



**HAL**  
open science

# Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation territoriale (NOTRe)

Timothée Duverger

## ► To cite this version:

Timothée Duverger. Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation territoriale (NOTRe). *Politiques et Management public*, 2019, 36 (4), pp.443-458. hal-03635991

**HAL Id: hal-03635991**

**<https://hal.science/hal-03635991>**

Submitted on 10 Apr 2022

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

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

# **Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation territoriale**

**Par Timothée Duverger**  
**Maître de conférences associé à Sciences Po Bordeaux**  
**Chercheur associé au Centre Émile Durkheim**

## **Résumé et mot clé :**

Cet article analyse la mise en place incrémentale et inachevée d'un référentiel de politique publique de l'ESS au croisement de deux processus de réforme : la réforme territoriale (loi NOTRe) et la réforme ESS (loi Hamon). Autrement dit, dans le maquis institutionnel du système politico-administratif territorial, d'une part l'ESS constitue un révélateur des logiques d'action des collectivités territoriales et, d'autre part, ce cadre détermine la façon dont le champ de l'ESS se structure et fonctionne. Aussi l'entrée retenue sera-t-elle d'abord celle de l'enchevêtrement des instruments de l'action publique des collectivités territoriales, en particulier des instruments législatifs et réglementaires. Elle nous permettra d'explorer les nouveaux modes de gouvernance des politiques ESS, qui se caractérisent par quatre dimensions : le polycentrisme institutionnel, la porosité de la frontière public/privé, l'importance de l'instrumentation et l'assouplissement de la contrainte.

Référentiel de politique publique – instruments d'action publique – gouvernance – économie sociale et solidaire – collectivités territoriales

## **Abstract and key word :**

This article analyzes the incremental and incomplete implementation of a referential of the public action for SSE at the crossroads of two reform processes: the territorial reform (NOTRe law) and the ESS reform (Hamon law). In other words, in the political-administrative territorial system, on the one hand the ESS constitutes a revelator of the logics of action of the local authorities and, on the other hand, this framework determines the way in which the field of the ESS is structuring and functioning. Thus, the entry chosen will first be that of the entanglement of policy instruments of local authorities, in particular legislative and regulatory instruments. It will allow us to explore the new modes of governance of SSE policies, which are characterized by four dimensions: institutional polycentricity, the porosity of the public / private boundary, the importance of instrumentation and the easing of constraint.

Referential of the public action – policy instruments – governance – social and solidarity economy – local authorities

## **Introduction**

« Le renforcement de l'ancrage territorial et l'articulation de l'économie sociale et solidaire avec les politiques publiques locales constituent un autre vecteur de la réussite du changement d'échelle de [l'ESS] ». Dans sa présentation du projet de loi ESS devant le Sénat le 6 novembre 2013, Benoit Hamon a d'emblée posé l'enjeu de la décentralisation de l'économie sociale et solidaire, ajoutant que « les collectivités territoriales ont vingt ans d'avance sur l'Etat en matière de développement de l'ESS » (Sénat, 2013). Le projet de loi du Gouvernement était pourtant

initialement limité sur la territorialisation, la réduisant à la promotion des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), aux contrats de développement territorial avec les collectivités du Grand Paris et à la participation renforcée des collectivités territoriales dans le capital des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) (Conseil des ministres, 2013), même si les débats y ont ajouté de nouveaux instruments comme les schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) et les monnaies locales.

La mise à l'agenda de l'ESS dans l'action gouvernementale interroge donc très rapidement les cadres d'intervention du système institutionnel territorial. Or, la loi ESS, promulguée le 31 juillet 2014, a été suivie de plusieurs autres lois, comme la loi de fusion des régions, la loi de transition énergétique (Abhervé, 2019) et surtout, un an plus tard, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, qui vise à clarifier la répartition des interventions des collectivités territoriales en supprimant la clause de compétence générale et à réaffirmer les chefs de filât introduits dans l'Acte II de la décentralisation en 2004.

Cela soulève la question de la mise en place incrémentale et inachevée d'un référentiel de politique publique de l'ESS (Jobert et Muller, 1987 : 63-65), au croisement de deux processus de réforme : la réforme territoriale (loi NOTRe) et la réforme ESS (loi Hamon).. Autrement dit, dans le maquis institutionnel du système politico-administratif territorial, d'une part l'ESS constitue un révélateur des logiques d'action des collectivités territoriales et, d'autre part, ce cadre détermine la façon dont le champ de l'ESS se structure et fonctionne. Aussi l'entrée retenue sera-t-elle d'abord celle de l'enchevêtrement des instruments de l'action publique des collectivités territoriales, en particulier des instruments législatifs et réglementaires (Lascoumes et Le Galès, 2005). Elle nous permettra d'explorer les nouveaux modes de gouvernance des politiques ESS, qui se caractérisent par quatre dimensions : le polycentrisme institutionnel, la porosité de la frontière public/privé, l'importance de l'instrumentation et l'assouplissement de la contrainte (Boussagnet et Jacquot, 2009).

La première partie sera consacrée à l'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire au niveau stratégique des Régions, qui constituent historiquement l'échelon de référence. La seconde partie portera sur les collectivités territoriales de proximité, en abordant le cas des départements, qui ont perdu la clause de compétence générale, et celui du bloc communal dont les intercommunalités, qui ont vu leurs seuils relevés et leur compétence économique renforcée par la loi NOTRe, sont appelées à renforcer leur intervention économique.

Pour ce faire, nous aurons recours à une bibliographie relative aux politiques locales de l'ESS, à une littérature grise constituée de divers rapports, aux dossiers législatifs, à de la documentation constituée par l'association des départements de France (ADF), le conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS) ou le réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES) et, enfin, à des délibérations des assemblées territoriales.

## **I. Les enjeux, les impacts et les usages de la loi ESS dans les régions**

### **1. L'absence de chef de filât**

La loi ESS définit l'économie sociale et solidaire comme « un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine » caractérisé par un but non lucratif, une gouvernance démocratique, la non distribution des excédents et l'impartageabilité des réserves. L'ESS n'est donc pas un secteur économique, c'est un champ, défini par un faisceau de règles, qui regroupe les personnes morales de droit privé constituées sous forme de coopératives, mutuelles, assurances mutuelles, fondations, associations, ou sociétés commerciales bénéficiant d'un agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) (Loi ESS, 2014).

Son poids est estimé à 10.5% de l'emploi, soit 2.3 millions de salariés répartis dans 221 000 établissements (Observatoire national de l'ESS – CNCRESS, 2017 : 12).

L'économie sociale et solidaire n'est donc pas une compétence des collectivités territoriales. Par la diversité de leurs secteurs d'activités, les organisations de l'ESS croisent en revanche la plupart des compétences des collectivités territoriales, à commencer par le développement économique, mais aussi l'action sociale, le sport, la culture, etc. L'ESS n'est pas davantage un chef de filât. Benoit Hamon l'assume dans son allocution du 6 novembre en précisant que « le Gouvernement n'a pas fait le choix de privilégier un échelon de collectivités territoriales plutôt qu'un autre ». La transversalité inhérente à l'ESS empêche de la cloisonner dans une compétence ou de l'organiser dans un chef de filât. S'il relève l'action des régions en faveur de l'ESS, fondée sur leur compétence de développement économique, il refuse de leur accorder un rôle prépondérant, notamment sur les départements, qui financent par exemple fortement l'insertion par l'activité économique. L'argument tient au risque d'une démobilisation des acteurs locaux en cas de hiérarchisation entre eux (Sénat, 2013).

La problématique de la gouvernance territoriale de l'économie sociale et solidaire a donc été résolue par l'introduction d'un amendement au Sénat, tiré des propositions du Réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES), un réseau d'une centaine de collectivités territoriales engagées pour le développement de l'ESS (RTES, 2013), et de l'Association des régions de France (Thouvenot, 2013). Présenté par les écologistes Aline Archimbaud<sup>1</sup> et Joël Labbé, il prévoit d'une part, la création d'une conférence régionale biannuelle de l'ESS copilotée par l'État et la région et ouverte aux collectivités territoriales, aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et aux partenaires sociaux et, d'autre part, l'adoption d'une stratégie régionale de l'ESS intégrée dans le schéma régional de développement économique, ainsi que des possibilités de contractualisation avec les départements et les intercommunalités. Il souligne que « l'État a [...] tout intérêt à s'appuyer sur une déclinaison territoriale de sa stratégie pour trouver dans ces ressources locales les leviers indispensables à l'essaimage des projets et des pratiques solidaires » (Sénat, 2013). Le Sénateur socialiste Roland Courteau fait ajouter l'obligation d'associer les CRESS à l'élaboration des stratégies régionales (Sénat, 2013). Si l'hypothèse d'une transformation des CRESS en chambres consulaires est rapidement écartée par le Contrôle Général Économique et Financier, en raison de leur hétérogénéité, de leur faiblesse structurelle et des coûts induits (Lehalle et Hainque, 2013 : 16-28), elles sont cependant reconnues dans l'article 6 de la loi ESS qui leur confère une mission de service public autour, en particulier, de la représentation des intérêts de l'ESS auprès des pouvoirs publics.

Lors de son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale le 8 avril 2014, le nouveau Premier ministre Manuel Valls annonce une nouvelle loi de réforme territoriale. Aussi le Gouvernement fait-il retirer le 17 avril en commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale l'article relatif à la stratégie régionale de l'ESS, considérant que la loi de réforme territoriale constitue un véhicule législatif plus approprié pour préciser la compétence de développement économique des Régions (Assemblée nationale, 2014). Le Sénat rétablit l'article le 26 mai en deuxième lecture sur un amendement du Sénateur socialiste Marc Daunis, sans prévoir néanmoins l'inscription de la stratégie régionale de l'ESS dans le schéma régional de développement économique, sans doute pour laisser à la loi de réforme territoriale annoncée le soin de le préciser (Sénat, 2013). Ce que la loi NOTRe fait en indiquant dès son article 2 que les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I) définissent les orientations pour l'ESS à partir des propositions formulées par les conférences régionales de l'ESS

---

<sup>1</sup> Aline Archimbaud est une ancienne militante de l'ESS. Elle a notamment participé à la création de Solidarité Emploi en 1985, une association d'aide à la création d'emploi pour les chômeurs, puis à celle du Réseau de l'Économie Alternative et Solidaire (REAS) et enfin, devenue maire adjointe à l'économie solidaire de Pantin en 1995, à celle deux ans plus tard du Réseau des Communes pour l'Économie Solidaire, prédécesseur du RTES.

(Loi NOTRe, 2015). De la sorte, si l'ESS n'est pas un chef de filât, elle profite du renforcement des schémas de développement économique qui sont désormais opposables aux intercommunalités (Marcou, 2015 : 1040).

Cet écart ouvert entre les deux lois est cependant exploité par les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) qui y voient une opportunité d'essaimer l'ESS au-delà des SRDE2I, c'est-à-dire dans les autres schémas régionaux, comme par exemple les schémas régionaux d'aménagement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

## **2. Les stratégies régionales de l'ESS**

La loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015 et le renouvellement électoral des régions à la fin de l'année 2015 conduisent cependant à un report de la mise en œuvre de ces dispositions. Les conférences régionales se déroulent en conséquence entre juin 2016 et février 2017. La majorité des régions recourent aux outils numériques pour recueillir les contributions des organisations de l'ESS (OESS). La plupart des conférences régionales durent une demi-journée. Dans la moitié des cas, des ateliers territoriaux sont organisés en amont des conférences régionales, tandis que dans l'autre moitié, ils le sont pendant. La compétence d'insertion par l'activité économique (IAE) est, sans surprise, la plus mise en exergue dans les ateliers. Mais les conférences régionales sont aussi l'occasion de soulever l'enjeu du développement local à travers des échanges autour des coopérations, des mutualisations et de l'ancrage territorial des organisations de l'ESS. Au total, elles accueillent en moyenne environ 200 participants (CNCRESS, 2017).

Conformément à la loi, les CRESS sont associées à l'organisation des conférences régionales. Cette co-construction de la politique publique avec les CRESS ne constitue pas une rupture. D'une part, elle s'inscrit dans la culture des élus délégués à l'ESS, qui sont souvent issus de la société civile (Jérôme, 2007). D'autre part, c'est une ressource qui comble la faiblesse des moyens administratifs dédiés à l'ESS (Fraisie, 2017). Les CRESS mobilisent leurs réseaux, animent les conférences, y contribuent, en rédigeant très souvent les actes, ce qui renforce leur position dans les systèmes institutionnels locaux tout en légitimant les politiques ESS des régions. La loi aurait pu tendre à limiter la démocratisation de ces conférences, en privilégiant l'association des CRESS, dont beaucoup pratiquent peu l'adhésion directe des entreprises au profit des têtes de réseaux régionales (Brassens et Razafindralambo, 2016 : 21).

Ces conférences sont en tout cas à l'origine de stratégies régionales de l'ESS, elles-mêmes déclinées dans les SRDE2I adoptés par les Régions. Elles fonctionnent donc comme des forums des communautés de politiques publiques, lieu de médiation sociale et de transformation des idées en programmes d'actions (Jobert, 1994 : 14). Une évaluation de leurs effets sur les politiques publiques reste à mener, mêmes si d'autres facteurs sont à prendre en compte. Une alternance politique peut avoir un impact négatif (Fraisie, 2018) ; ce que nous montre, par exemple, le cas de l'Île de France où la région a d'abord réduit de 40% les crédits avant de décider de la fermeture de L'Atelier, le centre de ressources de l'ESS francilienne, sans que la CRESS, jusque-là peu structurée, en prenne la place (Guérard, 2017), ou que l'enveloppe budgétaire soit redéployée pour le financement des têtes de réseau ou des organisations de l'ESS (CRESS Île-de-France, 2017).

Les conférences régionales de l'ESS peuvent également servir de tribune à des annonces politiques. En Normandie, en juin 2016, le président de la région Hervé Morin a ainsi annoncé la création d'une monnaie locale sur le territoire régional (CNCRESS 2017). Reconnues dans l'article 16 de la loi ESS suite au rapport Fourel-Magnen sur les monnaies locales complémentaires (Fourel et Magnen, 2015), ces monnaies doivent être émises par une structure de l'ESS dont c'est l'objet social unique. La région de Normandie a donc initié la création d'une association en novembre 2017, présidée par le président de l'acteur de la finance solidaire Normandie Active, et regroupant des

représentants de la CRESS, des collectivités, des entreprises et des citoyens. Nommée le Rollon, en référence au premier duc de Normandie (845-entre 928 et 933), elle a pour objectif de favoriser le sentiment d'appartenance à la Normandie, après la loi relative à la délimitation des régions qui a fusionné la Haute et la Basse Normandie, et de promouvoir l'économie normande à travers le développement des circuits courts et de l'économie sociale et solidaire. Entièrement numérique, a été mise en service à l'été 2018.

### **3. Une étude de cas : la région Nouvelle-Aquitaine**

Une étude de cas illustrera les effets de ces lois et de formuler quelques hypothèses. La stabilité politique et administrative de la Région Aquitaine, devenue Nouvelle Aquitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2016, permet d'apprécier les dynamiques de l'institutionnalisation de l'ESS dans une collectivité.

En 2004, deux ans après le secrétariat d'État à l'Économie solidaire de Guy Hascoët (2000-2002) du gouvernement Jospin, une vice-présidence chargée de l'économie sociale et solidaire, la citoyenneté et la démocratie participative est créée et confiée à l'écologiste Jean Lissar, suite à un renversement d'alliance qui remplace l'axe PS-PCF par un nouvel axe PS-Les Verts. L'année suivante, un chargé de mission – Jacques Le Priol – est recruté et intégré au sein du service de l'IAE dans le pôle développement économique. Déjà active depuis 1998 sur le champ de l'IAE, la région développe ainsi à partir de 2006 une politique de soutien aux OESS, d'abord par le lancement d'un appel à projets visant à accompagner les acteurs dans leurs projets de mutualisation, le soutien aux têtes de réseaux, comme la CRESS et l'Union régionale des SCOP (URSCOP), la valorisation des projets remarquables et l'organisation de temps de débat régional sur l'ESS (Conseil régional d'Aquitaine, 2006). Elle la complète en adoptant en 2008 une politique d'appui à la création et au développement des coopératives (Conseil régional d'Aquitaine, 2008). Cela participe d'un mouvement plus large de politisation de l'ESS par Les Verts qui aboutit au déploiement de politiques locales, et en particulier régionales, dédiées (Jérôme, 2013).

En 2010, c'est une autre écologiste, Bérénice Vincent-Delpeyrat, qui succède à Jean Lissar en devenant vice-présidente chargée de l'économie solidaire et de l'innovation sociale. En parallèle des travaux nationaux préparant la loi ESS débutés avec le rapport Vercamer de 2010 (Vercamer, 2010), et malgré les vicissitudes de la CRESS (Delneste, 2013), la région conduit un diagnostic partagé avec les acteurs avant d'adopter un schéma (Conseil régional d'Aquitaine, 2012) puis un règlement d'intervention (Conseil régional d'Aquitaine, 2013) en faveur du développement de l'ESS et de l'innovation sociale. Cinq axes sont retenus : la création d'activités, la coopération territoriale et la mutualisation, la structuration financière, la promotion et la connaissance, et l'innovation sociale. La région intervient ainsi, par exemple, sur le volet investissement de la création d'un pôle territorial de coopération économique (PTCE) Sud Aquitaine à Tarnos, dont la formule est reconnue dans l'article 9 de la loi ESS. Porté par le Comité de Bassin d'Emploi du Pays de Seignanx, primé par l'appel à projets interministériel PTCE, le PTCE Sud Aquitaine n'est pas spécialisé sur une filière mais sur l'emploi et le développement territorial. Il réunit ainsi une quinzaine de structures : le comité de bassin d'emploi du Seignanx, deux foyers de jeunes travailleurs, une entreprise d'insertion, trois coopératives d'activités et d'emploi, quatre groupements d'employeurs, une SCIC d'insertion dans la restauration collective, une SCIC de formation, une SCOP et une association d'accompagnement à la création et au développement au Pays Basque, auxquels s'ajoutent d'autres acteurs satellites ou en cours de création. Conformément au modèle des PTCE, il formalise une dynamique antérieure en institutionnalisant un processus ascendant (Fraisie, 2017 : 22-28), cela en venant participer à la transition du territoire par la formalisation d'un écosystème entrepreneurial à travers des dynamiques de coopération et d'innovation (Demoustier et Itçaina, 2018).

Après la fusion des trois régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes pour devenir la région Nouvelle Aquitaine et les élections régionales de 2015, la délégation revient aux socialistes

avec la corrézienne Nathalie Delcouderc-Julliard, vice-présidente en charge de l'économie territoriale et de l'ESS, et le niortais Pascal Duforestel conseiller régional délégué à l'ESS. La CRESS Aquitaine, dissoute en 2013, a été reconstituée en 2014. Elle est associée avec les deux autres CRESS au comité de pilotage de la conférence régionale de l'ESS. Trois thèmes sont définis : entreprendre, coopérer et innover. 79 questionnaires en ligne sont remplis, 115 fiches actions remontées, 46 entretiens conduits et trois ateliers participatifs en région animés. À partir des données recueillies, les CRESS réalisent un document de synthèse, mêlant état des lieux et perspectives. La conférence régionale de l'ESS se tient ensuite en simultané à Bordeaux, Poitiers et Tarnos. Elle rassemble 500 personnes pour partager ces résultats en présence de la secrétaire d'État à l'ESS Martine Pinville, par ailleurs conseillère régionale de Nouvelle Aquitaine (CNCRESS, 2017). Ces travaux sont repris dans le cadre du SRDE2I adopté le 19 décembre 2016, dont l'orientation 6 annonce la volonté d' « ancrer durablement les différentes formes d'économie sociale et solidaire sur le territoire régional » (Conseil régional de Nouvelle Aquitaine, 2016). Les axes de la politique publique sont en fait reconduits, le nouveau règlement d'intervention des aides régionales aux entreprises, adopté le 13 février 2017, n'évolue qu'à la marge (Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, 2017). Cette co-construction, comparée aux modes retenus par les autres régions, s'avère donc pleinement effective même si, en observant plus finement le niveau d'implication, certaines limites apparaissent, comme le manque de publicité sur le cadre de co-construction ou la surreprésentation des territoires urbains parmi les répondants (Colomes et Caire, 2019).

La loi ne paraît donc pas changer radicalement la donne, le processus d'institutionnalisation étant déjà bien engagé. Elle le conforte cependant de deux façons. D'une part elle reconnaît la CRESS comme interlocuteur légitime. La CRESS Aquitaine, dissoute en 2013 suite à des malversations et des problèmes de gestion, a été provisoirement remplacée par l'agence de développement et d'innovation (ADI) régionale pour porter l'ESS. Mais un outil technique ne saurait remplacer durablement groupe d'intérêt. Après un temps d'hésitation, la région a donné un arbitrage positif pour la refondation de la CRESS dans le contexte de préparation de la loi ESS.

D'autre part, le service ESS et IAE était précédemment accueilli au sein de la direction des TPE, ce qui ne favorisait pas la visibilité de l'ESS ni sa transversalité au sein de l'administration régionale. Dans le le contexte du fusion des régions qui a permis une remise à plat de l'organigramme et d'adoption du SRDE2I, l'ESS a été remontée d'un cran en 2016 pour devenir l'une des dix directions du pôle développement économique et environnement. Comptant dix-sept agents, elle est dirigée par Jacques Le Priol dont la trajectoire, le faisant passer de chargé de mission à directeur en une dizaine d'années, illustre la prise en compte croissante de l'ESS au sein de l'institution. L'ESS est de la sorte placée au cœur de la politique économique régionale. Cette direction de mission se donne désormais pour objectif d'essaimer l'ESS dans l'ensemble des règlements d'intervention de la région ainsi que sur les territoires, auprès des collectivités locales et des OESS partenaires.

## **II. L'ESS, une ressource des politiques de proximité**

### **1. Suppression de la clause de compétence générale et reconfiguration de l'intervention départementale**

Déstabilisés pendant quelques mois suite à l'annonce de la disparition des conseils généraux par Manuel Valls dans son discours de politique générale du 8 avril 2014, les départements sont finalement pérennisés dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 8 août 2015 (NOTRe). Leur intervention en faveur des solidarités humaines et territoriales est cependant confirmée au prix de la suppression de la clause de compétence générale des collectivités, celle-ci apparaissant comme le « bouc-émissaire » du millefeuille territorial. Cette perte de compétence générale déstabilise cependant l'intervention des départements et complexifie plus

qu'elle ne simplifie le système institutionnel territorial (Gerardin, 2016 : 98-103). La loi prive ainsi les départements d'« interventions économiques de droit commun », comme le rappelle la circulaire du 22 décembre 2015 relative aux interventions économiques des collectivités (Ministre de l'Intérieur *et al.*, 2015). Dans le contexte de ce nouveau cadre légal, la définition de la loi Hamon, qui rabat l'ESS sur un « mode d'entreprendre et de développement économique », semble à première vue exclure toute intervention des départements dans le champ.

Cette interprétation restrictive, commune dans les services juridiques de nombreux départements, s'avère cependant fautive. Les réformes territoriales ont en effet spécialisé les départements sur les compétences sociales réparties en quatre grands blocs : enfance, personnes âgées, personnes en situation de handicap et personnes en insertion, unifiés autour de la compétence à chef de file, fédératrice et transversale, de développement social. Elles sont complétées notamment de compétences partagées dans les domaines de la culture, du sport et de l'éducation populaire. Le monde associatif en particulier reste donc largement dépendant des ressources départementales. En mettant de côté la tarification des établissements et services sociaux ou médico-sociaux, les modes de relation entre les départements et l'ESS sont variés : subventions, conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, appels à projet, marchés publics, délégations de service public, etc.

De la sorte, si le périmètre d'intervention des départements se réduit avec la suppression de la clause de compétence générale, le risque d'une resectorisation des politiques sociales paraît faible. Les départements n'ont plus la possibilité de pratiquer des aides aux entreprises, mais ils peuvent continuer à financer l'économie sociale et solidaire au titre de leurs compétences obligatoires ou facultatives (Avenel, 2017). La réalité ne se laissant pas enfermer dans ces distinctions juridiques, plusieurs cas-limites sont cependant observables. D'abord, si les départements ne peuvent pas aider au fonctionnement des réseaux de l'ESS, comme les CRESS ou les unions régionales de SCOP (URSCOP), ils peuvent en revanche financer des actions dans le cadre de leurs compétences. Dans le cas des entreprises, comme les coopératives d'activité et d'emploi, ou des organismes financeurs et accompagnateurs, à l'instar de l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) ou des associations locales de France active, c'est l'entrée des aides à la personne qui prime. Un financement fléché – et donc traçable – vers des bénéficiaires de minimas sociaux est possible. Cette même logique fonde l'intervention départementale en faveur du secteur de l'insertion par l'activité économique. Enfin, un cas particulier est à relever : celui des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), au capital desquelles les départements peuvent participer, dans le cadre de leurs compétences (DGCL, 2018).

Ces clarifications juridiques ne sont pas neutres pour l'intervention des départements dans l'ESS, alors que la confusion règne. Le conseil départemental de la Gironde, qui affiche une délégation à l'ESS et à l'innovation sociale ainsi qu'une politique dédiée, a par exemple reçu en mai 2017 un courrier de la préfecture lui recommandant de conventionner avec la région Nouvelle Aquitaine pour « sécuriser juridiquement les fondements de [son] intervention ». L'article 7 de la loi ESS prévoit en effet la possibilité pour les régions de contractualiser avec les départements. Aussi la préfecture a-t-elle estimé qu'il était nécessaire d'inscrire la politique départementale dans le cadre des orientations définies par le SRDE2I. Or, le SRDE2I concerne la compétence de développement économique et la base légale de l'intervention des départements tient pour l'essentiel à leurs compétences sociales. Il n'est donc nul besoin de conventionner, même si cela peut être considéré comme une bonne pratique. La Gironde et la Nouvelle Aquitaine ont cependant saisi cette opportunité pour préparer une première convention région-département visant à articuler leurs interventions communes, en particulier en faveur des coopérations territoriales et de l'innovation sociale (Conseil départemental de la Gironde, 2018). Pour d'autres départements, le rappel à la loi a en revanche constitué un frein. Le département de la Seine-Saint-Denis a ainsi dû arrêter son appel à

projets ESS 2017 à la demande de la préfecture, celui-ci débordant le cadre des compétences départementales.

## 2. La dépendance au sentier des politiques ESS dans les départements

Malgré ces nouvelles contraintes juridiques, les politiques ESS des départements sont marquées par une dépendance au sentier. Ces résistances au changement tiennent aux coûts de l'abandon d'une politique publique, c'est-à-dire de la perte de l'amortissement et des rendements croissants de son investissement initial (North, 1990 : 100).

Dans un questionnaire établi par l'assemblée des départements de France (ADF), seule une dizaine de départements ont répondu qu'ils ont, outre leurs politiques sectorielles, une politique explicite et transversale en matière d'ESS (ADF, 2017b). La co-construction avec les OESS est institutionnalisée dans plusieurs départements. Le département de l'Ille-et-Vilaine a ainsi créé dès 2004 un comité consultatif de l'économie sociale et solidaire où siègent des élus, des organismes compétents, des personnes qualifiées et des habitants. Il cumule plusieurs rôles : l'expertise des politiques publiques, le portage d'actions de promotion et d'animation, la mise en réseau et l'interpellation du politique (Renault et Desgris, 2016). Le département du Pas-de-Calais a également créé en 2013 un conseil départemental de l'ESS (CDESS) fédérant autour de ses orientations des acteurs institutionnels, des têtes de réseaux de l'ESS, des acteurs de la finance de l'ESS, des mutuelles, des syndicats d'employés et d'employeurs, des universitaires, des consulaires et des mouvements de l'éducation populaire (ADF, 2017a). Le CDESS a proposé à l'assemblée départementale de lancer un appel à manifestation d'initiatives permanent visant à reconnaître (à travers des actions de promotion), accompagner (en mobilisant des dispositifs existants comme le dispositif local d'accompagnement –DLA), voire concourir au financement des initiatives en matière d'innovation sociale et de coopération, lequel a été approuvé en juin 2015. L'appel à manifestation d'initiatives est porté par un comité des initiatives émanant du CDESS et accompagné par la CRESS et l'Institut Godin, un centre de transfert en pratiques solidaires et en innovation sociale. Mi-2017, 20 initiatives avaient été accompagnées pour un montant total de 626 000€ de subventions. Dans le prolongement, le département a affirmé la poursuite de sa politique ESS dans son « contrat de projet » adopté en janvier 2016 pour redéfinir les orientations de politique générale de la mandature après la loi NOTRe (Conseil départemental du Pas-de-Calais, 2016).

Les départements disposent d'autres leviers pour déployer leurs politiques d'économie sociale et solidaire. La commande publique en particulier peut être mise au service de l'action publique et du développement économique à travers la fonction achat. Si les départements ont depuis longtemps recours aux clauses d'insertion, ils peuvent désormais utiliser de nouveaux instruments comme les schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables prévus par l'article 13 de la loi ESS. Le département de la Gironde, qui a délibéré en décembre 2015 sur une charte de la commande publique (Conseil départemental de la Gironde, 2015), a adopté en avril 2017 son schéma (Conseil départemental de la Gironde, 2017). Il a ainsi affirmé sa volonté d'améliorer l'accès des OESS à la commande publique, en utilisant en particulier les dispositions prévues par les articles 36 et 37 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, qui ouvrent la possibilité, d'une part de réserver des marchés aux entreprises adaptées, aux entreprises d'aide par le travail et aux structures de l'IAE, et d'autre part de réserver des marchés portant exclusivement sur des services de santé, sociaux ou culturels à des entreprises de l'ESS (Président de la République *et al.*, 2015).

Les dynamiques territoriales peuvent également être soutenues. Le département de la Gironde finance par exemple l'association Cap solidaire, un réseau d'acteurs du Sud Gironde qui a pour but d'animer, promouvoir et développer l'ESS, de mutualiser et diffuser des savoir-faire et de développer des actions de coopération sur le territoire. La convention 2018 prévoit ainsi le

financement de certaines actions dans le cadre des politiques départementales : développement d'un dispositif de service civique, portage d'une plateforme de mobilité pour les publics en insertion, accompagnement à la création d'une épicerie solidaire, participation à la démarche de CPOM<sup>2</sup> territorialisé avec les services d'aide à domicile, etc. (Conseil départemental de la Gironde, 2018b). D'autres démarches peuvent exister, à l'instar du soutien du département de l'Ille-et-Vilaine à Tag 35, un propulseur d'entrepreneuriat collectif, qui s'appuie sur le réseau des pôles de développement de l'ESS mis en œuvre par la région Bretagne à l'échelle des pays (Penven, 2016). L'Ille-et-Vilaine intervient ainsi, non pas sur l'incubateur, mais sur la plateforme d'innovation sociale en vue notamment de développer des projets autour des circuits courts (ADF, 2017a).

### 3. L'ascension du bloc communal

Les premières délégations à l'ESS ont été créées à partir de 1995 au niveau communal. L'actuel réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES) était d'ailleurs à l'origine, en 1997, un réseau des communes pour l'économie solidaire (RCES), faisant suite à un colloque ayant rassemblé l'année précédente 140 élus à Chevilly-Larue dans le Val-de-Marne, autour du thème : « Les communes et l'économie solidaire » (Duverger, 2016 : 112-113). Toutefois, la loi Hamon a joué un rôle d'accélérateur pour l'institutionnalisation de l'ESS à cette échelle.

Par exemple, dans le contexte de l'adoption de la loi ESS, la commune de Villeurbanne dans le Rhône a créé en 2014 une délégation à l'économie solidaire, l'emploi et l'insertion, la santé, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme-homme. Celle-ci a ensuite organisé des ateliers de travail, une enquête par questionnaire obtenant 80 réponses sur 248 structures identifiées, jusqu'à lancer sa stratégie locale de développement de l'ESS 2016-2020. Trois axes ont ainsi été définis : la promotion de l'ESS sur le territoire, l'accompagnement des associations et le renforcement de l'ESS dans les politiques publiques. Parmi les actions prioritaires, il est à relever le déploiement de la plateforme participative autour de l'ESS rhone-solidaires.org, la création d'un répertoire des fournisseurs villeurbannais socialement responsables, un accompagnement à la recherche de locaux des associations et une aide à l'investissement pour les projets de mutualisation, l'expérimentation d'un pôle de coopération « petite enfance » pour innover dans la parentalité et la filière professionnelle du secteur, et enfin une étude visant à favoriser les déplacements doux pour la mobilité de proximité des publics vulnérables. Pour mettre en œuvre cette stratégie, la commune de Villeurbanne dispose de deux adjointes au maire, l'une en charge de l'économie solidaire, l'autre de la vie associative, et d'une mission ESS rattachée à la direction du développement économique, de l'emploi et de l'insertion, ainsi que d'un budget d'investissement complémentaire aux moyens existants (Commune de Villeurbanne, 2016).

Les récentes lois ont cependant davantage enclenché l'ascension des politiques intercommunales et plus particulièrement métropolitaines. Les changements du référentiel décentralisateur tendent ainsi à imposer le modèle métropolitain (Bouga-Olga et Grossetti, 2016). Si la loi Hamon prévoit dans son article 7 la possibilité pour les régions de contractualiser avec tous les niveaux de collectivités autour de l'ESS, leur taille et la suppression de la clause de compétence générale des départements les conduit à nouer des partenariats avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La loi NOTRe conforte en outre les intercommunalités auxquelles sont transférée l'intégralité des actions de développement économique auparavant partagées avec les communes. Elle prévoit d'autre part l'adoption conjointe du SRDE2I par les régions et les métropoles sur le périmètre des territoires métropolitains.

---

<sup>2</sup> Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens sont en cours de généralisation dans le secteur médico-social pour instaurer un dialogue stratégique entre les organismes gestionnaires d'établissements ou de services et leurs autorités de tarification.

La région Bretagne, qui a d'abord adopté son SRDE2I en juin 2016, y a apporté trois compléments en février 2017. Trois chapitres ont été rajoutés : la stratégie ESS, les orientations stratégiques des métropoles de Rennes et de Brest et la mise en œuvre opérationnelle sur les territoires intercommunaux. Le volet ESS prévoit ainsi d' « animer un travail de sensibilisation ou d'acculturation aux politiques ESS sur l'ensemble des territoires ». Les orientations stratégiques des deux métropoles intègrent donc un volet ESS. La métropole de Rennes annonce notamment l'adoption d'un SPASER, elle soutient le PTCE « Les Éconautes » sur la filière de l'écoconstruction et de l'économie circulaire, finance une étude de préfiguration pour la création d'un incubateur d'innovation sociale, flèche une partie de ses aides à l'emploi et à l'investissement sur des OESS et a un convention avec l'URSCOP. Le chapitre relatif à la territorialisation du SRDE2I est cependant muet sur l'économie sociale et solidaire (Conseil régional de Bretagne, 2017).

Une étude réalisée en 2016 par la CRESS Bretagne révèle par ailleurs que les stratégies ESS au niveau des intercommunalités sont à un niveau embryonnaires. L'interconnaissance entre les EPCI et les OESS paraît faible, même si le maillage des pôles de développement de l'ESS en Bretagne joue un rôle de médiation, et la transversalité au sein des collectivités n'a rien d'évident. Quelques intercommunalités ont toutefois développé une politique ou tout au moins des actions ESS, souvent en lien avec leurs services de développement économique, autour de deux volets : d'un côté la promotion, la valorisation et l'animation à travers des événementiels, de l'autre l'entrepreneuriat et l'innovation sociale en soutenant l'écosystème (pôles ESS, URSCOP, CAE, etc.), en ouvrant les règlements d'intervention à l'ESS, en recourant au levier de la commande publique ou en soutenant les initiatives citoyennes et les coopérations territoriales (CRESS Bretagne, 2016).

## **Conclusion**

La loi Hamon, comme toute loi, a bien entendu surtout agi sur le cadre réglementaire de l'ESS. Mais en institutionnalisant l'ESS, elle a participé à sa reconnaissance et a prévu, à travers plusieurs de ses dispositions, une déclinaison locale. Ce faisant, elle a renforcé les dynamiques territoriales de l'ESS en attribuant en particulier un rôle aux régions avec les stratégies ESS et en créant plusieurs instruments comme les PTCE, les SPASER ou les monnaies locales complémentaires.

La loi NOTRe, en réorganisant les territoires et leurs interventions, a cependant perturbé la mise en œuvre de la loi ESS. D'un côté, en formant le couple région-intercommunalité autour du développement économique et, de l'autre, en supprimant la clause de compétence générale, elle a entravé l'intervention des départements, pourtant principaux financeurs des OESS au titre de leurs compétences sociales. L'intégration des stratégies ESS au sein des SRDE2I ne permet pas davantage de stimuler des politiques ESS dans les départements. Le choix de la loi ESS de ne pas consacrer le chef de filât des régions s'avère ici lourd de conséquences. Malgré l'organisation des conférences régionales, cela freine toute coordination interinstitutionnelle des interventions dans le champ, non seulement avec les départements mais aussi les intercommunalités. Ces dernières n'ont qu'une obligation de compatibilité de leurs interventions avec le SRDE2I, à l'exception des métropoles dont les orientations doivent également être adoptées par les conseils régionaux.

Bien que des progrès peuvent être constatés sur les territoires, le résultat demeure une forte hétérogénéité des politiques ESS dans les collectivités territoriales. Cela tient d'abord au fait que la loi n'a pas été initialement conçue pour les territoires. Il s'agit avant tout d'une loi de reconnaissance, qui a d'une part, permis d'apporter des clarifications juridiques et d'organiser le champ et, d'autre part, servi de véhicule législatif à l'ensemble des mouvements de l'ESS. La section relative aux politiques territoriales ne comprend que 4 articles sur un total de 98. Outre les modifications visant à introduire l'ESS dans la loi sur le Grand Paris, elle ne porte que sur la stratégie régionale, la conférence régionale et les PTCE. La culture politique de la généralité française demeure

ainsi très forte (Rosanvallon, 2004 : 12), même après les lois décentralisation et pour des activités socio-économiques prises dans des constructions territoriales (Pecqueur et Itçaina, 2012).

Ni compétence, ni chef de filât, l'ESS est certes reconnue dans la loi mais elle reste un objet difficile à saisir par les collectivités locales. En supprimant la clause de compétence générale, la loi NOTRe n'a, de plus, pas encouragé le décloisonnement de l'action publique, même si la création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ouvre un espace de dialogue entre les collectivités. Les progrès de la décentralisation de l'ESS accomplis depuis témoignent cependant du mouvement initié par la loi. Les lois sont ainsi, à la fois, statiques – elles inscrivent dans le marbre en institutionnalisant – et dynamiques en ce qu'elles produisent des rétroactions sur les instruments de l'action publique des collectivités territoriales. La réforme ESS et la réforme territoriale sont donc à l'origine d'un changement incrémental du référentiel des politiques publiques territoriales de l'ESS (Lindblom, 1979). Porteuses d'autant de contraintes que d'opportunités, elles forment un référentiel inachevé, décliné en une multitude d'instruments appartenant à différents registres qui aboutissent à une perte de sens global. Il n'en reste pas moins que cette étude consacrée aux politiques locales de l'ESS corrobore l'importance croissante des négociations territorialisées des priorités publiques (Faure, 2002 : 171-2001).

Les dynamiques de l'ESS peuvent ainsi être lues comme une complexification de la gouvernance et de la régulation des territoires en multipliant les acteurs qui y concourent. Elles peuvent aussi être analysées comme participant d'une reconfiguration de l'action publique à travers des processus de co-construction et de co-production. À cet égard, notre modèle institutionnel est encore l'héritier de la culture politique de la généralité, malgré les aménagements qui ont peu à peu permis à l'activité instituante de la société civile de se déployer. Cela illustre le difficile passage d'une instance politique conçue comme le « tiers organisateur » de la société, occupé à prendre en charge l'ensemble des besoins et des aspirations, à un nouveau « tiers régulateur » multi-niveaux, qui vient consolider l'auto-institution de la société (Castoriadis, 2005).

#### BIBLIOGRAPHIE :

- ABHERVÉ M., (2019). Dimension territoriale de la loi française ESS et interférences des différentes lois de réforme territoriale. Communication au colloque « Institutionnalisations en miroir : les mutations des régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire », Sciences Po Bordeaux. ADF, (19 octobre 2017a). Fiches « actions des départements ».
- ADF, (19 octobre 2017b). Synthèse du questionnaire ADF sur l'action des départements dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2014). Dossier législatif de la loi ESS.
- AVENEL C., (2017/2). Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales. *Revue française des affaires sociales*, p.359-392.
- BOUGA-OLGA O. et GROSSETTI M., (2018). La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?, 19 p.
- BOUSSAGUET L. et JACQUOT S. Les nouveaux modes de gouvernance. DEHOUSSE R. (dir.), (2009). *Politiques européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p.409-428.
- BRASSENS B. avec le concours de RAZAFINDRALAMBO E., (décembre 2016). *Les chambres régionales (CRESS) et le Conseil national (CNCRESS) de l'économie sociale et solidaire (ESS) : état des lieux et perspectives d'action au service de l'ESS*, Paris, Rapport de l'Inspection Générale des Finances, 39p.
- CASTORIADIS C., (2005). *Une société à la dérive. Entretiens et débats, 1974-1997*, Paris, Seuil.

CNCRESS, (2017). ESS & Régions : monographies, repère politiques publiques.

COLOMES J. et CAIRE G., (2019). Vers une institutionnalisation de la coconstruction des politiques territoriales de l'ESS. Le cas de la Nouvelle-Aquitaine. Communication au colloque « Institutionnalisations en miroir : les mutations des régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire », Sciences Po Bordeaux.

COMMUNE DE VILLEURBANNE. L'économie sociale et solidaire : les défis de développement 2016-2020.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA GIRONDE, (13 avril 2017). Approbation du schéma des achats responsables.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA GIRONDE, (17 décembre 2015). Approbation de la charte de la commande publique au service de l'économie girondine.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA GIRONDE, (26 mars 2018a). Attribution d'une aide départementale à l'association Union des acteurs de l'économie sociale et solidaire du sud-gironde (UAESSG) en 2018 et autorisation de signature de la convention d'objectifs.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA GIRONDE, (mars 2018b). Projet de convention autour de l'ESS entre le département de la Gironde et la région Nouvelle Aquitaine.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU PAS-DE-CALAIS, (janvier 2016). Pas-de-Calais : près de chez vous, proche de tous. Proximité, équité, efficacité. Deux contrats pour réussir le mandat 2015-2021.

CONSEIL DES MINISTRES, communiqué de presse du 24 juillet 2013 sur l'économie sociale et solidaire.

CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE, (15 décembre 2008). Économie sociale et solidaire : politique régionale d'appui à la création et au développement des coopératives.

CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE, (20 mars 2006). Économie sociale et solidaire : appel à projets mutualisations.

CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE, (25 juin 2012). Schéma aquitain pour le développement de l'économie solidaire et de l'innovation sociale.

CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE, (4 mars 2013). Politique régionale de développement de l'économie sociale et solidaire et de l'innovation sociale en Aquitaine.

CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE, (février 2017). Vers une nouvelle organisation de l'action publique régionale en matière de développement économique : compléments au schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises.

CONSEIL RÉGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE, (13 février 2017). Règlement d'intervention des aides régionales aux entreprises ».

CONSEIL RÉGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE, (19 décembre 2016). Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

CRESS BRETAGNE, (décembre 2016). Politiques d'économie sociale et solidaire en EPCI. Synthèse de l'enquête et propositions.

CRESS ÎLE-DE-FRANCE, (16 janvier 2017). Le budget 2017(lu le 24 février 2018). <http://www.cressidf.org>.

DELNESTE Y., (4 janvier 2013). Aquitaine : la Cress, victime d'un détournement de fonds, peine à remonter la pente. *Sud Ouest*.

DEMOUSTIER D. et ITÇAINA X., (2018). *Faire territoire par la coopération. L'expérience du pôle territorial de coopération économique Sud Aquitaine*, Sarrant, Éditions La Librairie des Territoires.

DGCL, (mars 2018). Les interventions des départements en matière d'économie sociale et solidaire. Projet de circulaire.

DUVERGER T., (2016). *L'économie sociale et solidaire. Une histoire de la société civile en France et en Europe de 1968 à nos jours*, Lormont, Le Bord de l'Eau.

FAURE A., (2002). *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 257p.

FOUREL C. et MAGNEN J.-P., (8 avril 2015). *D'autres monnaies pour une nouvelle prospérité. Mission d'étude sur les monnaies locales complémentaires et les systèmes d'échange locaux*, Rapport remis à

DELGA C., secrétaire d'État du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire.

FRAISSE L. (2016). Les politiques locales de l'ESS à l'épreuve de l'alternance politique et de l'austérité économique. Communication aux XVIe Rencontres du RIUESS, Université Paul-Valéry Montpellier 3.

FRAISSE L. (2017/1). Mieux caractériser les PTCE face à un processus rapide d'institutionnalisation. *Recma*, n°343, p.21-39.

FRAISSE L., (2017). Co-construire l'action publique : Apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France. *Politiques et Management public*, Vol. 34/1-2, p.105-120.

GERARDIN N., (2016/1). L'objectif de simplification dans les réformes territoriales récentes : l'exemple de la clause de compétence générale. *Revue française d'administration publique*, n°157, p.95-104.

GUÉRARD S., (10 janvier 2017). Valérie Pécresse ferme l'Atelier et sacrifie l'ESS, *L'Humanité*.

JÉRÔME V., (2007). Les politiques d'économie sociale et solidaire, un combat d'élus/e/s engagé/e/s pour un autre développement économique. CRIDA/RTES, (2007). *Les politiques publiques d'économie solidaire, un enjeu pour les initiatives locales*, Toulouse, RTES, p.57-66.

JÉRÔME V., (2013). L'économie sociale et solidaire : une subversion institutionnelle et politique.

ITÇAINA X., (2013). *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, PUR, p.149-163.

JOBERT B. et MULLER P., (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris PUF.

JOBERT B. Introduction : le retour du politique. JOBERT B. (dir.), (1994). *Le tournant libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

LASCOUMES P. et LE GALÈS P. (dir.), (2005). *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

LEHALLE M. et HAINQUE M. (dir.), (janvier 2013). *Rapport du CEGEFI sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, Paris, Ministère de l'Économie et des Finances.

LINDBLOM C.E., (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, v.39, n°6, p.517-526.

LOI du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

LOI du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

MARCOU G., (2015/4). Développement économique : la région, chef de file ?. *Revue française d'administration publique*, n°156, p.1037-1048.

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET AL., (22 décembre 2015). Instruction du Gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

NORTH D. C., (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 152p.

OBERSVATOIRE NATIONAL DE L'ESS – CNCRESS (20017). *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*, Lyon/Paris, Juris éditions/Dalloz, 2017.

PECQUEUR B. et ITÇAINA X., (2012). Économie sociale et solidaire et territoire : un couple allant de soi ?. *Recma*, n°325, p.48-64.

PENVEN A., (25-27 mai 2016). Polarisation et sens du commun. Communication au XVIe Rencontres inter-universitaires de l'économie sociale et solidaire -RIUESS-, Montpellier, 9p.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET AL., Ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

RENAULT M. et DESGRIS A.-L. Un nouvel espace d'interpellation démocratique : le comité consultatif de l'économie sociale et solidaire en Ille-et-Vilaine. GARDIN L. et JANY-CATRICE F. (dir.), (2016). *L'économie sociale et solidaire en coopérations*, Rennes, PUR, p129-139.

ROSANVALLON P., (2004). *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 445p.

RTES (7 mars 2013), Contribution au projet de loi-cadre sur l'ESS (lu le 24 février 2018), [http://rtes.fr/IMG/pdf/Retoursdu\\_RTES\\_au\\_projet\\_de\\_loiV26042013-2.pdf](http://rtes.fr/IMG/pdf/Retoursdu_RTES_au_projet_de_loiV26042013-2.pdf)

SÉNAT. Dossier législatif de la loi ESS.

THOUVENOT A., (6 novembre 2013). Gouvernance de l'ESS : un projet de loi en peine de transversalité, *La Gazette des communes*.

VERCAMER F., (2010). *L'économie sociale et solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi*, Paris, Rapport parlementaire au Premier ministre.