne les *Statistiques Descriptives Textuelles* (SDT) (**A1**). Elle permet d'afficher le lexique des mots associés au corpus sur la forme d'un graphique appelé « Nuage de mots ». Les mots les plus cités sont placés au centre et le Nuage de mots doit être considéré comme un inventaire. La deuxième analyse est une *Classification Descendante Hiérarchique* (CDH) (**A2**) qui « *identifie des classes statistiquement indépendantes de mots (de formes). Ces classes sont interprétables grâce à leurs profils, qui sont caractérisés par des formes spécifiques corrélées entre elles* » (Salone, 2013). Cette méthode de classification permet de réaliser une typologie des différents discours portés par la formulation des diverses propositions. Précisons que les mots affichés ne sont que les représentations des segments de texte dans lesquels ils apparaissent. Pour déterminer les thématiques de chaque classe, une attention particulière a été donnée aux mots les plus significatifs dans le corpus de texte. La troisième est l'*Analyse Factorielle des Correspondances* (AFC) (**A3**). Elle permet de dégager d'autres commentaires au regard des cadres théoriques d'étude des discours sur l'ESS. On y précise les classes qui se regroupent où qui s'opposent. Cela permet de relier et de hiérarchiser les informations textuelles. La quatrième est dite *Analyse de Similitude* (ADS) (**A4**) : elle met en évidence l'association prépondérante entre deux mots (cooccurrence). Plus la taille des mots est grande dans la visualisation, plus ils sont fréquents dans le corpus, plus les liens/arêtes sont épais, plus les mots sont cooccurents.

¹² Nous entendons sous ce second volet la prise en compte sur les territoires d'aspirations ou d'attentes des citoyens grâce à des outils d'aide à la décision publique fondés sur la participation citoyenne.

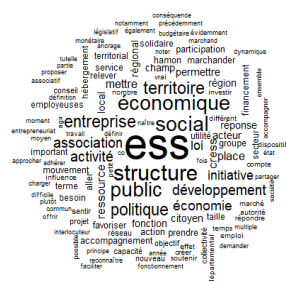
Notre étude procède d'une dissociation des deux régions afin de repérer les différences et similitudes. Une analyse plus précise pour chacune des hypothèses par région n'a cependant pas pu être réalisée par insuffisance de données textuelles sur certaines hypothèses pour le Grand-Est : le corpus de texte de la Région Grand-Est (662 formes parmi 2074 occurrences) est plus faible qu'en Normandie (947 formes parmi 3095 occurrences) ce qui entraîne dans une classification des formes actives moins nombreuses. On retrouve là un écueil fréquent des ADT, dû au contexte de la production des données « *en amont du traitement* » (Daigneault, Pétry, 2017, p.25). Pour lever la difficulté et disposer d'un corpus de texte de qualité (par sa taille et sa lisibilité), le fichier de chaque région procède d'un regroupement des réponses aux quatre hypothèses, ce qui permet de réaliser la CDH. Il reste que l'ADT « *ne prétend pas se substituer à l'interprétation du sens des textes, il s'agit d'extraire des contenus ou une structure pour répondre à des questions précises* » (Fallery, Rodhain, 2007, p.24).

Pour conduire l'analyse, nous avons porté, en lien avec nos quatre hypothèses, une attention particulière aux mots ou groupes de mots qui suivent : économique, citoyennes, création d'activités nouvelles, créatrice d'utilité sociale, multiples, influence, co-construction, acteurs, ancrage territorial, capacité.

2.2 Les résultats des ATD régionales

Le développement économique et sa prise d'appui sur les activités de l'ESS ont été clairement mis en avant dans les deux régions.

Figure. 1 : Nuage de Mots associées à l'ESS – Normandie



Une conception strictement économique de l'action de l'ESS est cependant plus fortement affichée en Normandie qu'en Grand-Est. A la lecture de ces résultats et en lien avec nos quatre hypothèses, on note la prééminence du mot « économie », cité 36 fois en cumulant « Economique » et « Economie » (**H1**). Le mot « Territoire » apparaît ensuite largement dans les discours (**H4**).

CDH¹³ fait particulièrement ressortir en Normandie la classe « mouvement économique » et le poids important du mot « économique » (Figure 2). Les différents mots significatifs mettent en évidence l'organisation du champ de l'ESS sur le territoire d'un point de vue juridique, de l'ancrage territorial mais également les pratiques de réseaux (**H4**) prenant en compte des initiatives économiques dans l'organisation (**H1**) avec une nouvelle organisation territoriale (**H4**).

¹³ Nous avons choisi d'afficher uniquement les mots (formes réduites) ayant les Khi²¹³ les plus élevés de chacune des classes, c'est-à-dire étant significatifs. Les mots en jaune apparaissent comme étant les plus significatifs (p < 0,0001), les autres mots en vert apparaissent également significatifs (p < 0,01 et p < 0,05).

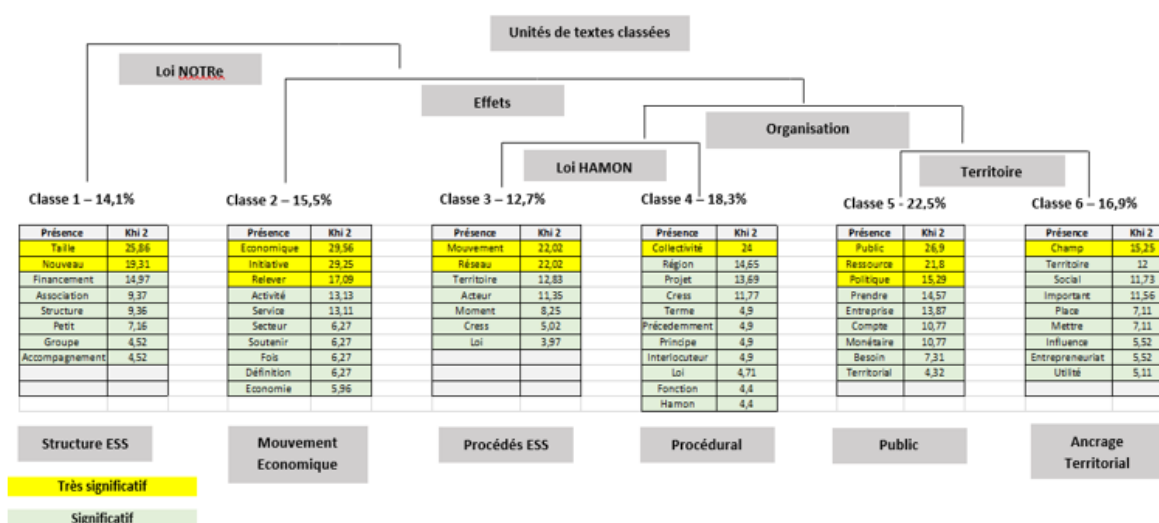


Figure 2 : Classification Descendante Hiérarchique et Dendrogramme – Normandie

Cela s’accompagne d’une forte cooccurrence entre les mots « ESS » et « économique » **H1** et **H4** (Figure 4). On constate également que si la loi NOTRe a rebattu les cartes de l’écosystème ESS au niveau national, sur le territoire Normand les bouleversements législatifs ont conduit à questionner la taille critique des structures de l’ESS (Figure 2) pour inscrire ces dernières dans une perspective de plus grande efficacité sur les territoires (par une montée en compétences et des économies d’échelle voulues par les collectivités territoriales). L’accompagnement économique des organisations de l’ESS ressort également de la figure 3 (Annexe 2). Cette démarche économique est en phase avec l’objectif principal affiché par le rapport d’activité de la CRESS normande (2017)¹⁴ : « accompagner le développement économique et l’emploi ». Les dispositifs principaux de la Région à l’exemple du dispositif « phare » « Emergence ESS 2020 », s’inscrivent également dans une conception économique de l’ESS autour de la notion d’Entreprise. L’autorité publique régionale normande conditionne l’appui financier au développement de l’ESS à l’existence de 30% des ressources provenant de sources de financement propres et à la capacité de croissance de l’activité marchande à trois ans. Les entreprises de l’ESS bénéficiaires d’un financement sont ainsi situées dans des secteurs cibles des autorités publiques et disposent des ressources émanant du produit de leur vente. L’hybridité des financements des structures de l’ESS est recherchée par le financeur public, ce qui le conduit à cibler des structures dites économiques dans une perspective de création d’emplois et de développement de prestations.

La CRESS normande¹⁵, pointe également dans cette perspective l’action entrepreneuriale pour le développement des activités de l’ESS. Enfin, il apparaît qu’en Normandie (Figure 4), dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale, les acteurs de l’ESS et les collectivités ont à apprendre à travailler ensemble, à s’inscrire dans de nouvelles formes de coopération. La

¹⁴ Rapport d’activité CRESS Normandie (2017) : http://www.essnormandie.org/wp-content/uploads/2018/09/Rapport-activite-CRESS_2017-portrait.pdf, consulté le 3 février 2021

¹⁵ Région Normandie : <http://www.essnormandie.org/la-cress/le-projet-politique/>, consulté le 19 février 2020

réorganisation territoriale renforce l'optique de la région d'affirmation des compétences économiques des organisations de l'ESS.

Le développement d'initiatives économiques sur le territoire est privilégié et ce grâce aux dispositifs d'accompagnement et aides financières aux organisations de l'ESS du territoire. Ces changements semblent fortement impacter les structures dans leur mode de gestion (Figure 2), et de manière particulièrement prégnante les associatives (qui représentent pourtant en 2015 en Normandie 80,8% des établissements de l'ESS et comptent 600 000 bénévoles ayant une activité régulière). Pour les structures représentatives normandes consultées, la réorganisation territoriale impulse ainsi une approche à dominante économique dans le secteur de l'ESS. Et l'influence des acteurs locaux de l'ESS apparaît d'autant plus grande que leur ancrage territorial

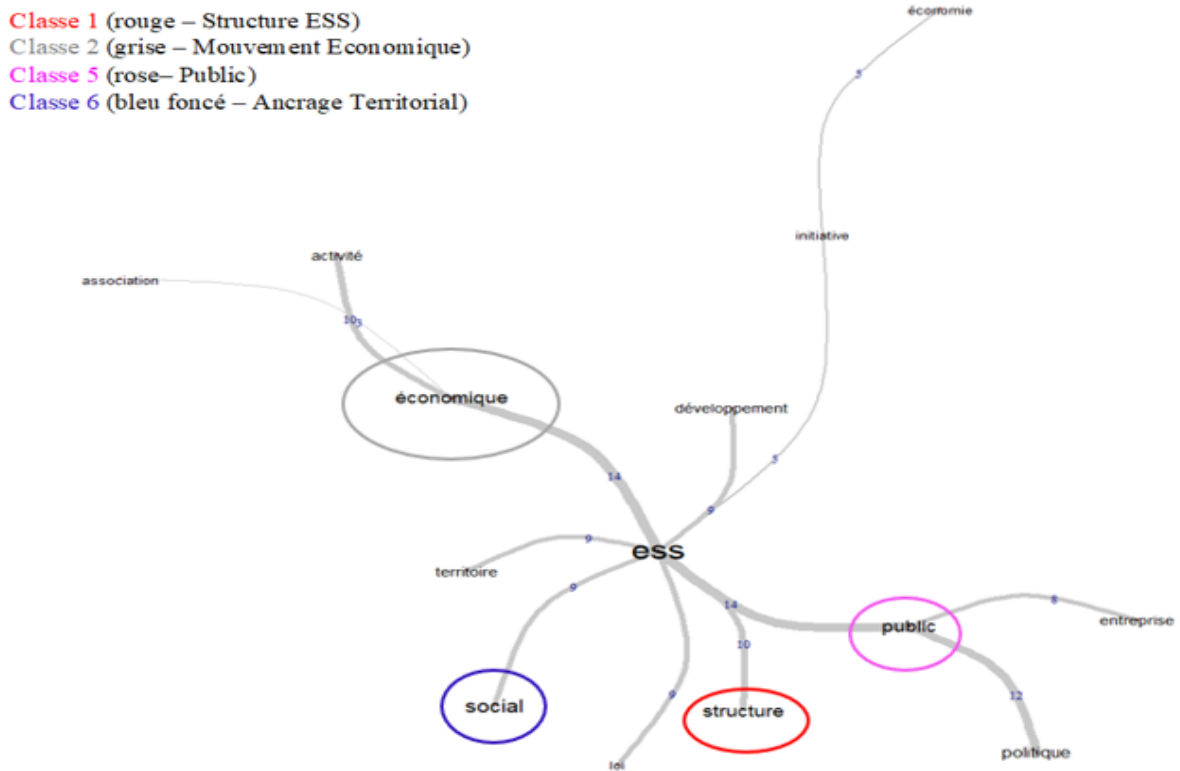
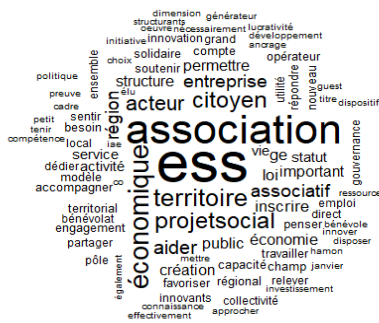


Figure. 4 : Analyse des similitudes – Graphe des mots associés à l'ESS – Normandie

est fort.

Figure.1 : Nuage de Mots associées à l'ESS – Grand-Est



En Grand-Est, les discours sont plus socioéconomiques. A la lecture de ces résultats suite à nos quatre hypothèses, on observe une prééminence de « Association Citoyenne », citée 48 fois en cumulant « Association, Associatif, Citoyen » (H2). Le mot « Economique » apparaît ensuite largement dans les discours (H1).

La CDH montre en effet que le mot économique est partie intégrante de la classe des « procédés ESS ». Sa significativité est moindre que celle des mots citoyen et association dans la classe (figure 6). Les différents mots significatifs mettent en évidence l'organisation du champ ESS sur le territoire d'un point de vue régional, vie associative et projet territorial (H2). Les mots significatifs de la classe 1 sont « Projet », « Territoire ». Le territoire régional de l'ESS concentre une vie associative qui se trouve au cœur d'un projet territorial.

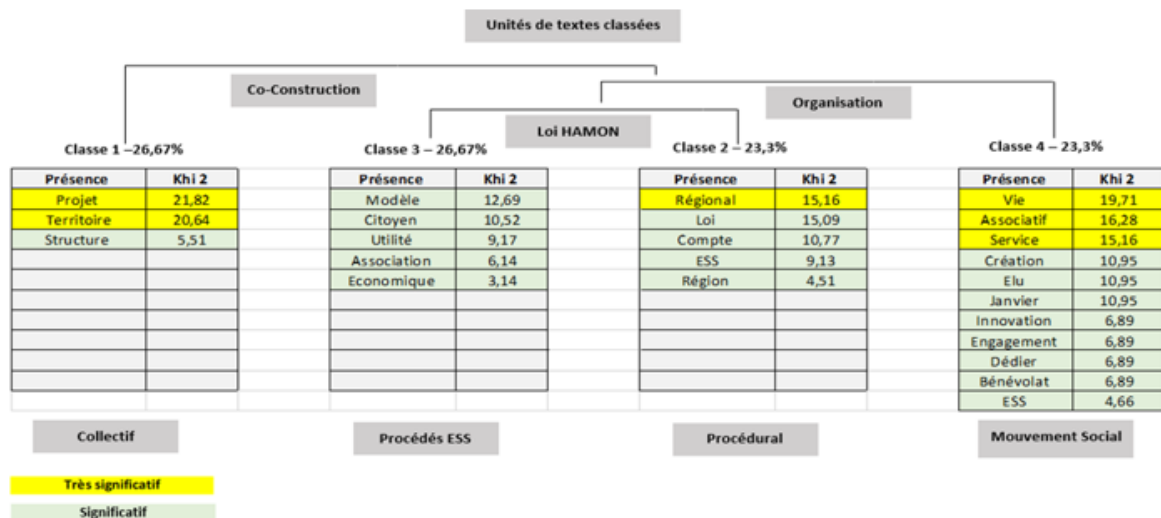


Figure.6 : Classification Descendante Hiérarchique et Dendogramme – Grand -Est

Cette classification est attribuable aux caractéristiques du SRDEII du Grand-Est en plaçant les associations citoyennes et le bénévolat sous l'égide d'un service « engagement ». Par des subventions dédiées, le financeur y a impulsé, plus qu'en région normande, la logique sociale. Une plus forte hybridation des différentes notions ressort, aucune classe n'étant dominante (Annexe 3 – Figure 7). Si le financeur affiche en effet clairement dans son discours le « E » de ESS en tant que moteur de création et de développement de projets socialement innovants générateurs d'utilité sociale et d'emplois non délocalisables, il s'agit également d'amener les associations à travailler leur modèle économique. L'accompagnement de la CRESS¹⁶ préconise dans cette optique la coopération dans l'intelligence commune. L'analyse textuelle montre par ailleurs que la loi NOTRe est moins prégnante dans les discours en Grand-Est qu'en Normandie. On peut l'interpréter comme un effet indirect du très large regroupement régional opéré dans le Grand-Est. Cela a amené dans un premier temps les collectivités locales à cloisonner leur périmètre d'intervention à une échelle infrarégionale et a souvent rendu difficile le maintien de cofinancements publics du fait notamment de : la disparition de certains dispositifs d'action publique en faveur du développement économique et de l'ESS ; la contraction pour les départements d'une partie de leurs prérogatives ; délais de redéfinition des politiques publiques par regroupement des anciennes régions.

De plus, comme il a été également souligné par un opérateur de l'action sociale en région Grand-Est, les changements structurels ont conjointement suscité l'émergence de structures de l'ESS de très grande taille, notamment dans le secteur de l'insertion sociale. Le nouveau contexte institutionnel a aussi suscité l'essor de structures repreneurs d'associations en difficulté et la spécification de nouveaux types de financements. Une analyse complémentaire pourra s'avérer utile pour préciser ces effets et les différences de sensibilité à l'échelle régionale dans un contexte stabilisé après quelques années de mise en œuvre de nouveaux cadres régionaux d'action publique. L'expression « association citoyenne » est par ailleurs mieux reconnue en Grand-Est qu'en Normandie. Le mot « association » est sans lien apparent avec celui de « citoyen » dans l'EDC normande (figure 2), contrairement à ce qu'on observe dans la région Grand-Est où ils figurent tous deux dans la même classe des « procédés de l'ESS » (Figure 6). Les discours dans cette seconde région montrent l'attention particulière portée à la place des associations sur le territoire et au rôle que peut y jouer le citoyen (Annexe 3 – Figure 8 (détails)). Le premier cercle en bleu ciel « *Procédés ESS* » confirme l'importance des activités ESS prenant appui également sur un modèle économique (**H1**) dans le domaine associatif. Quant au deuxième cercle en rouge « *Collectif* », il met en évidence l'importance des projets associatifs axés sur le social et le citoyen (**H2**).

¹⁶ Région Grand-Est : <http://www.cress-grandest.org/fr/representer-l-ess.html>, consulté le 19 février 2020

Cela fait écho à l'objectif principal de « *fédérer et représenter les acteurs de l'ESS* » et au dispositif « Fabrique à projets d'utilité sociale » mis en avant par le rapport d'activité de la CRESS Grand-Est (2019)¹⁷ ; ainsi qu'à une démarche socio-économique de projet de l'ESS mettant l'accent sur les notions de : partenariat, coordination, réseau, lien social, accompagnement, objectif individuel dans un cadre collectif. La région Grand-Est, a d'ailleurs choisi, contrairement à la Normandie, de créer un service dédié « engagement » à destination des associations citoyennes et du bénévolat (comme l'a précisé le financeur public). Elle s'appuie ainsi sur les 78,8% d'associations parmi les établissements de l'ESS du Grand Est et leurs 500 000 bénévoles en activité régulière (en 2015), pourtant relativement moins nombreux qu'en Normandie. Cela relate un plus grand attachement à l'ancrage citoyen dans les dispositifs de politique territoriale, une volonté de se saisir pleinement de l'affichage des notions de citoyenneté, de bénévolat, et de cohésion sociale de la loi Hamon, en mettant l'accent sur l'engagement et la valeur des projets des structures de l'ESS.

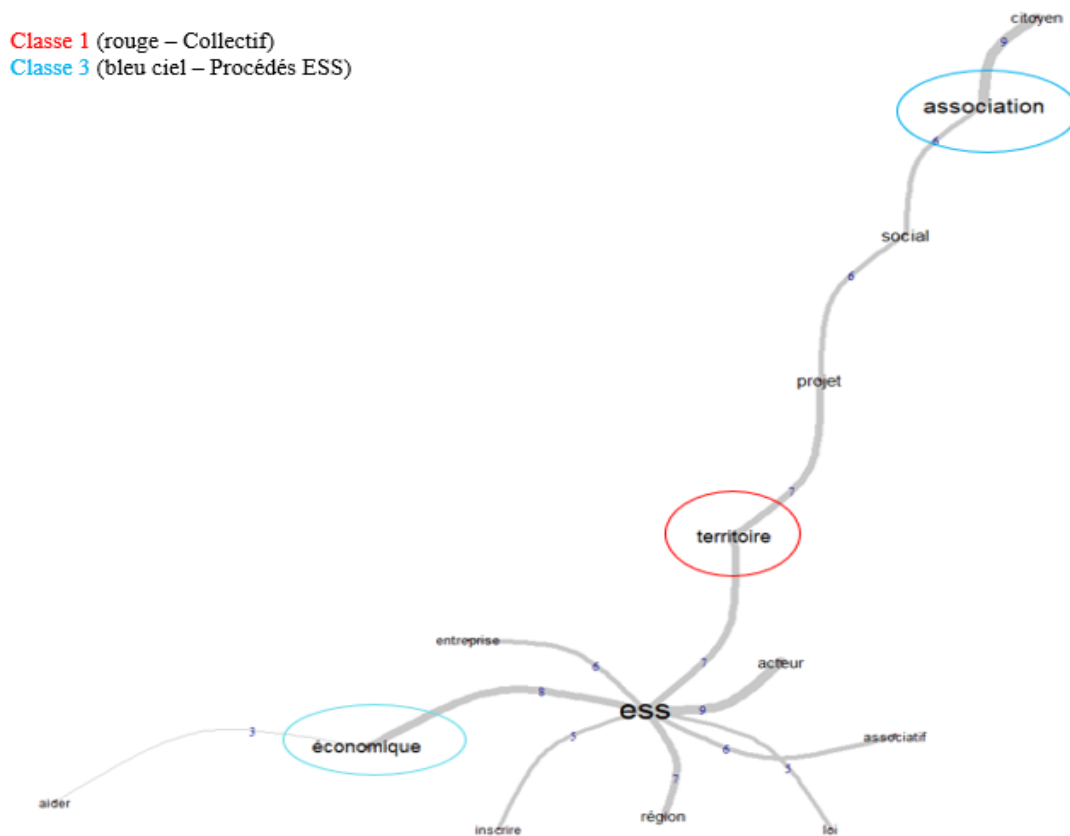


Figure. 8 : Analyse des similitudes –
Graphe des mots associés à l'ESS
Grand-Est

¹⁷ Rapport d'activité du CRESS Grand-Est (2019) : <https://www.cress-grandest.org/UserFiles/File/septembre/ra-2019.pdf>, consulté le mercredi 3 février 2021.

L'ADT révèle une faible attention portée dans les deux régions à notre questionnaire relatif à l'influence de gouvernances différenciées des autorités publiques et du rôle des acteurs dans la co-construction et la mise en œuvre de l'action sociale. Il semble que le fait que le champ de l'action sociale concerne des acteurs spécifiques de l'ESS n'ait pas conduit à une bonne compréhension du questionnaire sur l'importance croissante du développement de l'activité de l'ESS en partenariat avec les pouvoirs publics. Il conviendra de procéder à une analyse complémentaire par des questions plus discriminantes sur ces différentes dimensions des transformations à l'œuvre. Les discours révèlent cependant l'importance accordée dans les deux régions à la notion de territoire. Le mot territoire occupe une place nettement plus significative en Grand-Est qu'en Normandie (Figure 6 et Figure 2) et surtout des différences de spécifications. En Normandie, l'accent est mis sur l'ancrage territorial du point de vue du positionnement des acteurs dans leur relation partenariale au sein d'un réseau sur le territoire (Figure 2). Cela a d'ailleurs été pointé par la Région lors de la conférence régionale sur l'ESS de septembre 2019¹⁸, où a été souligné la contribution et les atouts de dynamisation de l'économie de proximité. Comme le précise un opérateur normand, la connaissance fine du terrain, acquise par une implantation de longue durée sur un territoire à taille humaine, permet aux structures de proposer des réponses innovantes et efficaces aux attentes sociales, ces dernières n'étant pas pour autant initialement précisément formulées par les financeurs publics. Le mot territoire est ainsi, dans l'Analyse de Similitude (ADS) normande, en lien étroit avec le mot « ESS » et séparé des autres chaînes de mots (Figure 4). Une étude complémentaire serait également à mener sur les facteurs explicatifs de cette séparation. Il ressort dans le Grand Est la prégnance du déploiement de projets territoriaux autour d'initiatives sociales mais également économique dans cet espace régional (Figure 8). La démarche territoriale est plus clairement affichée dans le Grand-Est comme une manière de penser l'accompagnement de projets sur l'espace régional (Figure 8). L'ADS, montre de plus la forte cooccurrence entre le mot territoire et ceux de projet, de social, d'association, de citoyen et ce en lien ESS.

On y relève notamment l'importance accordée par la Région à la notion de proximité pour favoriser la mise en œuvre de projets qui impactent les territoires, via notamment l'émergence de pôles d'animation territoriale de l'ESS et, dans le cadre de la structure de financement public régional qu'est le GUEST. L'objectif principal est ainsi de déployer l'action publique en lien avec l'ESS en cherchant à valoriser des acteurs, en leur apportant une aide pour faire connaître et mettre en œuvre conjointement des projets à travers les clusters, pôles, coopérations. Le programme régional ITIS (Initiatives territoriales et innovation sociale) du Grand Est vise aussi le déploiement de projets collectifs innovants, générateurs d'activités économiques nouvelles¹⁹. L'importance de la dimension territoriale transparaît en tout cas dans les deux Régions dans le discours des opérateurs qui soulignent les atouts de la solidarité économique, la valeur ajoutée du développement de l'ESS, de l'entrepreneuriat social et de l'économie solidaire. Nos analyses comparatives confirment dans leur ensemble les propos de Fraizy (2016) : « *il y a plusieurs manières de représenter l'ESS qui se déploient dans différents lieux et mobilisent différentes ressources en présence de différentes personnes* » (p.77).

¹⁸ Conférence de l'Economie Sociale et Solidaire, Région Normandie, 20 septembre 2019 Caen (France).

¹⁹ Une centaine de projets a été étudiée à ce jour depuis 2016 et une quarantaine a fait ou fait l'objet d'un soutien financier direct en fonctionnement et/ou investissement.

On peut cependant ajouter à l'aune de nos résultats que, suite à la loi NOTRe, la démarche régionale s'affirme avec force dans les discours : les mots « Région » (en Normandie) et « Régional » (plus largement utilisé en Grand-Est) y sont prédominants (Figures 2 et Figure 6). Les orientations des politiques régionales ont manifestement une forte influence sur les discours et les représentations des acteurs eux-mêmes quant à l'action et au rôle de l'ESS. Et c'est le cas par-delà la volonté d'unification de l'ESS voulue par la loi Hamon, tant dans le regroupement de ses composantes sous une même bannière que dans son mode de représentation et de coordination (Duverger, 2019) que de changement d'échelle par le développement de l'activité économique.

Conclusion

Les réponses apportées à notre questionnaire par les structures impliquées dans la mise en œuvre et les mutations des politiques publiques en lien avec l'ESS montrent la diversité des conceptions et des discours sur des territoires régionaux pourtant soumis aux mêmes lois Hamon et NOTRe. C'est le cas alors que les autorités régionales donnent toutes deux à l'ESS une grande place à la stratégie régionale. L'implication et le rôle croissant des conseils régionaux sont tangibles après la loi NOTRe par le renforcement des prérogatives des régions et le déploiement de partenariats à caractères financier, technique et institutionnel. Cela procède d'une volonté, commune aux deux régions, d'inscrire les structures de l'ESS dans une perspective de plus grande efficacité sur les territoires (par une montée en compétences et des économies d'échelle). On observe dans cette perspective sur les deux territoires, normand et du Grand-Est, le développement, souligné par B. Lasnier²⁰ en réponse à notre questionnaire, d'écosystèmes coopératifs couvrant une diversité de champs d'activité, développant une capacité de repérer des besoins, de mobiliser des initiatives et une pluralité d'acteurs pour accompagner des projets collectifs. Cette affirmation du rôle de l'ESS repose sur les vertus attendues attachées à ses valeurs et principes fédérateurs ou communs. Les traits de l'implication de l'ESS se différencient cependant nettement d'une région à l'autre dans la conception que s'en font des structures représentatives comparables sur les régions Grand-Est et Normandie, en lien étroit avec la perception fine qu'a de leur rôle chaque autorité régionale.

Des trajectoires régionales clairement différenciées en ressortent qui présentent une double origine : les caractéristiques économiques et structurelles des espaces régionaux d'une part ; les différences de sensibilité des acteurs régionaux et tout particulièrement des décideurs publics pour la conduite de l'action publique d'autre part. Les premières tiennent aux modalités de mise en œuvre des réorganisations territoriales après la loi NOTRe du fait d'une rythmique mais aussi de cultures le cas échéant différentes des espaces constitutifs des grandes régions. Les secondes, qui ressortent clairement des discours émanant des structures représentatives interrogées, tiennent manifestement à des modes de représentation différents eu égard à l'ESS : assez strictement économique en région normande et plus socioéconomique en Grand-Est.

²⁰ Propos textuels de Bruno Lasnier du Mouvement pour l'Economie Solidaire (MES) transmis pour cette étude le 25 octobre 2019.

Le positionnement se distingue ainsi quant au référentiel à l'entreprise pour la conduite du changement d'échelle mis en avant pour l'ESS dans la loi Hamon et dans le fléchage accru des financements. Les discours divergent aussi sur la place de ce référentiel dans les logiques de coopération, d'intelligence et de projets communs pour porter le développement de l'ESS.

Il apparaît, au terme de cette étude qui pointe la diversité des discours et des expériences, qu'il convient d'éviter la généralisation quant aux caractéristiques des dynamiques territoriales et partenariales à l'œuvre. Les dynamiques et divergences pointées ici seraient certainement plus grandes encore dans une comparaison avec d'autres régions où les politiques conduites, notamment vis-à-vis de l'ESS, s'affichent autres. On peut y voir les fondements initiaux d'une différenciation de paradigmes d'action collective quant à l'implication des organisations de l'ESS dans le cadre des politiques régionales, et dès lors de relations partenariales public-ESS.

En d'autres termes, si les lois Hamon et NOTRe se traduisent par une bifurcation institutionnelle par le très fort intérêt porté aux PPESS dans la mise en œuvre, voire la co-construction, de l'action publique, cette bifurcation suscite des différenciations régionales qui peuvent déboucher sur une « concurrence par comparaison entre modèles régionaux ». On considérera dans cette optique qu'un processus de sélection darwinienne pourrait s'opérer à l'avenir où seraient retenues les expériences les plus pertinentes au vu de leurs résultats ; ou plutôt que la sélection des expérimentations à l'œuvre se fera sur la base d'analyses comparatives, en tant que phénomène intégré d'un processus de « destruction créatrice d'action collective » (Bance, 2018). Il est des plus probables que la confrontation de « modèles » et leur capacité à emporter la conviction des décideurs, des acteurs et des populations, notamment à l'échelle territoriale, sur la base de résultats obtenus, sera déterminante quant à l'avènement d'un nouveau paradigme et plus probablement de nouveaux paradigmes alternatifs d'action collective.

Bibliographie

Adam, J.-M. 2012 « Analyse textuelle des discours : niveaux ou plans d'analyse », *Filol. linguíst. port*, N°14 (2), p.191-202.

Alix, N. et Baudet, A., 2015, La mesure de l'impact social : facteur de transformation du secteur social en Europe CIRIEC Working papers N° 2014/15 http://touche.pas.a.la.66.free.fr/IMG/pdf/CIRIEC_n_2014_15_la_mesure_de_l_impact_social_1.pdf

Autès, M., 1995 Les sens du territoire, *Revue des politiques sociales et familiales*, 39

Bance P., 2018, Public - Social and Solidarity Economy Partnerships (PSSEPs) and collective action paradigm, conclusion of the book, in P. Bance (dir.), *Providing public goods and commons, Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action*, CIRIEC Studies Series n°1, March. <http://www.ciriec.uliege.be/en/publications/ouvrages/providing-public-goods-and-commons-towards-corporation-and-new-forms-of-governance-for-a-revival-of-public-action-philippe-bance-dir-2018/>

Bance, P, 2015, L'Etat stratège : Etat « réduit » ou à « capacité étendue » en régime de gouvernance multiniveaux, in Bance P (dir.), *Quel modèle d'Etat stratège en France ?*, PURH <http://www.ciriec.uliege.be/notre-reseau/sections-nationales/france/publications/modele-detat-strategie-france-p-bance/>

Colomes, J, G., Caire, 2020, « Vers une institutionnalisation de la co-construction des politiques publiques en économie sociale et solidaire », *Revue Economie Régionale et Urbaine*, vol.5, pp 887-908

Combes-Joret, M., Lethielleux, L. et Reimat, A., 2018, Cooperation strategies between public and social economy organisations : How to cooperat without losing your « soul », in Bance (dir.), *Providing public goods and commons*, CIRIEC

Daigneault, P.M et Pétry F. (dir.), 2017, *L'analyse textuelle des idées, du discours et des pratiques politiques*, Centre d'analyse des politiques publiques, Presses de l'Université Laval

Dhume, F., 2001, « Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales », Éditions ASH, 205 p.

DiMaggio, P., Powell, W, 2004, The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, Chap 4 in *The new economic sociology*

Duverger, T., 2019, « L'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire : Etat et Société Civile organisée en France de 1981 à 2017 », *Informations Sociales*, n°199, p.28-35.

Fallery, B, F., Rhodain, 2007, « Quatre approches pour l'analyse de données textuelles : lexicale, linguistique, cognitive, thématique », *XVIème Conférence Internationale de Management Stratégique*, 6 et 9 juin 2007

Fraisse L., 2018, Rapport « La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques » <http://www.fmsch.fr/sites/default/files/files/Rapport%20Co-construction%20de%20l'action%20publique%20VF.pdf>

Fraizy, J.-N., 2016, « La structuration politique de l'ESS à l'épreuve du territoire », RECMA, vol.1, n°339, p.71-84. Hart, R., 2001, « Redeveloping Diction : Theoretical Considerations » in Mark D. West (dir.) *Theory, Method, and Practice in Computer Content Analysis*, Wesport, Ablex

Glémain, P., 2019, *L'Economie sociale et solidaire. De ses fondements à son « à venir »*, Editions Apogée

Lacroix, G. et Stiline R., 2019, *L'économie sociale et solidaire, Que sais-je ?*

Powell W.W. (ed.), 1987, *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, New Haven and London.

Reinert, M., (1983), « Une méthode de classification descendante hiérarchique : Application à l'analyse lexicale par contexte », *Cahiers de l'Analyse des Données*, 3, 187-198.

Richez-Battesti, N., Petrella, F. et Vallade, D., (2012), *L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : Quels enjeux ?*, *Innovation*, 2 (n°38), p. 15-36 <https://www.cairn.info/revue-innovations-2012-2-page-15.htm>

Salone J.-J. 2013, « Analyse textuelle avec IRaMuTeQ et interprétations référentielles des programmes officiels de mathématiques en quatrième ». *Sciences-Croisées*, Aix-Marseille Université.

Vaillancourt Y. 2012, « Le tiers secteur dans la co-construction des politiques publiques canadiennes » ; *CRISES*, Montréal.

CE, 1997, *Journal officiel n° C 340 du 10/11/1997 p. 0105*, 11997D/PRO/07 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/07:FR:HTML>

LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>

LOI du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>

SREEDII-Normandie <https://www.adcf.org/files/DOCS/SRDEII/Normandie.pdf>

SREDII -Grand-Est <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2016/09/srdeii-livret-1-orientations.pdf>

Annexe 1 : Hypothèses soumises aux structures

H1 : La loi Hamon a une représentation de l'ESS dont les fondements sont à dominante économique.

Sur demande d'interviewés, il a été précisé que les structures concernées de l'ESS sont les associations, coopératives, mutuelles, fondations, entreprises sociales à statut commercial pour les H1 et H4.

H2 : Les associations citoyennes ne sont pas le cœur de cible de la loi Hamon-ESS dont le fondement premier est la création d'activités nouvelles sources d'utilité sociale (parfois marchande) dont la logique diffère de celle d'associations citoyennes.

Il a été précisé que les « associations citoyennes » sont au service du bien commun, au-delà du seul intérêt de leurs membres, ont un fonctionnement démocratique ou ont un engagement bénévole important.

H3 : Les interlocuteurs de l'ESS sont multiples et leur influence est plus ou moins grande dans la co-construction et la mise en œuvre de l'action sociale sur les territoires.

Il a été précisé que les structures de l'ESS agissant dans le champ de l'action sociale sont celles de l'insertion, du logement, de l'accompagnement social, de la protection de l'enfance, de la santé, qui se particularisent par leur mode de fonctionnement.

H4 : L'influence respective des acteurs locaux de l'ESS dépend de leur ancrage territorial et surtout de leur capacité à répondre aux attentes propres d'autorités publiques différenciées.

Annexe 2 : L'ADT sur l'espace territorial normand -

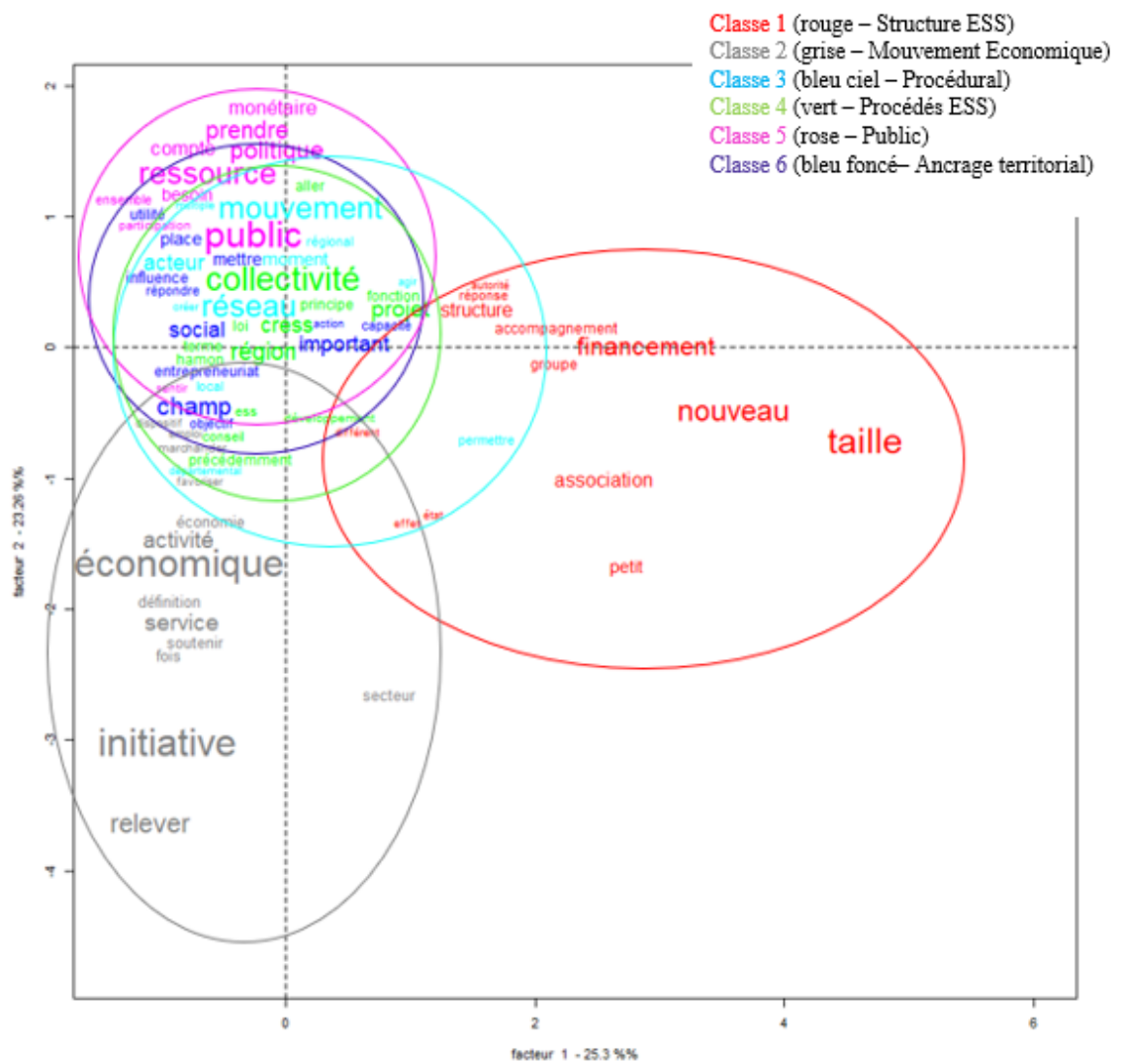


Figure.3 : Analyse Factorielle des Correspondances du programme de mathématiques en quatrième par IRAMUT-Q - Normandie

L'analyse factorielle des correspondances (AFC), permet de dégager d'autres commentaires au regard des cadres théoriques d'étude des discours sur l'ESS. Il se trouvent synthétisés dans la figure 3 (Analyse Factorielle des Correspondances par IRaMuTeQ – Normandie). On y précise les classes qui se regroupent où qui s'opposent. Cela permet de relier et de hiérarchiser les informations textuelles. Deux axes ont été retenus par le logiciel, le facteur 1 représentant 25,3% et le facteur 2 23,26%. Le premier facteur de la masse du corpus sépare nettement les classes 6 et 2 (d'abscisses plutôt négatives) de la classe 1 (d'abscisse nettement positive). On trouve ainsi une bipartition de l'ESS entre les domaines Loi-cadre et celui de la mise en œuvre. Les classes 3, 4 et 5 sont centrées, avec une position plus centrale pour les classes 3 et 5. Le deuxième facteur 23,26% montre un lien avec les domaines des structures ESS et des initiatives économiques et domaine des structures ESS et assume davantage la distinction entre les domaines du public et les initiatives économiques. La classe 6 (ordonnée positive) y est nettement séparée des classes 1 et 2 (ordonnées négatives). La classe 1 est plus faiblement séparée de la classe 2 (dans les ordonnées négatives). Les classes 3, 4 et 5 sont centrées par ce facteur. Les couleurs par classes sont les suivantes : classe 1 (rouge), classe 2 (grise), classe 3 (vert), classe 4 (bleu ciel), classe 5 (rose), classe 6 (bleu foncé). La combinaison de deux facteurs (25,3% et 23,26% de la masse du corpus) fait que sur le graphique cinq zones apparaissent dans cette projection bidimensionnelle du corpus textuel : – une zone à coordonnées négatives, en bas à gauche, qui isole la classe 2 du domaine « *Mouvement Economique* », – une zone à abscisses positives et ordonnées négatives, en haut à droite, où l'on trouve la classe 1 du domaine « *Structures ESS* », – une zone centrale occupée essentiellement par les classes 4 et 3 des domaines « *Procédural* », « *Procédés ESS* », – une zone à abscisses négatives, en haut à gauche, où se localise la classe 5 du domaine « *Public* ». La place centrale des classes 3, 4 et 5 souligne une position « organisation opérationnelle » intermédiaire entre les deux domaines. Les formes « *Mouvement* » et « *Territoire* » renvoient l'une à une valeur fondamentale de l'ESS et l'autre au positionnement territorial des structures ESS. Toutes deux évoquent l'ESS autour d'un ensemble de structures qui sont très imprégnées d'une logique d'ancrage territorial (H4). Les formes « *Collectivité* », « *Région* » et « *CRESS* » renvoient l'une à l'action de la puissance publique territoriale de l'ESS, l'autre au poids important de la Région dans cet encadrement, enfin la dernière au rôle central de la CRESS en tant qu'interlocuteur unique dans la coordination de l'ESS sur les territoires. Toutes deux évoquent que les collectivités sont impliquées aujourd'hui dans le développement de l'ESS (H4). Enfin, la forme « *Social* » renvoie à l'objet social de l'ESS. Cette donnée évoque l'utilité sociale et l'entrepreneuriat social des structures maillant le territoire (H4).

Annexe 3 : L'ADT sur l'espace territorial alsacien

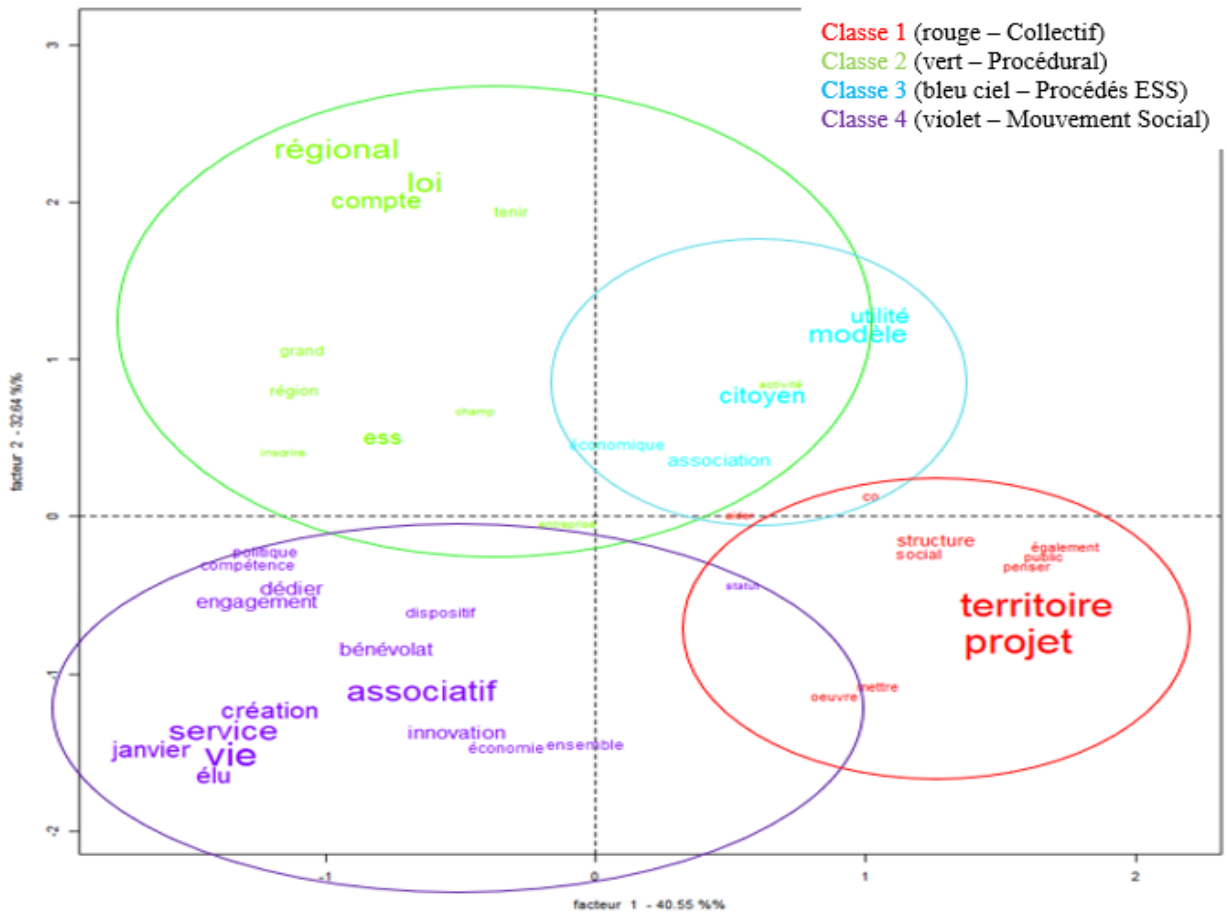


Figure.7 : Analyse Factorielle des Correspondances par IRaMuTeQ – Grand-Est

A travers l'AFC, on constate que le premier facteur, 40,55%, sépare faiblement la classe 2 et plus fortement la classe 3 (abscisses négatives) des classes 4 et 1 (abscisses positives). On retrouve la bipartition de l'ESS en domaine *Loi -cadre* et *Projet associatif territorial*. Le deuxième facteur 32,64% assume la distinction des Procédés ESS du Projet associatif territorial. Il sépare nettement la classe 3 (ordonnée positive) des classes 4 et 1 (ordonnées négatives). Tandis que les classes 2 et 3 sont imbriquées. Les couleurs par classes sont les suivantes : classe 1 (rouge), classe 2 (vert), classe 3 (bleu ciel), classe 4 (violet). La combinaison de deux facteurs (40,55% et 32,64% de la masse du corpus) fait que sur le graphique quatre zones apparaissent dans cette projection bidimensionnelle du corpus textuel : – une zone à coordonnées négatives, en bas à gauche, qui est la classe 4 du domaine « *Mouvement Social* », – une zone à ordonnées négatives et abscisses positives, en bas à droite, où l'on trouve la classe 3 du domaine « *Procédés ESS* » – une zone à abscisses positives et ordonnées négatives, en bas à droite, où l'on retrouve la classe 1 du domaine « *Collectif* ». Nous constatons aucune place centrale portée par une des quatre classes ce qui est très différent de l'AFC de la Région Normandie où la centralité de trois classes portant sur « l'organisation opérationnelle » constitue une fonction dominante dans la gestion des organisations de l'ESS. Si nous nous attachons aux barycentres de chaque classe, nous pouvons réitérer le rapprochement des classes 2 et 3 témoignant d'une relative proximité factorielle. Ce rapprochement au regard des formes les plus significatives montre l'importance du monde associatif dans l'organisation de l'ESS de l'espace Régional (H2).