

Rapport scientifique

L'INCIDENCE DU DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES SOCIALES, Etude à partir du projet Tast'in Fives

Charlotte GUSTAVE HUTEAU

Postdoctorante LARJ

Version 2019



Liste des acronymes/sigles

AJDA : Annuaire juridique de droit administratif

CG3P : Code général de la propriété des personnes publiques

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CRESS : Chambre régionale de l'ESS

EPARECA : Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIC : Établissement public industriel et commercial

EPL : Entreprise publique locale

ESS : Économie sociale et solidaire

FCB : Fives Cail Babcock

MEL : Métropole européenne lilloise

RFDA : Revue française de droit administratif

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif

SEM : Société d'économie mixte

SPL : Société publique locale

ZAC : Zone d'aménagement concerté

INTRODUCTION

Contexte :

Le présent rapport s'inscrit dans le volet recherche du projet UIA Tast'in Fives. Il s'agit d'un projet porté par la ville de Lille, composé de onze partenaires, répondant à un appel à financement lancé au niveau européen par l'Urban Initiative Agency¹. Il a été initié en 2017 et doit se clore en 2019.

À partir de critères communs à l'ensemble des pays de l'Union Européenne, l'appel à financement visait à promouvoir les initiatives de renouvellement urbain. Ce rapport s'inscrit dans une démarche globale d'élaboration d'indicateurs juridiques, en lien avec la série d'indicateurs portant sur « le bien être pour les habitants » conformément aux attendus européens. Il entend également apporter des éléments de réponse quant à la reproductibilité de ce type de projet. En effet, la nature des outils juridiques mobilisés peut avoir une incidence à plusieurs niveaux, notamment s'agissant des moyens qu'utilisent les partenaires, et plus particulièrement la mairie de Lille, porteuse du projet, pour atteindre ses objectifs. Une attention particulière est portée sur les leviers juridiques propices à assurer une démarche favorisant l'économie sociale et solidaire (ESS), mais la pertinence du droit « classique » par rapport aux enjeux plus généraux en matière de politique économique et sociale est également questionnée. Le projet n'est pas « labélisé » ESS mais ses objectifs et les valeurs défendues s'en approchent. Étudier le droit des collectivités territoriales appliqué à l'action sociale permettra d'identifier des indicateurs juridiques relatifs au bien-être de la population. Cette notion de bien-être renvoie à l'insertion, à l'autonomie, au niveau et à la qualité de vie. Il s'agit de l'appréhender tant du côté des usagers du lieu que des acteurs de fonctionnement (bénévoles ou non).

Tast'in Fives est pleinement connecté à la politique de rénovation urbaine de la ville de Lille puisqu'il s'inscrit dans le projet plus vaste de réhabilitation de la friche industrielle Fives Cail Babcock (FCB), située dans l'un des quartiers les plus désœuvrés de Lille. Ce projet de cuisine commune et de Halle gourmande est lui-même inclu dans un projet en lien avec la politique de la ville visant à réduire les inégalités présentes dans ce quartier, identifié comme « quartier en relégation », l'objectif étant de « lutter contre la pauvreté urbaine ».

Il ne s'agit pas d'une préoccupation nouvelle des pouvoirs publics, mais les modalités politiques, institutionnelles, et juridiques, ont évolué au fil du temps. C'est l'analyse de ces modalités et de leur application qui permettra de dresser un bilan et de formuler des indicateurs.

¹ <https://www.uia-initiative.eu/fr>

Considérant le cadre de l'appel à projet, une convention de partenariat a été conclue entre les personnes morales parties-prenantes, mais la ville de Lille est clairement en première ligne juridiquement et financièrement. Il est ainsi indiqué dans une délibération qu'« Une convention de partenariat du projet UIA a été signée en février 2017 par les différentes personnes morales porteuses du projet. La Ville de Lille apparaît comme l'autorité urbaine principale dans le cadre de l'initiative UIA et porte la responsabilité financière et juridique de la réalisation et de la gestion du projet Tast'in Fives »².

Afin d'assister la ville de Lille dans sa tâche, la société Baluchon-Le Merle blanc a été choisie à la suite d'un appel d'offre pour assistance à maître d'ouvrage de la Ville de Lille. Leurs missions étant centrées sur l'accompagnement des structures dans une démarche d'économie sociale et solidaire (ESS), la volonté semblait en conséquence se tourner vers ces modèles.

Dès le départ, l'implication de collectivités locales dans ce projet à vocation économique et sociale interpelle sur la manière dont celles-ci agissent dans le domaine social, et notamment les leviers juridiques mobilisés. Cela renvoie également à l'élan plus général tendant à ouvrir les politiques publiques aux initiatives d'économie sociale et solidaire, à la croisée de l'intérêt économique et de l'intérêt général.

Ce projet présente l'intérêt d'avoir connu d'importantes évolutions juridiques. À partir d'un projet au départ plutôt tourné vers l'économie sociale et solidaire, plusieurs modèles ont été envisagés, notamment celui de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Toutefois, à mesure que se sont présentées des difficultés d'ordre juridiques et extra-juridiques, les porteurs de projet se sont acheminés vers un modèle d'implication des pouvoirs publics plus classique dans sa forme, notamment en envisageant de recourir à une ou plusieurs sociétés d'économie mixte (SEM). Ces évolutions détaillées ci-après tiennent notamment au cadre législatif de la commande publique et des possibilités contractuelles offertes légalement aux collectivités territoriales. Surtout, elles sont à relier à la dimension du projet et à ses multiples facettes, nécessitant des compétences spécifiques, et des prises de risque conséquentes.

La complexité du montage juridique dans le contexte de Tast'in Fives entre en résonance avec des réflexions plus générales et anciennes sur le sujet. En effet, cette question se pose de manière de plus en plus accrue à mesure que les pouvoirs publics entendent mener des projets d'envergure tout en adaptant leurs pratiques au contexte libéral du droit européen de la concurrence. L'on parle de projet complexe, supposant généralement un montage juridique unique et complexe. Il est toutefois difficile de s'accorder sur une définition juridique à ce

² Mairie de Lille, Délibération du Conseil municipal, N° 17/671, Séance du 8 décembre 2017.

sujet³. Cette notion subjective de complexité peut renvoyer à la présence de plusieurs objets distincts, ou à plusieurs actes juridiques conclus pour une même activité matérielle, ou à un mélange de règles de droit privé et de droit public⁴.

Adopter une telle qualification amène à mettre en lumière les difficultés législatives auxquels les porteurs de projet sont confrontés. Toutefois, il ne s'agit pas nécessairement de prôner une simplification accrue des procédures, mais d'exploiter ces difficultés pour en tirer des conséquences sur l'utilisation des outils juridiques anciens ou récents par les acteurs publics. Surtout, une attention particulière sera portée sur l'incidence de ces normes et de leur mise en œuvre sur les objectifs de socio-économiques visant au bien-être des populations, qui passe notamment par l'accompagnement social et le développement économique.

Le second souffle donné à l'ESS⁵ peut laisser penser que cette nouvelle forme d'économie serait une réponse appropriée à ces problématiques, allant plus loin et complétant les moyens d'action mobilisés notamment dans le cadre de la politique de la ville et plus généralement de l'action sociale. Serait alors mis en place une spirale vertueuse, où les acteurs de l'ESS constitueraient des relais aux pouvoirs publics pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Éléments de définition/cadre conceptuel :

En filigrane de l'analyse des modes d'action publique dans le cadre d'un tel projet, la question de l'adaptation du droit public économique aux politiques sociales locales se pose. En effet, la dimension sociale du projet se trouve confrontée à des impératifs économiques et à un cadre précis, fortement dépendant des réglementations européennes. Depuis l'avènement du libre-échange et la création des premières règles européennes en matière de concurrence, les pouvoirs publics ont été impactés quant à leur capacités et modalités d'action économique, y compris dans des domaines d'intérêt général tels que l'action sociale.

Le Conseil d'État offre une définition assez complète de l'action économique des personnes publiques : « elle comprend la législation et la réglementation économiques, qu'il s'agisse de régir l'accès à des professions ou activités et leurs conditions d'exercice, de définir la structure des opérateurs et leurs modes de financement, d'organiser leurs ou de traiter leurs difficultés. Elle englobe l'ensemble de la régulation économique qu'elle soit sectorielle

³ SYMCHOWICZ N., *Droit public des montages contractuels complexes*, Essentiels Experts, Collection Marchés publics locaux (sous la dir. de Stéphane Braconnier), Paris, 2003, 353 p. Introduction.

⁴ *Idem*.

⁵ Particulièrement avec l'adoption de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

(banque et finance, énergie, communications électroniques...) ou transversale (concurrence notamment). Cette notion inclut également les activités économiques conduites par les opérateurs publics eux-mêmes ou par les structures qu'ils constituent à cet effet (régie, commande publique, entreprises publiques), ainsi que leurs interventions aussi bien sous forme de soutien – notamment financier – aux acteurs privés, que de prescriptions adressées à ces derniers.»⁶. Cette intervention directe est particulièrement intéressante car le droit français accorde aux personnes publiques la possibilité de mener des actions à caractère économique, mais non de bénéficier de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie. Certaines conditions sont donc nécessaires, notamment afférentes à l'intérêt général.

Outre la jurisprudence, les fondements législatifs et réglementaires de cette activité économique sont assez épars selon le type d'intervention envisagée. Elle mobilise notamment le tout récent code de la commande publique, le code de l'urbanisme, le code général des collectivités territoriales (CGCT), le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), et même le code du commerce. Considérant cette diversité, le Conseil d'État rappelle par ailleurs que « Pour le juriste, l'action économique des personnes publiques se définit par sa finalité, elle suppose une volonté d'influer sur une situation donnée pour atteindre un objectif économique. »⁷. Il souligne toutefois que « la question conceptuelle la plus difficile à appréhender est celle des actions mixtes, qui poursuivent concurremment des objectifs économiques et non économiques »⁸.

Toutefois, en 2015, le Conseil d'État déplorait que le choix des outils les plus pertinents dans ce domaine soit « peu étudié et il ne fait pas même l'objet d'une définition ni de classifications partagées »⁹. À partir de l'existant, il propose alors une classification en huit familles : fiscalité incitative, concours financiers, gestion de domaine, conduite d'activités économiques d'intérêt général, entreprises et participations publiques, législation et réglementation économique, et activités d'accompagnement¹⁰.

L'activité économique des pouvoirs publics consiste ainsi essentiellement en l'octroi d'une aide financière extérieure ou dans la participation à certaines entreprises. L'évolution du droit contractuel a également permis de développer des partenariats entre collectivités territoriales et entreprises, de sorte que « Le recours à la technique contractuelle cesse d'être seulement le

⁶ Conseil d'Etat, *L'action économique des personnes publiques*, Etude annuelle 2015, La documentation française, 2015, p 28.

⁷ *Idem* p 77.

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem* p 191.

¹⁰ *Idem* p 191.

moyen pour les collectivités locales de se procurer un bien ou un service, pour devenir l'élément organisateur de la gestion en commun de l'intérêt local. »¹¹

Dans la pratique, on s'aperçoit, et cela est particulièrement visible dans des montages complexes tels que Tast'in Fives, que c'est une combinaison de plusieurs de ces modes d'action qui permet la réalisation de ce type de projet. L'action des collectivités locales s'inscrit alors dans un contexte plus vaste et global d'aménagement, de développement du territoire, et de solidarité urbaine. Dans ce contexte, l'autonomie économique est recherchée et la dimension sociale implique de mener des activités d'intérêt général, potentiellement non lucratives.

Au cœur de ces réflexions se trouve la relation entretenue entre les collectivités publiques, l'entrepreneuriat et les activités lucratives. Cette relation a évolué au fil du temps, jusqu'à devenir un enjeu majeur et un facteur de mutation de l'action publique locale. Tout d'abord, le Professeur Sestier rappelle qu' « associer collectivités locales et entreprises a longtemps été considéré comme une union « contre nature »¹². Ensuite, un tournant majeur a eu lieu avec l'essor de l'économie de marché, puis avec sa réglementation au niveau européen. Un premier élan est né après la seconde guerre mondiale et les besoins de reconstruction. L'action publique économique locale s'est alors construite en miroir de l'action étatique, caractérisée par l'interventionnisme, particulièrement après la première guerre mondiale¹³.

Néanmoins, cette action est considérablement cloisonnée et limitée par une réglementation stricte et par le souci de maîtriser les prises de risque (notamment financier). Des nuances doivent tout de même être apportées sur la réalité et l'intensité de ce carcan. Certains, tels que le Conseil d'État, déplorent le « grand scepticisme » à ce sujet, reposant sur le sentiment que « l'intégration européenne, la mondialisation et la complexité croissante de notre économie affaiblissent cette action et l'enserment dans des contraintes telles qu'elle n'a plus d'espace de liberté. »¹⁴. Parler de mutation de l'action liée à ces facteurs serait de ce fait plus nuancé.

S'agissant plus particulièrement de l'action locale, son essor et son cadrage sont avant tout étroitement liés à l'évolution de l'organisation institutionnelle française encore en cours qu'est la décentralisation. En effet, une mutation du rôle de l'État s'est opérée ces dernières décennies, aboutissant dans le cadre de la décentralisation à une montée en puissance des collectivités locales, dont les compétences ont été redéfinies. Ce processus ne remet toutefois

¹¹ CAUDAL S., SESTIER J.F. (sous la dir.), *Les collectivités locales et l'entreprise*, LGDJ, Collection décentralisation et développement local, 2002, p 13.

¹² *Idem* p 7.

¹³ BASEX M., in CAUDAL S., SESTIER J.F. (sous la dir.), précité p 11.

¹⁴ Conseil d'État, *L'action économique des personnes publiques*, précité p 31.

pas fondamentalement en cause la compétence générale de l'État en matière économique consacrée à l'article 20 de la Constitution et aux articles L2251-1 et L3231-1 du CGCT¹⁵. Ainsi, dans la mesure où « l'État a la responsabilité de la politique économique et sociale. », les collectivités territoriales sont soumises au cadre que l'État leur fixe. Ce cadrage étatique est d'ailleurs conforme aux principes de la décentralisation qui, tout en consacrant une certaine autonomie, ne donne pas pour autant lieu à une véritable régionalisation et maintient les collectivités sous tutelle, dans le respect de la forme unitaire de la République française consacrée constitutionnellement.

Les collectivités territoriales ont néanmoins un rôle à jouer, notamment dans la mise en œuvre des réglementations au plus près des territoires. Une articulation entre les différents échelons territoriaux et l'État est donc nécessaire. C'est l'un des objectifs récurrents des lois successives sur le sujet, notamment la récente loi NOTRe¹⁶.

Tout d'abord, la première loi de décentralisation en 1982¹⁷ fixe un cadre législatif concernant les modalités d'aide aux entreprises, et constitue également la date de naissance officielle des sociétés d'économie mixte (SEM). Il s'agit d'une étape extrêmement importante puisqu'on passe d'une intervention essentiellement extérieure des collectivités territoriales à une véritable participation des entités publiques à une structure relevant du droit privé. En outre, c'est cette même loi qui consacre une compétence de développement économique aux collectivités locales. Néanmoins, des restrictions et une certaine méfiance demeurent, le principe restant l'interdiction pour les collectivités de participer au capital d'une société commerciale. L'objectif est de préserver l'intérêt général, d'éviter toute prise de risques financière avec les deniers publics, et de respecter le principe de libre-concurrence¹⁸.

Ensuite, dans une volonté de mettre en avant les régions, la loi NOTRe attribue spécifiquement aux régions la compétence de développement économique. La mise en avant des régions ne signifie pas la suppression des autres échelons territoriaux, contrairement à ce qui a pu un temps être pensé. La volonté d'accorder un rôle croissant aux communes tout en leur permettant de gagner en efficacité est par ailleurs matérialisée par la généralisation de la création des établissements publics intercommunaux (EPCI) et métropoles, accompagnée de l'élargissement de leurs compétences. Les métropoles telles que la MEL (métropole européenne lilloise) constituent de ce fait des acteurs publics particulièrement pertinents pour

¹⁵ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Dite « loi NOTRe ».

¹⁷ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁸ MOURAREAU F, *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*, Paris, la documentation française, 2007, p 53.

organiser et dynamiser l'action publique économique. La MEL a été en ce sens en charge de signer le contrat de ville pour la période 2015-2020, qui contient l'ensemble des éléments, facteurs, identifiés pour atteindre les objectifs fixés. Cela entre en pleine cohérence avec le projet Tast'in Fives (nouveau cadre de vie, développement économique, bien-être des habitants, désenclavement social, etc...). Ces contrats de ville sont des documents de planification, destinés à décloisonner et à coordonner les différentes politiques publiques liées au sujet. Cette contractualisation interpelle quant aux nouvelles manières pour l'État et les collectivités territoriales de s'entendre et de coordonner leur action. Elle peut également être perçue comme un signe de renouveau de l'action publique et comme « un instrument privilégié de formalisation de la gouvernance »¹⁹. Le territoire lillois est particulièrement enclin à ce type de programme, du fait de son passé industriel, appelant à un renouvellement économique et urbain. En préambule, la MEL souligne quatre nouveautés : « une formalisation précise et chiffrée des engagements des politiques de droit commun de chacun des partenaires ; une organisation du pilotage de la démarche contractuelle située à l'échelle de l'intercommunalité, dont la MEL en assure la coordination technique, et une gouvernance partagée aux échelles métropolitaine et communale ; une manière de travailler entre partenaires plus transversale ; l'intégration de la stratégie intercommunale de renouvellement urbain »²⁰.

Ces réflexions doivent être raccordées à un enjeu majeur : celui du rôle de la politique de la ville comme synthèse et renouveau de l'action publique sociale locale. Cette politique relève de la compétence des EPCI et métropoles²¹, notamment la Métropole européenne Lilloise (MEL), partenaire du projet.

Cette politique vise à améliorer la vie des habitants de ces quartiers, par « un large spectre d'interventions »²². Cela permet de mobiliser des outils spécifiques, et oriente la manière dont les collectivités interviennent. Il s'agit d'une politique qui agrège les dimensions économiques, sociales, d'aménagement urbain, d'urbanisme, à laquelle s'ajoute le développement durable. L'objectif est, d'une part, d'agir de manière transversale sur les problématiques rencontrées dans ces quartiers et, d'autre part, de sortir des politiques plus classiques d'aide sociale pour redonner de l'autonomie, notamment économique, aux habitants du quartier en redynamisant ce dernier.

¹⁹ CHEVALLIER J., « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA* 2018, p 209.

²⁰ Métropole européenne lilloise, *Contrat de ville 2015-2020*, p 4.

²¹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

²² RTES, *Politique de la ville et ESS. Initiatives, analyses et éclairages*, collection Repères, sept 2016, p 14.

L'inscription de la politique de la ville à l'agenda des collectivités s'est manifestée par l'adoption de plusieurs lois à partir des années 1980, visant à la rénovation urbaine et la réduction des inégalités²³. Les collectivités locales sont au premier plan, mais l'État conserve un rôle d'impulsion, de coordination, notamment *via* la contractualisation et l'intervention de structures sous sa tutelle. Cela contribue au passage de relai induit par le processus de décentralisation, qui transmet un nombre croissant de compétences aux collectivités locales, y compris dans le domaine économique. Elle participe aussi à la logique de « décloisonnement » des politiques publiques face à l'« émergence de problèmes transversaux ou intersectoriels »²⁴.

Par ailleurs, à ces évolutions internes, s'ajoutent des considérations européennes. En effet, la mise en œuvre du droit de la concurrence, a conduit à des changements législatifs et de comportement des acteurs publics puisqu'il s'applique pleinement aux personnes publiques, y compris dans le cadre de la commande publique, laquelle constitue un outil essentiel dans l'accomplissement des missions de service public. La commande publique a ensuite fait l'objet de directives qui ont contribué par leur transposition à encadrer considérablement l'action publique. La dernière législation datant de 2015²⁵ est consécutive de l'adoption des directives européennes de 2014²⁶. Très récemment, ces éléments ont été codifiés dans le code de la commande publique, finalement entré en vigueur le 1^{er} avril 2019²⁷. La définition des marchés publics est la suivante : « un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent²⁸ ». Cela a notamment été l'occasion d'ouvrir la possibilité de se fonder sur d'autres critères que l'offre économique la plus favorable, les considérations environnementales et sociales étant de plus en plus mises en avant.

Surtout, le principe de mise en concurrence et le contrôle sur les aides d'État peut être perçu à certains égards comme une remise en cause de l'implication directe et entière des pouvoirs

²³ Pour un état des lieux, voir notamment Cour des comptes, *La politique de la ville. Une décennie de réforme*, Rapport public thématique, juillet 2012, La documentation française, 335 p.

²⁴ CHEVALIER J., précité p 211.

²⁵ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, version consolidée au 18 février 2018, JO du 24, JA n° 524/2015 ; Décr. n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, JO du 27, JA n° 538/2016.

²⁶ Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 relative à la passation des marchés publics ; Directive 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

²⁷ Issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique ; et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique. Publié au JO le 5 décembre 2018.

²⁸ Art. L1111-1 Code de la commande publique.

publics dans les missions de service publics telles qu'historiquement définies par le droit français. De ce fait, le recours accru à des entités totalement ou en partie privées pour mener des missions d'intérêt général a été fortement poussé par les exigences européennes en matière de mise en concurrence. Mais les règles qui structurent à présent ce recours à des acteurs privés ou semi-privés peuvent également être perçues comme des carcans parfois trop étroits pour innover ou favoriser l'action économique et sociale le local. L'un des grands enjeux réside dans la construction des appels d'offre de marchés publics.

Dans ce contexte riche et évolutif, les porteurs du projet Tast'in Fives tentent de mobiliser les outils les plus appropriées pour atteindre leurs objectifs, à la recherche d'un délicat équilibre entre enjeux sociaux, économiques, et de gouvernance.

Problématique :

Le cheminement du projet et les hésitations quant au montage juridique à privilégier appellent plusieurs questions. Il s'agit d'abord de s'interroger sur la pertinence des outils destinés à encourager le développement de l'ESS ou de structures s'y apparentant (présentant une forte dimension sociale et/ou environnementale) pour permettre effectivement la réalisation d'un tel projet, dont le principal objectif serait d'« améliorer le bien-être des habitants du quartier ». Ensuite, analyser la compatibilité d'outils juridiques plus classiques avec ce type de réalisation est également important. À ce titre, le droit des marchés publics est particulièrement intéressant à étudier. Il conduit à s'interroger sur l'impact du droit de la concurrence sur des projets de politique sociale et de renouvellement urbain où les collectivités publiques occupent une place conséquente.

En effet, loin d'être un projet d'action sociale d'initiative privée, Tast'in Fives est au contraire essentiellement porté par des acteurs publics, notamment la Ville de Lille, accompagnés de structures associatives locales et par des bureaux d'études en appui aux collectivités publiques. Aussi, considérant les bouleversements de l'action publique étatique, les outils de droit public économique permettent-ils une implication des collectivités publiques qui serait synonyme de renouvellement de l'action publique ? Quelles formes juridiques sont privilégiées pour mener cette politique, et pour quelles raisons ?

Se pose également la question des facteurs qui tendent à faciliter ou au contraire à freiner ces mutations. Concrètement, quels facteurs, juridiques ou « extra-juridiques » expliquent les évolutions du projet Tast'in Fives vers des formes plus classiques d'action publique, et quels outils sont envisagées pour conserver la dimension sociale et collective du projet.

Cette approche juridique permet aussi de questionner l'impact de la mobilisation de certains outils et les lacunes qu'ils peuvent présenter non plus s'agissant seulement des services à destination des individus, mais également de manière active sur l'appropriation du projet par les habitants, et donc potentiellement sur leur bien-être.

S'intéresser à l'action sociale en milieu urbain amène également à étudier la mobilisation d'acteurs et d'outils « politique de la ville », et à interroger leur pertinence pour répondre aux nouveaux enjeux, y compris au-delà des quartiers labellisés comme tels. Cette politique peut en effet à certains égards être perçue comme symbole de mutation de l'action publique alliant le domaine économique et le domaine sociale. Le désenclavement de ces quartiers passerait ainsi par un renouvellement de l'environnement urbain et surtout une redynamisation économique, au-delà des seules actions sociales et de retour à l'emploi.

Enfin, un procédé juridique spécifique mérite d'être analysé dans son application à l'action sociale locale : celui de la contractualisation. Ce terme, employé dans le contexte public, recouvre des réalités beaucoup plus variées qu'en droit privé. Alors qu'initialement « le procédé contractuel n'est pas le mode normal d'interventionnisme économique »²⁹, les acteurs publics semblent de plus en plus de tourner vers ce type d'outils. L'analyse des modalités et de la pertinence de cet outil apparaît en conséquence nécessaire.

L'enjeu est de réfléchir à la capacité des normes et outils juridiques en présence à construire à terme une structure autonome économiquement et vertueuse pour les plus vulnérables. L'ESS serait alors une étape de plus, mais la réussite du projet passerait par une phase de lancement et de stabilisation par les pouvoirs publics qu'il convient de construire de telle manière que des passerelles puissent subsister pour arriver à un modèle économiquement et socialement innovant. Les moyens juridiques permettant de conserver ces passerelles sont à étudier.

Méthodologie :

Afin de mener cette étude, deux étapes ont été nécessaires. Premièrement, un état de l'art a été effectué concernant l'évolution du lien entre le droit public économique et l'économie sociale et solidaire. Cet état a été élargi aux politiques sociales afin de tenir compte de l'évolution du projet *Tast'in Fives*. Les textes nationaux et européens ont été mobilisés, ainsi que l'ensemble des références doctrinales sur le sujet. La littérature grise et les instruments de *soft law* ont aussi permis d'amorcer une approche plus concrète de la

²⁹ KALFLECHE G., « Contractualisation et interventionnisme économique », *RFDA* 2018, p 214.

problématique. La collecte des données a notamment eu lieu par la consultation des sites institutionnels et associatifs, régionaux et nationaux, portant sur le sujet.

Cela a permis d'effectuer un cadrage conceptuel, en vue d'étudier dans un second temps le cas de Tast'in Fives plus précisément. Cette étape consiste dans le recensement, la récolte et l'étude des documents disponibles produits par les partenaires (rapports, comptes-rendus, documents de travail, etc...), complétée par la tenue d'entretiens avec plusieurs acteurs impliqués dans le projet, notamment le chef de projet. Il s'agissait notamment de leur demander quelles difficultés juridiques ils avaient rencontré, mais aussi d'identifier dans leur discours plus général les questions juridiques soulevées implicitement dans la construction et la participation au projet.

C'est en conséquence une démarche principalement déductive qui a été adoptée, partant du projet Tast'in Fives et des difficultés rencontrées pour en déduire des problématiques juridiques et les traiter. Cette analyse se veut une photographie de la manière dont le droit public économique s'empare des questions sociales dans un contexte de mutation des modalités d'action publique et d'ouverture au secteur privé.

Cette analyse théorique couplée à l'observation pratique permettra de construire et de renseigner les indicateurs relatifs au bien-être, sous forme d'une grille. Ce travail se fonde sur le postulat selon lequel les dispositifs juridiques peuvent être évalués en fonction de trois indicateurs : leur existence, leur adéquation avec les problématiques considérées, et leur application concrète.

En outre, les recherches étant réalisées en parallèle du montage et de l'évolution du projet, le raisonnement adopte également une structure chronologique. Le choix a été fait de se concentrer sur les options envisagées par les partenaires afin d'en comprendre les causes et les conséquences. L'objectif n'est ainsi pas de dresser un panel exhaustif de tous les montages et options possibles pour ce projet, mais d'en étudier les principales études et structures.

Cette seconde étape a nécessité de mobiliser un temps important, la récolte des données étant parfois compliquée auprès des acteurs. Cela est notamment dû à l'évolution constante de la forme juridique du projet, impliquant également d'importants ajustements dans l'étendue des recherches théoriques à mener. Ces difficultés présentent toutefois un intérêt dans la mesure où elle révèle les incertitudes et les questionnements auxquels sont soumis les partenaires du projet.

L'étude théorique permet de cerner les branches du droit et dispositifs normatifs à évaluer en l'espèce afin de répondre à la problématique du bien-être des habitants (I). Quant à l'étude concrète, elle permet d'évaluer ces mêmes dispositifs dans le cadre de ce projet (II).

La définition et le contenu de la politique de la ville, même si le projet Tast'in Fives ne s'inscrit pas en tant que tel dedans, est apparue comme une notion fédératrice, à laquelle s'agrègent le droit public économique, le droit de la commande publique, le droit de l'action sociale et de l'ESS, et le droit des collectivités territoriales. Le détail des dispositifs juridiques afférents à ces domaines et leur application dans le cadre du projet constituera une proposition d'indicateurs (III).

PARTIE 1 : LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE LOCALE

Le droit public économique regroupe l'ensemble des dispositifs juridiques mobilisés par l'État et les collectivités territoriales pour agir sur l'économie dans l'intérêt général, soit en tant qu'acteur, consommateur, ou régulateur. Cela peut prendre la forme d'une aide financière, ou du paiement d'une prestation. Il peut également s'agir d'une action plus directe, en tant que participant à une structure économique privée ou semi-privée.

Il existe certaines situations où cette action est justifiée, voire nécessaire, au regard de l'intérêt général. Tel est le cas lorsqu'il s'agit de pallier le défaut d'initiative privée, ou pour faire face à des circonstances exceptionnelles. L'action économique publique peut avoir lieu en dehors du marché concurrentiel, pour satisfaire les propres besoins de l'entité publique, ou encore pour mettre en œuvre ses missions de service public, directement ou en faisant appel à un tiers.

Par ailleurs, plusieurs événements historiques majeurs ont façonné l'action économique des entités publiques. Les deux guerres mondiales, puis la construction européenne, et plus récemment, le déclin industriel et la crise économique ont engendré des évolutions.

Tout d'abord la nécessité de reconstruction et de relance économique a exigé un investissement accru de la part de l'État, en tant qu'acteur économique à part entière. Anne-France Taiclet parle d'«une forme de gestion politique du déclin industriel» de la part des pouvoirs publics, ou encore des «modalités diverses de réaffirmation du volontarisme politique »³⁰.

Ensuite, l'Union Européenne s'est développée autour d'une idée forte qui a profondément bouleversé et structuré le droit public économique : la libre concurrence a entraîné un contrôle accru de l'action économique des pouvoirs publics, et une ouverture importante aux acteurs privés, y compris dans des secteurs relevant en apparence de l'intérêt général. Dans le domaine social, nombre d'actions sont à présent soumises à la concurrence, *via* notamment des marchés publics. À partir du moment où une activité économique est décelée, elle doit être soumise à concurrence, même si jusqu'à présent elle était assurée par un acteur public, ou par un acteur librement choisi par la personne publique. Seuls de rares cas liés à l'intérêt général peuvent justifier une dérogation à ce principe, à condition que le service considéré soit reconnu service d'intérêt européen général (SIEG).

Ainsi, les traités européens mentionnent la catégorie des services d'intérêt économique général (SIEG) afin de leur accorder des dérogations par rapport aux règles classiques de droit de la concurrence. Ces derniers renvoient uniquement à des services marchands dont

³⁰ TAICLET A-F., « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Annuaire des Collectivités Locales* 2011, n° 31, p 701.

l'identification repose sur le critère d'intérêt général et leur caractère économique qui suppose une rémunération. Cela concerne entre autres aux activités de transports, énergie, etc., reposant sur une volonté d'égalité d'accès, de solidarité, pour des services considérés comme essentiels. Dans ce contexte, les aides d'État peuvent être autorisées³¹. Des actions en principes non autorisées le sont si elles sont nécessaires et proportionnées, et que l'application des règles de concurrence a des conséquences sur l'accomplissement de la mission particulière qui est dévolue à ces SIEG. En d'autres termes, les règles de mise en concurrence s'appliquent sauf si cela risque de porter atteinte à la mission d'intérêt général. Par ailleurs, la fonction de cohésion sociale et territoriale des SIEG a été consacrée dans le Traité d'Amsterdam en 1999³². Ce concept est sensiblement différent de la notion de service public à la française. Les entités publiques ont donc dû s'approprier cette nouvelle notion, afin de pouvoir la mobiliser et continuer à mener une action pour l'intérêt général³³.

Au-delà de cette catégorie spécifique, existent également les SIG (service d'intérêt général), dont la définition est plus large puisqu'elle renvoie aux services marchands et non marchands et aux services sociaux, mais elle n'est pas mentionnée explicitement dans les traités. Cette notion connaît pourtant une existence et une consistance à travers différents textes européens, notamment un livre blanc rédigé par la Commission en 2004³⁴. Celui-ci confirme et consacre la primauté de la mission d'intérêt général sur les règles de droit de la concurrence. Un protocole n°26 existe également à ce sujet, évoquant « un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs »³⁵, et la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne les mentionnent à l'article 36³⁶.

³¹ Art. 106§2 Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

³² « L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément à la Constitution afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. »

³³ Concrètement, chaque État membre peut identifier les SIEG, la CJCE n'exerçant qu'un contrôle restreint d'erreur manifeste d'appréciation. Des critères sont toutefois proposés : nécessité, le caractère particulier de la mission, l'obligation de fournir le service à tout usager qui en fait la demande et l'acte officiel de mandatement de l'entreprise chargée de la mission. La désignation est nommée un mandatement, document réunissant des éléments matériels précis, mais demeurant libre sur le plan formel, la seule condition étant qu'il soit contraignant en droit interne. Ce mandatement doit donc concerner une activité nécessaire à l'intérêt général, comporter des obligations clairement définies, émaner d'un pouvoir public, et l'acte (délibérations, décrets, arrêtés, selon l'entité publique compétente et la législation en vigueur) qui détermine l'objet, les modalités de calcul et de contrôle afin de pouvoir vérifier l'existence d'une surcompensation.

³⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 mai 2004, intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général » [COM(2004) 374 final].

³⁵ Protocole n°26 sur les services d'intérêt général, 26 oct. 2012, 12012E/PRO/26.

³⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 18 déc. 2000, 2000/C 364/01.

S'agissant des services sociaux d'intérêt général (SSIG), ils sont définis dans le livre blanc de la commission comme « répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social, les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables »³⁷. Dans cette Communication le terme SSIG est relié à la promotion du « modèle social européen » consacré par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Dans une autre communication, en date de 2006, la Commission européenne a identifié deux grands types de SSIG³⁸ : « d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les principaux risques de la vie, tels que ceux liés à la santé, à la vieillesse, aux accidents du travail, au chômage, à la retraite et au handicap ; d'autre part, les autres services prestés directement à la personne, tels que les services d'assistance sociale, les services en matière d'emploi et de formation, le logement social ou les soins de longue durée. Ces services sont, en général, organisés au niveau local et fortement tributaires du financement public ». La Communication de 2007 sur les SIG et SSIG de la Commission européenne³⁹ note que « les services sociaux sont souvent destinés à réaliser un certain nombre d'objectifs spécifiques : il s'agit de services à la personne, conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable ; ils offrent une protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises ; ils sont également fournis aux familles, dans un contexte de modèles familiaux changeants, afin de soutenir leur rôle dans les soins apportés aux plus jeunes et aux plus âgés des membres de la famille, ainsi qu'aux personnes handicapées, et de compenser d'éventuelles défaillances au sein des familles ; ils constituent des instruments clés pour la protection des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ; ils jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale, à l'égard de l'ensemble de la population, indépendamment de sa richesse ou de ses revenus ; ils contribuent à la lutte contre la discrimination, à l'égalité des sexes, à la protection de la santé humaine, à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie ainsi qu'à la garantie de l'égalité des chances pour tous, renforçant ainsi la capacité des individus de participer pleinement à la société. »

³⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 mai 2004, intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général »

³⁸ Communication de la Commission - Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne - Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, COM/2006/0177 final.

³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle » - Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, COM/2007/0725 final.

Des difficultés sont ainsi rencontrées du fait d'une action en faveur des entreprises bien souvent cloisonnée, limitée, par une réglementation stricte et par le souci d'éviter de prendre des risques financiers et juridiques trop conséquents.

Vaste champ de compétence des pouvoirs publics, la définition de l'action sociale s'est enrichie au fil du temps, au-delà de la seule aide financière. Le code de l'action sociale en donne la définition légale suivante : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. (...) »⁴⁰. L'on peut ainsi considérer que « L'action sociale se caractérise par une multitude d'acteurs et un terrain d'action beaucoup plus vaste que celui de l'aide sociale en raison de la souplesse de son cadre juridique. Elle a pour objectif de corriger les manquements de notre système de protection sociale notamment en matière de lutte contre la pauvreté et les exclusions. Elle revêt la forme d'une aide non-contributive et possède en principe un caractère facultatif. »⁴¹ Florence Faberon-Tourette indique que « L'action sociale doit ici être entendue dans son sens large en tant que contenant et non comme contenu. Elle englobe alors l'aide sociale et l'action sociale perçue strictement. (...) Elle tend à un rapprochement avec ce qui est qualifié de politique sociale. »⁴² Le but *in fine* est de venir en aide aux personnes vulnérables et de les conduire vers l'autonomie. Dans une conception renouvelée, l'action sociale se raccroche à la transformation et au développement économique. Il ne s'agit toutefois que d'une part de l'action sociale, une autre demeurant exclue des considérations économiques.

Concrètement, sont mobilisés les services de l'État, des collectivités territoriales, des associations ou établissements publics remplissant une mission de service public, etc., chacun faisant usage d'outils juridiques différents ou similaires mais dans des proportions différentes. L'échelon communal a notamment un rôle important, *via* les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS)⁴³, la proximité permettant un meilleur « ciblage » des publics. Toutefois, même si la mise en œuvre est bien souvent locale, les dispositifs mobilisés sont eux généralement nationaux. Cela n'est pas sans poser des difficultés quant à la cohérence de ces dispositifs et la complémentarité des acteurs, surtout dans un environnement institutionnel en constante évolution.

⁴⁰ Article L116-1, Code de l'action sociale.

⁴¹ Fiche orientation Dalloz « Action sociale ».

⁴² FABERON-TOURETTE F « Les territoires de l'action sociale », *Actualité Juridique des collectivités territoriales* 2013, p 320.

⁴³ Établissements publics administratifs créés par le décret-loi n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance, complété par les décrets n° 54-661 du 11 juin 1954 et n° 55-191 du 2 février 1955.

En observant l'évolution de ces deux politiques publiques (l'action économique et l'action sociale), l'on s'aperçoit que des passerelles existent, voire des complémentarités, ainsi que des similitudes de trajectoires, notamment s'agissant de l'implication des collectivités territoriales. C'est ainsi que Monsieur Jean-Marc Sauvé constate que « l'action économique des personnes publiques s'est développée dans le sillage de leurs missions de service public »⁴⁴, ces dernières renvoyant dans bien des cas à des besoins sociaux. L'action économique étant un moyen important de mise en œuvre de l'action sociale, les évolutions de la première impactent alors la pertinence et la modification des outils à ce sujet. L'on peut même parler d'interactions puisque les évolutions de l'appréhension des problématiques sociales ont également une incidence sur les besoins en termes d'outils de droit économique et sur la manière de les mobiliser.

Considérant ces éléments de définitions, la question se pose de la manière dont cette définition élargie de l'action sociale oriente la manière dont le droit public économique est mobilisé, et comment elle appelle à des modifications des règles juridiques dans ce domaine ou de leur application. Par ailleurs, les modifications souhaitées ou subies du droit public économique ont une incidence sur la capacité d'agir des pouvoirs publics, notamment de l'État. Elles interrogent sur les conséquences sur la répartition des compétences à ce sujet, notamment sur l'incidence de la montée en puissance des territoires sur l'action sociale. Il s'agit également de se demander si ces nouveaux paramètres de l'action économique impactent les rapports entre les différents acteurs et leur capacité à mobiliser tel ou tel outil juridique.

Face aux différentes évolutions constatées, tant en matière économique, sociale, et de compétences territoriales, l'on s'interroge sur l'émergence de nouveaux modèles, de nouveaux outils juridiques capables de prendre en compte cela. Se questionner sur l'action économique des collectivités locales en matière sociale revient notamment à s'interroger sur les moyens de pérenniser et de solidifier les projets et modèles à forte dimension sociale, au-delà d'une aide ponctuelle ou au démarrage de l'activité. Comment la mutation de l'action sociale et l'émergence de nouveaux concepts tels que le développement durable ou l'économie sociale et solidaire (ESS) impactent le droit public économique en adoptant une vision systémique, complémentaire. En quoi cette dynamique, couplant économie et social, favorise-t-elle l'émergence des territoires ? Quelles sont les difficultés rencontrées ?

⁴⁴ SAUVE J-M., « Libérer, sécuriser et optimiser l'action économique des personnes publiques », Intervention lors de la Cérémonie de remise du diplôme de la licence droit-économie de l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne le 30 juin 2015, p 2.

Comment l'organisation institutionnelle française impacte-t-elle cela ? Quelles évolutions sont souhaitables ?

L'étude de ces problématiques fait émerger plusieurs dynamiques qui, imbriquées les unes aux autres, contribuent à renouveler l'action publique et à la rapprocher des territoires dans une logique systémique. Une palette d'outils plus large est ainsi à disposition des collectivités locales, mais elle nécessite dans beaucoup de cas des changements plus profonds pour susciter de nouvelles complémentarités. Les collectivités territoriales sont ainsi des vecteurs économiques, à la croisée des chemins, étroitement liés d'une part aux acteurs privés, et d'autre part aux entités étatiques. C'est précisément cette configuration qui se dessine dans le cadre du projet Tast'in Fives.

Le droit public économique va ainsi évoluer à mesure que le contenu et le périmètre de l'action sociale des collectivités territoriales va se modifier (I). Ce mouvement est en apparence fortement tourné vers le secteur privé, mais les collectivités territoriales, appuyées par l'État, conserve une action pertinente, renouvelée (II).

I- Incidence de l'évolution substantielle de l'action sociale sur le droit public économique

L'intervention économique des collectivités territoriales évolue régulièrement, d'une part en fonction des besoins et des domaines qu'elle cible (A), et d'autre part selon les compétences et moyens d'action dévolus à chaque collectivité (B). Sur ces deux points, les politiques publiques en matière sociale ont fortement été modifiées, impactant de ce fait l'action économique des collectivités. Au-delà d'une simple évolution qui pourrait se retrouver dans d'autres domaines, la nouvelle appréhension des questions sociales a ceci de particulier qu'elle place précisément en première ligne les outils économiques mobilisables par les collectivités locales.

1.1. Transversalité accrue des politiques touchant à l'action sociale

L'exclusion sociale, la convergence avec plusieurs autres problématiques, notamment environnementales, a poussé à envisager l'action sociale de manière beaucoup plus transversale, et d'établir des connexions avec d'autres politiques publiques (1). Cette mutation s'accompagne d'une nouvelle manière d'appréhender l'intervention économique à ce sujet. L'activité économique est alors replacée au centre de l'action sociale, et les pouvoirs publics y

prennent leur part de façon beaucoup moins marginale, comme acteurs économiques à part entière, dans l'intérêt général (2).

1.1.1. Mutualisation de plusieurs politiques publiques : vers une approche systémique de la problématique sociale

Initialement, l'action sociale reposait surtout sur l'apport d'une aide à des populations vulnérables : faibles revenus, difficultés de logements, chômage, exclusion sociale, etc. Ce soutien des pouvoirs publics est apporté sous forme d'aide financière ou de dispositifs d'aide matérielle, assurés soit directement par les services en charge de ces questions ou des établissements publics émanant des pouvoirs publiques, soit par des délégations de service public assumées par des entités privés, notamment des associations. L'aide sociale fonctionne alors dans une logique plutôt sectorielle, qui présente des limites. En effet, si cette action permet d'apporter une réponse à des situations difficiles, souvent dans l'urgence, elle ne permet pas d'appréhender au mieux les enjeux d'intégration sociale de plus en plus prégnants, notamment à mesure que la problématique des banlieues a émergé dans l'agenda public.

C'est la raison pour laquelle l'action publique en matière sociale a progressivement muté vers une approche beaucoup plus globale, sans pour autant abandonner les nécessaires dispositifs d'aide sociale. L'aménagement du territoire a ainsi émergé comme une politique essentielle à la lutte contre l'exclusion sociale, de même que la redynamisation de l'économie locale. Le lieu de vie serait un élément essentiel pour favoriser la mixité et l'inclusion sociale. De plus, le retour à l'emploi et l'autonomie suppose un travail social beaucoup plus approfondi, notamment auprès de personnes en situation d'exclusion, voire de discrimination.

Le point d'orgue est la conceptualisation et la mise en œuvre de la politique de la ville, visant à orienter l'action publique et à mobiliser des outils spécifiques dans des territoires identifiés comme « prioritaires » en difficulté socialement et économiquement. Elle se définit comme « une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants (...) caractérisés par un écart de développement économique et social important avec le reste des agglomérations dans lesquelles ils sont situés »⁴⁵. Alors que les premiers grands projets urbains ont vu le jour dans les années 1980, plusieurs lois se sont succédées, chacune tentant de corriger les lacunes des précédents dispositifs⁴⁶. L'objectif était

⁴⁵ Définition site insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2097>

⁴⁶ Pour un état des lieux, voir notamment Cour des comptes, *La politique de la ville. Une décennie de réforme*, Rapport public thématique, juillet 2012, La documentation française, 335 p.

d'apporter une réponse globale et territorialement adaptée. Ainsi, un pacte de relance pour la ville a été adopté en 1996⁴⁷, pour définir des zones géographiquement prioritaires. Ensuite, la « loi Borloo » a redéfini cette politique en l'orientant vers la rénovation urbaine⁴⁸, déjà initiée par la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) en 2000⁴⁹. L'une des dernières grandes étapes législatives a eu lieu en 2014 avec la loi « Lamy »⁵⁰ qui a profondément renouvelé le dispositif, ouvrant davantage le dispositif et consacrant davantage de concertation locale. Elle est pilotée au niveau national par l'Agence nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) et agrège les dimensions économiques, sociales, d'aménagement urbain, d'urbanisme, à laquelle s'ajoute le développement durable.

Progressivement, les collectivités territoriales ont été de plus en plus associées à l'identification des quartiers et à la mise en œuvre des aides. L'État conserve toutefois un rôle d'impulsion, de coordination, notamment via la contractualisation et l'intervention de structures sous sa tutelle. Cela s'inscrit également dans le passage de relai induit par le processus de décentralisation, qui transfère un nombre croissant de compétences aux collectivités locales, y compris dans le domaine économique⁵¹. Elle participe aussi à la logique de « décloisonnement » des politiques publiques face à l'« émergence de problèmes transversaux ou intersectoriels »⁵².

Toutefois, si elle a le mérite d'aborder les problématiques de manière beaucoup plus systémiques, cette politique de la ville n'est pas exempte de critiques⁵³, et ses résultats sont pour certains positifs, mais à d'autres égards très mitigés⁵⁴. En effet, elle tend à s'adresser essentiellement aux territoires urbains alors que les espaces ruraux connaissent des difficultés sociales et économiques croissantes. En outre, le recours à des zonages et à des régimes d'exception ont plutôt eu pour effet d'accroître la stigmatisation de certains quartiers. Un retour au droit commun a ainsi été prôné dès les années 2000. Aussi, même si cette approche

⁴⁷ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

⁴⁸ Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Pour une analyse, voir notamment EPSTEIN R., « La loi Borloo : renforcement ou remplacement de la politique de la ville ? », *Revue de droit sanitaire et social* 2004, p 714.

⁴⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « Loi SRU ».

⁵⁰ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Complétée par le décret du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains.

⁵¹ L'article 20 de la Constitution maintient toutefois la compétence de l'État en matière de politique économique générale.

⁵² CHEVALIER J., « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA* 2018, p 211.

⁵³ Dès 2002, la Cour des comptes rédigeait un rapport très critique et commenté sur cette politique de la ville, conduisant aux réformes menées par la suite. Cf. Cour des comptes, *La politique de la ville*, Rapport au Président de la République, fév. 2002, 333 p. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/PolitiqueVille.pdf>

⁵⁴ HAI N., DELATTE R. (rapport présenté par), *Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement et le suivi de la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine*. Rapport d'information déposé par la Commission des finances, n°1163, juillet 2018, 119 p.

systémique permet de mieux rendre compte de la complexité des problématiques, elle présente des limites et les réformes successives, loin de clarifier les dispositifs, ont plutôt provoqué un enchevêtrement contreproductif de zonages et de dispositifs.

Cette évolution a donné lieu à une réorganisation des services dans « une logique interministérielle qui a conduit à fusionner dans de nouvelles directions élargies des services qui, conçus comme des projections de chaque ministère, étaient antérieurement distincts »⁵⁵.

Constituant par ailleurs de nouveaux secteurs économique, les activités liées à ces nouvelles politiques publiques peuvent être perçues comme des réponses à « une société marquée par l'individualisme, au sein de laquelle les membres atomisés sont avant tout en danger d'exclusion », caractérisées également par « une large interpénétration des dimensions économique, sociale et culturelle, (...) »⁵⁶.

Des évolutions dans l'action économique des collectivités locales seraient donc souhaitables, pour certaines plutôt générales, pour d'autres davantage ciblées et reliées à la construction de ces nouvelles politiques publiques.

1.1.2. L'aide à l'indépendance économique des populations vulnérables par une implication des collectivités territoriales dans le développement d'activités économiques

Dans le même mouvement que celui consistant à envisager les difficultés sociales comme un système complexe, supposant une réponse coordonnée dans des domaines divers, la question de l'autonomie économique est devenue un enjeu crucial sur lequel les collectivités publiques entendent également agir, dans un contexte de crise financière et après les années de reconstruction post-guerre. Cette évolution doit être rapprochée de la mutation plus générale du droit public économique, notamment sous l'impulsion européenne.

Monsieur Jean-Marc Sauvé définit ce profond changement de la manière suivante : « les personnes publiques n'interviennent plus seulement sur les marchés concurrentiels en tant que commanditaires, elles peuvent désormais agir en qualité de prestataires. »⁵⁷. C'est ici encore la jurisprudence administrative qui a défini les conditions de cette action, adaptées aux règles de libre-concurrence. À ce sujet, le Conseil d'État a rendu un arrêt essentiel le 31 mai 2003

⁵⁵ LAFORE R., « La métropolisation de l'action sociale », *RDSS* 2015 p 5.

⁵⁶ DRAPERI J-F, « L'entreprise sociale en France : entre économie sociale et action sociale », *RECMA* n°288, p 53.

⁵⁷ SAUVE J-M., précité, p 5.

« Ordre des avocats au Barreau de Paris »⁵⁸. Il affirme la possibilité pour les personnes publiques d'assurer une activité économique si celle-ci s'inscrit dans le périmètre de leurs compétences, et si un intérêt public le justifie. Ainsi, dans un contexte où la question de la rentabilité devient cruciale, et peut entraîner des défaillances d'acteurs privés, qui ont « pour conséquence de supprimer un service qui répond à une nécessité dans l'aménagement territorial et dont les retombées sont si importantes pour une ville (...) que l'intervention d'une collectivité se justifie donc »⁵⁹. Il s'agit de conditions proches de celles posées concernant la délégation de service public, mais la forme d'implication est différente. Les risques financiers sont également plus importants puisqu'il est question d'une action dans les mêmes conditions que des acteurs privés, et dans un cadre concurrentiel.

Si cette intervention apparaît nécessaire, elle n'est pas sans poser de difficultés puisque les logiques des acteurs publics ne peuvent être exactement les mêmes que celles du secteur privé, même en situation de concurrence, qui plus est lorsque des questions sociales complexes sont en jeu. Certains auteurs alertent ainsi sur les risques, considérant que « autant les entreprises privées sont censées se concurrencer ou s'entendre selon leur politique commerciale, autant les pouvoirs publics ne peuvent apporter un concours dispersé à des stratégies concurrentielles si ces dernières doivent conduire à la quasi-faillite de leur politique d'investissement, menée au nom de l'intérêt général. »⁶⁰

Progressivement émerge en conséquence l'idée que l'action sociale doit passer par un investissement plus direct des pouvoirs publics dans l'économie, particulièrement dans certains territoires et secteurs où l'initiative privée est plus limitée, voire inexistante. C'est d'ailleurs bien souvent la présence de difficultés sociales qui entraîne ce déficit, et qui crée une spirale négative.

Or, les risques financiers étant bien présents, et le besoin d'autonomie financière par rapport à la puissance publique étant nécessaire, les modèles d'action économique publique actuellement supposent bien souvent que la prise en charge de cette activité économique par une collectivité publique ne soit pas conçu comme devant être durable, pérenne. L'objectif serait plus d'apporter une nouvelle dynamique, un nouvel élan, par une implication très forte au départ, mais vouée à diminuer ou à se transformer par la suite, afin que les populations

⁵⁸ Conseil d'Etat, Ordre des avocats au barreau de Paris, 31 mai 2006, *AJDA* 2006 p 1592, *AJDA* 2013 p 1675.

⁵⁹ BRAS J-P., ORANGE G., « Risques et légitimité de l'action publique locale : heurs et malheurs d'une collectivité territoriale dans ses interventions économiques », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 2., p 56.

⁶⁰ *Idem* p 56.

ciblées sortent de leur précarité, de leur exclusion, et d'une certaine dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

L'évolution de l'action sociale des pouvoirs publics vers cette logique de relance économique est renforcée par l'émergence de nouveaux concepts, de nouveaux modèles économiques, dans laquelle l'humain, le social, occupe une place plus importante. L'économie sociale et solidaire en est probablement l'un des exemples les plus significatifs⁶¹. Toutefois, l'action des pouvoirs publics dans ce domaine est encore fluctuante en fonction des domaines et des territoires, mais elle symbolise la nouvelle dynamique qui émerge et voit converger de manière beaucoup plus marquée sphères économique et sociale, sphères privée et publique. Sont ainsi créés ou modernisés de nouveaux modèles d'opérateurs économiques, telles que les coopératives. J-F. Draperi détaille ainsi la catégorie des entreprises sociales, définie « à partir de neuf indicateurs, quatre relatifs à la dimension économique et entrepreneuriale et cinq relatifs à la dimension sociale »⁶². L'auteur les considère de la manière suivante : « si les classifications des entreprises sociales peuvent différer les unes des autres selon que l'on privilégie la finalité, le public, le fonctionnement, le statut juridique, etc., les entreprises sociales partagent le trait commun de s'appliquer à l'action sociale au sens large: le logement, l'insertion professionnelle, l'action en direction des personnes handicapées, la vie de quartier... »⁶³. Cette définition confirmerait l'évolution vers une action sociale multiforme et multi-acteurs de développement économique.

Cette modification profonde et cette convergence accrue entre dimension sociale et économique ne peuvent être pleinement analysées et comprises sans aborder la question des territoires et des collectivités locales. Ici encore, plusieurs phénomènes viennent s'agréger pour contribuer une nouvelle approche des questions sociales, et surtout de nouvelles modalités d'action économique publique dans ce domaine.

1.2. Territorialisation croissante de l'action sociale et de l'action économique

Les territoires, notamment à travers les entités publiques qui les administrent, sont au cœur des préoccupations actuelles. En témoigne les réformes successives à ce sujet et les nombreux dispositifs mis en place pour structurer, dynamiser les territoires, et prendre en considération leurs particularités, au plus proche des besoins des populations. Le dépôt d'un

⁶¹ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

⁶² DRAPERI J-F., précité p 48.

⁶³ *Idem* p 50.

projet de loi visant à créer une agence de cohésion des territoires⁶⁴ démontre à quel point ces derniers sont considérés comme des éléments essentiels à la cohésion, à l'intégration sociale. Celle-ci est mise en œuvre du fait de réformes beaucoup plus générales, structurelles, visant à donner un poids croissant aux collectivités territoriales par rapport à l'État (1), mais se justifie également sur le plan substantiel. La prise en compte des territoires, de leurs particularités dans le contenu des règles de droit apparaît en effet de plus en plus comme une nécessité pour dynamiser l'activité économique et agir en matière sociale, selon les nouvelles logiques précédemment décrites (2).

1.2.1. Ancrage territorial renforcé par une nouvelle répartition des compétences au profit des collectivités territoriales

L'investissement accru des collectivités territoriales dans la sphère économique est indissociable des bouleversements profonds qu'a connus l'organisation institutionnelle française ces dernières années, avec la décentralisation débutée en 1982 et la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) adoptée en 2014, ainsi que la loi portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) datant de 2015, visent à détailler les compétences des collectivités territoriales⁶⁵. Toutefois, la succession de ces réformes tend à susciter des incohérences qui risquent de nuire à l'objectif de clarification et d'efficacité. Certaines tendances se dessinent néanmoins et permettent de comprendre le rôle des collectivités territoriales et son évolution, notamment dans leur rapport avec l'État, tant dans le domaine économique que social.

Par ailleurs, la RGPP a engendré d'importantes modifications dans l'organisation de cette action sociale et dans la répartition des compétences. Classiquement, « ces activités ont toujours fait intervenir à la fois une pluralité d'acteurs publics (État, services déconcentrés, organismes de sécurité sociale, départements, communes, opérateurs associatifs et à but lucratif) et superposé plusieurs niveaux d'espaces territoriaux (national, régional,

⁶⁴ Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (procédure accélérée), Sénat, n°20, 8 nov. 2018. Actuellement en 2^e lecture au Sénat. Cf. DE NICOLAY L.-J., Rapport n° 98 (2018-2019) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 31 octobre 2018.

⁶⁵ RIHAL H., « Aide et action sociale, quelle gouvernance depuis la loi NOTRe ? », *AJCT* 2018, p 420.

départemental, intercommunal, communal) »⁶⁶. Les réformes récentes tendent alors à rationaliser cela et à construire ce que certains appellent le « département providence »⁶⁷.

Le département a été institué comme « chef de file » du domaine social. C'est également à lui que revient la compétence en matière de développement économique. Toutefois, dans cette configuration, « les prestations et leurs conditions d'octroi sont définies par le législateur et le pouvoir réglementaire national dans le souci de préserver l'égalité sur l'ensemble du territoire national », de sorte que « le pouvoir normatif appartient essentiellement à l'État et que le pouvoir réglementaire du département est particulièrement circonscrit »⁶⁸. R. Lafore établit ce constat notamment à partir des dispositions qui imposent que les collectivités ne puissent proposer que des règles plus favorables.

En outre, cette mise en avant du département contraste avec d'autres dispositions, particulièrement issues de la loi MAPTAM, qui visent à promouvoir et généraliser les métropoles et les EPCI, afin que les communes rationalisent leur action et gagnent en efficacité. Pour l'action sociale, le transfert de compétences n'est pas obligatoire. Il nécessite la signature d'une convention. La tendance serait donc à une rationalisation et à une métropolisation de l'action publique⁶⁹. Pour Martine Long, « la mutualisation devient un enjeu stratégique alors même que l'intercommunalité sociale se développe. »⁷⁰, et « la gestion du social à un échelon intercommunal apparaît aujourd'hui une nécessité au regard à la fois des enjeux des besoins de la population et des enjeux des services. Le social souffre d'un manque de lisibilité dans les modalités d'action et d'une définition extensive des périmètres d'action »⁷¹.

À la lecture de ces dernières dispositions, certaines compétences sociales, auparavant détenues par chaque commune, sont transférées aux EPCI⁷². Sont concernées notamment des prérogatives en matière d'enfance, logement social, politique de la ville, et culture/éducation, englobées dans ce que l'on appelle à présent les politiques d'insertion, participant au renouvellement de l'action sociale.

⁶⁶ LAFORE R., précité p 5.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ *Idem* p 5.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ LONG M., « Vers un « Acte III de la décentralisation »? », *RDSS* 2011, p 17

⁷¹ *Idem*.

⁷² Cf. Assemblée des communautés de France, *L'action sociale intercommunale Enjeux, réalités et perspectives d'évolution*, Sept. 2010, 61 p.

Anne-France Taiclet parle de «recomposition des modes d'action publique»⁷³ en général. Elle estime que ce recours accru aux localités provient notamment de l'incapacité pour les autorités étatiques à pallier les effets de la mondialisation et de la crise économique.

Au vu de l'orientation des réformes récentes, tendant à supprimer l'échelon départemental, l'avenir de cette répartition, et la montée en puissance de la région se posent. De ce fait, «la question de l'équilibre entre région et département d'une part, et celle de l'impact du renforcement des intercommunalités d'autre part, laissent le champ ouvert à des évolutions contradictoires, en tout état de cause contrastées.»⁷⁴. Virginie Donier va même jusqu'à parler d'une politique de territorialisation qui «contribue ainsi à brouiller les frontières entre les catégories juridiques traditionnelles, et en ce sens, elle comporte des incohérences»⁷⁵. Pour d'autres, la répartition s'effectue malgré tout et une certaine complémentarité est appelée à s'installer entre métropole et département. Il est ainsi possible de considérer qu'«au fond, la métropole semble surtout outillée pour maîtriser son territoire, y répartir les activités, en contrôler les usages et les équiper. Avec le versant social, on lui confie le soin de prévenir ou de maîtriser les effets dysfonctionnels de ces politiques, cela au travers de l'accès au logement et de la politique de la ville»⁷⁶.

Pour R. Lafore, qui parle de «statu quo», cette métropolisation accrue n'impacte pas réellement l'équilibre entre les collectivités territoriales, dans la mesure où le «noyau dur des politiques d'assistance traditionnelles» reste au département. Les politiques davantage tournées vers l'insertion reviennent davantage aux métropoles car connectées à l'aménagement du territoire»⁷⁷.

La dimension d'intégration, transversale, serait en conséquence dévolue aux métropoles, dans une logique de décloisonnement fondé sur le «développement social», et non sur une action sociale plus classique. À ce titre, l'action économique des collectivités locales, et plus particulièrement des métropoles et EPCI s'y développerait pleinement, en complément des prérogatives détenues en matière d'aménagement du territoire et de lutte contre l'exclusion sociale.

⁷³ TAICLET A-F., précité.

⁷⁴ LAFORE R. précité p 5.

⁷⁵ DONIER V., «La territorialisation du Social : entre incohérences et attermoissements» *RDSS* 2018, p 321.

⁷⁶ LAFORE R. précité.

⁷⁷ *Idem*.

À côté de ce mouvement très général qui impacte la répartition des compétences en matière économique et sociale, des réflexions et une mutation plus profondes ont lieu s'agissant du rôle du territoire.

1.2.2. Gagner en efficacité via une action tenant compte des particularités territoriales

F. Faberon-Tourette définit le territoire de la manière suivante : « Le territoire est un lieu d'identité, d'ancrage. Pour partie, il nous définit. C'est encore un lieu de décision, d'action et de mouvement. Il peut être un lieu de convergence d'acteurs, de proximité, de participation et de concertation. De plus en plus, il se fait nouvelle grille de lecture des réalités sociales et des politiques publiques, dont la politique sociale »⁷⁸. Il rend ainsi compte du phénomène de territorialisation qui concerne l'action sociale, au-delà des seules considérations de réforme institutionnelle générale.

Elle distingue ensuite la notion de territorialisation de celle de territoire en ce qu'elle ne désigne pas un lieu, mais « une modalité de l'action publique qui veut contrecarrer les pratiques catégorielles et sectorielles en formalisant, à partir d'un diagnostic local, une politique globale, contractuelle et partenariale à l'échelle du territoire. En se territorialisant et en dessinant une géographie prioritaire, le pouvoir et l'action cherchent à gagner en crédibilité et en efficacité »⁷⁹.

De ce fait, le territoire serait alors le réceptacle de la systématisation de l'action publique telle que décrite précédemment, formant ainsi la territorialisation. Afin de pouvoir se déployer et produire ses effets, une politique publique transversale d'action sociale intégrant pleinement des dimensions urbanistiques et économiques, a d'autant plus besoin de s'appuyer sur un territoire à une échelle pertinente et bénéficiant de moyens appropriés.

Une fois établie la nécessité d'un territoire, la question de déterminer l'échelle pertinente, parmi les multiples échelons que connaît l'organisation institutionnelle demeure posée.

La raison d'être de la territorialisation constatée aujourd'hui « réside dans l'objectif de rationalisation de la gestion des politiques publiques, ce qui suppose d'identifier le niveau territorial pertinent »⁸⁰. C'est le principe de subsidiarité, posée à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution, et sous-tendant l'ensemble des réformes précédemment mentionnées, qui est censé permettre cette montée en puissance des territoires, et surtout assurer une cohérence.

⁷⁸ FABERON-TOURETTE F., précité.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ DONIER V., précité.

Cela ne signifie pas pour autant qu'un seul et même acteur doit être en charge de l'ensemble d'une politique publique, qui plus est considérant la complexification et la mise en relation accrue de plusieurs politiques publiques telles que l'action sociale et l'action économique.

La nécessité de s'appuyer sur les territoires, outre la tendance générale actuelle, semble être particulièrement justifiée et souhaitée en matière sociale, liée à la redynamisation et au développement économique des territoires.

En matière sociale, la territorialisation, bien que souhaitée, semble peiner à se mettre réellement en place, malgré la désignation du département comme chef de file. Il apparaît en effet qu'en dépit des mesures prises dans le sens d'une montée en puissance des collectivités territoriales dans ce domaine, l'État demeure le principal acteur, même de manière indirecte. Le département et plus largement les collectivités territoriales viendraient alors mettre en œuvre la politique étatique, ou la suppléer en cas de besoin, de manière temporaire, sous peine pour l'État de voir engagée sa responsabilité en carence.

La nécessité de prendre en considération les territoires, et surtout d'en assurer l'égalité et la cohérence pour assurer une action sociale pertinente est pourtant souvent revendiquée. Ainsi, Virginie Donier mentionne à ce sujet un rapport récent intitulé « piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires »⁸¹, qui « met notamment l'accent sur la nécessité de prévenir les situations de pauvreté et de mieux coordonner « la solidarité des droits à l'échelle nationale » et « la solidarité des engagements s'appuyant sur toutes les ressources des territoires »⁸². Le rapport prône la territorialisation des politiques sociales, mais insiste sur la nécessité d'une réelle prise en considération des territoires de l'élaboration de ces politiques jusqu'à leur mise en œuvre.

Il appartient alors aux collectivités de se saisir des compétences qui leur sont octroyés et des moyens – bien que perfectibles – mis à leur disposition. Ainsi, la possibilité de conclure des conventions territoriales d'exercice concerté⁸³, ou d'effectuer des délégations de compétences, doit pouvoir permettre cette mise en cohérence, au plus près des particularités et attentes de chaque territoire. Outre l'importance de la concertation et de la planification, les outils relatifs à l'économie apparaissent particulièrement pertinents pour sortir des dispositifs d'aide classique et aller vers une véritable redynamisation des territoires au profit des populations les plus vulnérables, et en tenant des spécificités et potentialité de chaque territoire.

⁸¹ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes », Proposition du groupe de travail n°6, 15 mars 2018, 25 p.

⁸² DONIER V., précité.

⁸³ L.1111-9-1 alinéa V du CGCT.

Alors que depuis les origines l'action sociale relève essentiellement des autorités étatiques, il est apparu que les réalités et surtout les inégalités territoriales occupent une place très importante et conditionne la réussite de tel ou tel dispositif. Aussi, même si le cadrage général et les outils demeurent majoritairement conçus à l'échelon national, qu'il s'agisse de textes législatifs et de cadrages ministériels, ou de la mobilisation d'établissement nationaux. L'action des CCAS (Centre communaux d'action sociale), appelés à se regrouper en CIAS (Centres intercommunaux d'action sociale), et plus récemment celle des Maison de l'emploi⁸⁴ témoigne de l'importance accordée à l'échelon communale pour traiter des problématiques sociales et d'emploi au plus près des territoires, et en s'appuyant sur des dispositifs transversaux, tendant de prendre en considération la complexité des enjeux⁸⁵.

Les terrains sociaux, économiques, politiques différents, mais aussi le maillage économique et institutionnel sont autant de paramètres qui plaident en la faveur d'une spécialisation de l'action publique au niveau local.

Par ailleurs, cela met également en lumière le fait que selon les territoires, plusieurs leviers seront mobilisés dans des proportions différentes, proposant une palette d'outils beaucoup plus vaste et modulable, sans pour autant que cela ne touche au cœur de l'unicité de la règle de droit.

Une territorialisation accrue est en conséquence constatée, quelle que soit la collectivité locale mobilisée. Elle est justifiée notamment par une volonté d'adapter le dispositif au plus près des besoins locaux. Si cette nécessité est constatée en matière sociale – les publics vulnérables pouvant être très différents – elle est aussi remarquable dans le domaine économique. Le territoire est en effet une composante essentielle du système économique et de la capacité des acteurs privés, et potentiellement publics, à agir.

Alors que dimensions économique et sociale peuvent aller dans le même sens, procéder d'une même dynamique, une vigilance doit être portée quant à une potentielle compétitivité entre les deux sphères. En effet, certains déplorent depuis quelques années une tendance à une compétitivité économique accrue entre les territoires, certaines aides étant orientées en fonction de cela. C'est notamment le cas des systèmes par appel à projet.

⁸⁴ Arrêté portant cahier des charges des Maisons de l'emploi, 21 déc. 2009, JORF n°0302 du 30 décembre 2009 p. 22688 ; Décret n°2009-1593 fixant les modalités d'attribution de l'aide de l'État aux Maisons de l'emploi, 18 déc. 2009.

⁸⁵ DIDRICHE O., « Le centre d'action sociale - « cheville ouvrière » de l'action sociale communale et intercommunale », *AJCT* 2018, p 423

Anne-France Taiclet parle d'une « cause sans adversaire »⁸⁶, dans la mesure où il y a un certain consensus sur la pertinence de l'intervention des collectivités territoriales dans ce domaine.

Cependant, il faut de nouveau souligner que cette action économique accrue à des fins sociales n'est pas sans danger pour les collectivités locales. L'alerte est ainsi lancée sur le fait que « le retrait de grands opérateurs publics ou privés du domaine des services publics, le mouvement de décentralisation des compétences vers les collectivités territoriales amènent ces dernières à conduire des opérations dans des champs balisés par un environnement concurrentiel et soumis à des exigences de rentabilité. »⁸⁷. C'est la raison pour laquelle, face à ces évolutions, il est essentiel que les outils de droit public économique mobilisables par les collectivités locales soient appropriés à ces nouveaux enjeux, tant en termes d'objectif social, qu'en termes de limitation des risques pour les collectivités.

⁸⁶ TAICLET A-F., précité p 707.

⁸⁷ BRAS J-P., ORANGE G., précité.

II- Le renouvellement du droit public économique, entre intervention maîtrisée envers le privé et renforcement de l'action publique locale

Le rôle des collectivités publiques dans l'activité économique est crucial, dans la mesure où elles sont un soutien très important, mais il est essentiel qu'aucun avantage ne vienne pour autant fausser la concurrence. Elles doivent encourager sans favoriser. Leur choix doit être justifié par des arguments objectifs.

Ce soutien est particulièrement important dans les activités sociales, la dimension lucrative pouvant être plus limitée dans ce secteur, et l'objectif étant de faire peser la plus faible charge financière sur les usagers, particulièrement les plus vulnérables. Elles peuvent ainsi soutenir ces missions de différentes manières (A), le droit de la concurrence impliquant un cadrage plus important, mais ouvrant également de nouvelles potentialités. Les collectivités territoriales peuvent également être pleinement actrices et mener une activité économique, seule ou conjointement avec d'autres acteurs privés ou publics. Plusieurs formes sont alors possibles, les règles de droit public économique applicables sont alors potentiellement différentes. Les objectifs varient également, vers plus ou moins d'autonomie économique par rapport aux acteurs publics (B).

2.1. La collectivité territoriale, soutien et bénéficiaires de l'activité économique dans le domaine social

Pour Grégory Kalfèche, les contrats de la commande publique sont des « outil d'interventionnisme indirect ». Il poursuit en indiquant que « Si les principes s'opposent aux atteintes à la concurrence et, partant, à la mise en place d'une forme de favoritisme dans un objectif de politique économique, les évolutions récentes ont conduit à assouplir l'interprétation qui était faite des principes dans certaines hypothèses. Ainsi en est-il des politiques économiques en faveur de l'économie verte, de l'économie sociale et solidaire ou de l'économie circulaire. »⁸⁸

En même temps qu'il impose un cadre plus strict, le droit de la commande publique constitue donc un outil de droit public économique essentiel pour soutenir des activités à dimension sociale, tout en satisfaisant aux besoins des collectivités (1). À côté de cette relation fondée sur une prestation et des besoins réciproques, subsistent un outil économique tout aussi important, particulièrement pour les associations actives dans le domaine social : les

⁸⁸ KALFLECHE G., « Contractualisation et interventionnisme économique », *RFDA* 2018, p 214

subventions (2). Toutefois, le droit de l'Union Européenne, ainsi que les nouvelles dynamiques territoriales et de politiques publiques appellent à des modifications dans la manière de mobiliser ces subventions.

2.1.1. Vers une commande publique de plus en plus responsable et vertueuse économiquement et socialement

La commande publique est au cœur de l'action publique économique. Elle a subi d'importantes modifications législatives, sous l'impulsion du droit de l'Union Européen, et devient un outil quotidien des collectivités locales. Leur action est extérieure, les collectivités étant placées dans le rôle du consommateur. Cette posture de recours à des acteurs extérieurs, souvent privés, n'est pas nouvelle. Les délégations de services publics sont en effet nées concomitamment au développement de la jurisprudence administrative. Les personnes publiques ne possédant pas nécessairement les compétences pour agir dans les domaines qui leurs sont dévolues, les personnes privées ont ainsi été mobilisées pour agir dans l'intérêt général. Économiquement, un cap supplémentaire a été franchi avec le développement des services publics industriels et commerciaux (SPIC) en complément des SPA (services publics administratifs), qui évoluent de manière très similaire aux acteurs privés classiques, mais peuvent être soumis à certaines règles spécifiques, notamment en termes de contrat public, selon les circonstances de leur action.

La dernière grande réforme relative à la commande publique date de 2015 et reprend la définition des marchés publics, qui sont des « contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs (...) et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, et de service⁸⁹ ». Le marché public suppose donc le versement d'un prix suite à la réalisation d'une prestation, initié par un appel d'offre précisant les modalités de ce marché.

Le principe de mise en concurrence et le contrôle sur les aides d'État peut être perçu à certains égards comme une remise en cause de l'implication des pouvoirs publics dans les missions de service publics telles que cette notion a été construite en droit français. De ce fait, le recours accru à des entités totalement ou en partie privées pour mener des missions d'intérêt général a été fortement poussé par les exigences européennes en matière de mise en concurrence

⁸⁹ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, version consolidée au 18 février 2018, JO du 24, JA n° 524/2015.

Au-delà de leur recours classique à la commande publique, utile à l'action sociale tant pour des missions d'aide aux personnes que pour des besoins relatifs à l'aménagement du territoire, les collectivités locales peuvent user de cette outil pour faire converger encore davantage économie et sociale. Cela a notamment été l'occasion d'ouvrir la possibilité de se fonder sur d'autres critères que l'offre économique la plus favorable, les considérations environnementales et sociales étant de plus en plus mises en avant.

Cette ambition existe d'ailleurs dans la réforme européenne, Jean Maia rappelant que « plus concrètement, la Commission européenne s'était assigné deux ambitions principales auxquelles le législateur européen a entièrement souscrit : d'une part, une meilleure utilisation stratégique de la commande publique au service des petites et moyennes entreprises européennes, de l'innovation ou des politiques publiques sociales, environnementales et, d'autre part, une simplification de la réglementation en vigueur, tant pour les entreprises que pour les acheteurs, auxquels le droit européen nouveau doit conférer plus de marges de manœuvre. »⁹⁰. Un rapprochement peut être fait avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 visant « une croissance intelligente, durable et inclusive ». Déjà avant cette dernière grande réforme, l'on notait en France qu'« au fil de ces trois codes, les préoccupations environnementales et sociales sont passées des conditions d'exécution (article 14 du code 2001), aux critères de choix de l'offre (article 53 du code 2004), à la définition des besoins (article 5 du code 2006), en passant par les spécifications techniques (article 6 du code 2006) »⁹¹.

L'objectif serait donc plutôt de sécuriser encore davantage la commande publique juridiquement pour assurer l'équilibre entre le respect de la libre-concurrence et la légitimité de l'action économique publique. Cette volonté de clarté est tout autant dans l'intérêt des pouvoirs adjudicateurs que des prestataires, dans un souci « d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures », qui « permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics »⁹². Pour ce faire, plusieurs dispositions juridiques existent.

Premièrement, alors que de gros marchés publics tendent à mobiliser plutôt des entreprises de grande taille, avec d'importants moyens, le principe d'allotissement est devenu le principe,

⁹⁰ MAIA J., Les nouvelles dispositions sur les contrats de la commande publique (1) Avant-propos ? *RFDA* 2016 p.197.

⁹¹ CANTILLON G., « L'achat public durable, un outil au service de l'État régulateur », *Revue française d'administration publique* 2010/2, n° 134, p 337.

⁹² DELVOLVE Pierre, « Les contrats de la « commande publique » (1) », *RFDA* 2016, p 200.

contribuant ainsi potentiellement à encourager les plus petites structures, ancrées dans le territoire.

Ensuite, la nouvelle législation relative à la commande publique consolide les possibilités de recourir à des marchés réservés, notamment pour les structures embauchant des travailleurs handicapés ou défavorisés, éloignés de l'emploi⁹³.

Un autre dispositif est celui des marchés à procédure adaptée (MAPA), qui consiste en la mise en place d'une procédure « allégée » en raison de la faible valeur financière du marché, ou de son objet⁹⁴. Ce type de marché peut être pertinent pour des activités qualifiées d'économiques mais présentant une forte dimension sociale et remplissant une mission d'intérêt général. Les services sociaux et services spécifiques peuvent ainsi bénéficier de la procédure adaptée, en vertu des directives européennes relatives aux marchés publics. L'annexe listant ces domaines comporte notamment : l'aide à domicile, l'organisation d'événements culturels, de festivals, l'action de syndicats, d'associations, la restauration, ainsi que des thématiques vagues telles que l'aide à la collectivité, le soutien administratif... Pour ce type de marchés, même si les entités restent libres sur un certain nombre de points, des principes demeurent : la pondération des critères de choix est libre, une négociation est possible mais doit être annoncée, les obligations de publicité sont moins lourdes et strictes.

En outre, hors dispositions portant sur ces marchés spécifiques, le point fondamental réside dans les critères d'attribution du marché et le renforcement de la possibilité d'introduire des clauses sociales et environnementales. Il est possible de retenir comme critère d'attribution l'offre économiquement la plus avantageuse mais il est également possible de se fonder sur des critères qualitatifs « environnementaux ou sociaux liés à l'objet du marché »⁹⁵. Cette disposition, introduite avec l'essor des préoccupations de développement durable, apparaît essentielle pour tempérer le critère du moins-disant, et ouvrir davantage les marchés à d'autres types de concurrents.

L'usage de ces clauses sociales et environnementales étant toutefois relativement récente et soumis à un cadre bien précis, leur mise en œuvre n'est pas aisée pour les collectivités territoriales, qui doivent s'approprier cet outil. Aussi, une grande vigilance doit être portée sur la manière de formuler cet objet du marché, d'où découlent ces autres critères. Elles sont à utiliser avec précaution, afin qu'elles ne soient pas considérées comme du favoritisme, et censurées par le droit européen. Ainsi, elles doivent concerner les conditions d'exécution du

⁹³ Article L2113-12 Code de la commande publique.

⁹⁴ Article L2123-1 Code de la commande publique.

⁹⁵ Article L2152-8 et R2152-7 code de la commande publique.

marché, et ne pas seulement décrire le prestataire. En d'autres termes, il ne faut pas seulement exiger que le prestataire remplisse des conditions particulières (environnementales ou sociales, en l'occurrence), mais que ces conditions soient justifiées par rapport à l'objet du marché, et mise en application dans le cadre de l'exécution du marché. Concrètement, pour choisir une offre, l'acheteur peut se fonder sur des critères de performances, notamment environnementales et/ou sociales, sur un principe de mieux-disant.

Il s'agit d'un exercice difficile, dans la mesure où « Le pouvoir adjudicateur doit dès lors, pour chaque marché, trouver un équilibre entre (...) le respect du principe de libre concurrence, le principe d'efficience et l'intégration des dimensions environnementales et sociales. »⁹⁶, à tel point que « cette hybridation, au sein des marchés publics, d'objectifs de nature juridique (assurer le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence des procédures), et d'objectifs de politique publique (favoriser l'insertion sociale, protéger l'environnement, contribuer au développement des petites et moyennes entreprises...), continue de nourrir la controverse »⁹⁷. Cela renvoie à la notion de régulation économique « ici entendue comme une « fonction tendant à réaliser certains équilibres entre concurrence et d'autres impératifs d'intérêt général »⁹⁸. En outre, il importe que ces critères soient suffisamment précis et en lien avec le marché pour ne pas risquer d'être invalidés par le juge. Le Conseil d'Etat dans une décision récente a par exemple refusé de valider la responsabilité sociale des entreprises (RSE) comme critère pour un appel d'offre⁹⁹.

Aussi, en pratique l'utilisation des clauses sociales et environnementales apparaît encore insuffisante. C'est la raison pour laquelle de nouvelles dispositions ont été adoptées, visant à encourager les entités publiques à mobiliser ces outils, via des schémas, des documents de planification. Ainsi, l'obligation légale faite aux entités passant des marchés publics pour plus de 100 millions par an d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER)¹⁰⁰ est révélatrice du poids considérable que peut exercer la commande publique sur l'orientation de l'économie vers d'autres modèles, d'autres valeurs. Il s'agit de façonner la commande publique afin de contribuer au développement durable, à l'essor de l'ESS, et ce faisant à agir économiquement sur des aspects sociaux.

⁹⁶ CANTILLON G. précité p 338.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ *Idem* p 345.

⁹⁹ Conseil d'État, Nantes Métropole, 25 mai 2018, req. n°417580.

¹⁰⁰ Instauré par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, et modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Ce schéma est l'un des derniers outils mis en place, il fait suite à une série de dispositifs élaborés dans le sillage de l'Agenda 21, puis des objectifs du millénaire. Il s'agit d'une conception de la commande publique clairement contenu dans la RGPP¹⁰¹.

Loin d'être un outil de droit public économique neutre, la commande publique serait particulièrement pertinente pour les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur politique sociale dans un contexte concurrentiel fort. Toutefois, tous les acteurs ne sont pas économiquement égaux dans ce domaine. Le statut associatif, par définition non lucratif, peut rencontrer des difficultés pour s'inscrire dans ce marché concurrentiel, alors même que les associations ont le droit de répondre à des marchés publics. Les seuls besoins des collectivités territoriales ne pouvant toujours suffire à apporter un appui financier suffisants, et certaines actions associatives s'inscrivant à la marge des activités économiques, notamment en matières sociales, le besoin de subvention demeure essentiel. Les relations entre collectivités publiques et associations sont toutefois loin d'être exemptes de difficultés.

2.1.2. Subventions : vers une modification de la relation entre collectivités territoriales et associations

Les nouveaux enjeux sociaux et économiques, sans remettre totalement en cause l'action publique des collectivités territoriales, font émerger davantage d'initiatives privées, de nouveaux modèles économiques. En effet, le monopole des pouvoirs publics sur l'intérêt général n'étant plus d'actualité, « Les acteurs de la société civile engagés dans des démarches d'économie sociale et solidaire sont porteurs d'une vision à long terme à travers des projets qui relient développement économique, enjeux sociaux et enjeux environnementaux. »¹⁰². À ce titre, les associations occupent une place importante. Elles existent depuis longtemps, mais leurs champs et modalités d'action ont évolué, en fonction notamment des besoins, et du contexte politique, économique et social.

¹⁰¹ Celui-ci énonce que « le dispositif de commande publique poursuit plusieurs finalités complémentaires : le moindre coût pour les finances publiques ; la promotion d'un achat socialement responsable, notamment lorsqu'il permet de développer l'emploi de personnes à réinsérer ; le développement durable ; l'accroissement de la part des petites et moyennes entreprises parmi les fournisseurs », CANTILLON G., précité p 336.

¹⁰² FRAISSE L., « Coconstruction : enjeux et éléments de définition », *Juris associations* 2018, n°584, p.20

Outre la possibilité croissante de recourir à ces entités via des marchés publics et des délégations de services publics, la subvention constitue un levier économique fondamental mobilisable par les collectivités territoriales, pour les associations particulièrement.

L'un des grandes avancées récentes à ce sujet a été la définition de la subvention. Alors que ce dispositif est très ancien, cette clarification était essentielle considérant le renforcement de la réglementation relative aux aides d'État, ainsi que l'augmentation du recours à la commande publique. C'est ainsi que l'article 59 de la loi sur l'économie sociale et solidaire adoptée en 2014 qui apporte cette définition, inspirée du contenu de la directive relative aux marchés publics.

Auparavant, le flou tendait à freiner les acteurs publics, qui se réfugiaient vers les marchés publics, alors même que des éléments jurisprudentiels existaient déjà, repris dans cette loi. Initialement, il s'agissait d'une action discrétionnaire, unilatérale, de la part des pouvoirs publics, mais dans un arrêt du Conseil d'État « Cinémathèque » rendu 18 mai 2004¹⁰³, le juge a tenté de clarifier la distinction entre marché public et subvention, en retenant le critère de l'initiative de l'activité. Si les pouvoirs publics prennent l'initiative, il s'agit d'un marché public ; si ce sont les associations qui se manifestent, l'argent octroyé est une subvention. Cette définition est reprise dans la loi de la manière suivante : « les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés ; définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires »¹⁰⁴.

Plusieurs circulaires sont venues préciser un certain nombre d'éléments et fournir des outils concrets aux acteurs, notamment afin de s'assurer de la conformité de ces subventions avec le droit de l'Union Européenne portant sur les aides d'État. En effet, l'article 106§1 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) prohibe tous les droits spéciaux ou exclusifs, quelle que soit leur forme¹⁰⁵. Quant à l'article 107§1 TFUE spécifiquement dédié

¹⁰³ Conseil d'Etat, Avis n°370169, Cinémathèque française, 18 mai 2004.

¹⁰⁴ Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

¹⁰⁵ Ces derniers sont définis dans la directive 2006/111/CE comme étant tous « droits accordés par un pays de l'UE à un nombre limité d'entreprises au moyen de tout instrument législatif, réglementaire et administratif qui, sur un territoire donné : limite à deux ou plus le nombre des entreprises autorisées à fournir un service ou à exercer une activité selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires ; ou désigne, selon de tels critères, plusieurs entreprises concurrentes, comme autorisées à fournir un service ou exercer une activité ; ou confère à une ou plusieurs entreprises, selon de tels critères, des avantages légaux ou

aux aides d'État, il pose une interdiction de principe, quel que soit les moyens d'accorder une aide pécuniaire, à partir du moment où cela provient directement ou indirectement de l'État¹⁰⁶. Ces aides d'État pour être considérées comme telles et être déclarées illégales doivent résulter de l'intervention de l'État avec les ressources de ce dernier, accordant un avantage susceptible d'impacter la concurrence et les échanges entre les États. Cependant, si l'apport est qualifié d'aide d'État, des dérogations sont admises lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de la mission particulière confiée à l'entreprise. Des critères plus précis ont été fixés par la jurisprudence *Altmark Trans*.¹⁰⁷ Toutes ces règles sont compilées dans ce qui est appelé le « Paquet Almunia »¹⁰⁸, du nom de la jurisprudence correspondant à la dernière actualisation de ces critères.

Les subventions peuvent ainsi être octroyées à tout type d'acteurs, selon les règles contenues dans les articles L 1511-1 à L1511-7 CGCT. Les détails sont énoncés dans le décret 2002-241 de 2001¹⁰⁹, indiquant les catégories de subventions suivantes : charges de fonctionnement ; investissements matériels, immatériels ; financement d'activités de conseil externes, sans excéder 15 millions d'euros ; actions de formation. Des plafonds sont ensuite fixés, l'article R 1511-1 CGCT disposant que « Le montant des subventions qui peuvent être versées annuellement par une collectivité territoriale ou un groupement à un des organismes visés à l'article L. 1511-7 ne peut excéder 50 % du total des recettes annuelles perçues par cet organisme. Ce montant ne peut avoir pour effet de porter le montant total annuel des aides publiques perçues par l'organisme bénéficiaire à plus de 80 % du total annuel de ses recettes. »

réglementaires qui affectent substantiellement la capacité de toute autre entreprise de fournir le même service ou de se livrer à la même activité sur le même territoire dans des conditions substantiellement équivalentes ».

¹⁰⁶ CJCE 3 juill. 2003, *Chronopost E.A*, n°C83-01.

¹⁰⁷ CJCE 24 juill. 2003, *Altmark*, n°C280/00. Elle prévoit que la compensation est ainsi autorisée et ne constitue pas une aide d'Etat si des obligations claires de service public existent, si leur périmètre et leurs objectifs sont clairement définis, et si la compensation équivaut strictement aux besoins (interdiction de surcompensation). Ces critères sont applicables s'il existe un marché public ou un cadre dans lequel sont déterminés préalablement les coûts du service (notamment certaines délégations de service public si une procédure de choix du délégataire le plus efficient a eu lieu et peut constituer une base à la vérification des autres critères), ou le cas échéant lorsqu'il est possible de calculer les coûts équivalents à « une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée ». Toute surcompensation sera considérée comme une aide d'État, que la commission devra contrôler afin de s'assurer qu'elle ne fausse pas la concurrence, et pourra potentiellement la sanctionner.

¹⁰⁸ Le paquet Almunia est composé d'une « Décision de la Commission relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général » du 20 décembre 2011, 2012/21/UE ; ainsi que d'une communication de la Commission « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public », Communication 2012/C8/03, du 11 janvier 2012, qui décrit les obligations supplémentaires concernant les compensations qui sont supérieures à 15 millions d'euros par an et par SIEG, et qui doivent donc être obligatoirement notifiées au préalable à la Commission.

¹⁰⁹ Issus de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

La nouveauté principale ne réside pas tant dans les modalités, mais dans l'obligation formelle de rédiger une convention fixant l'ensemble des éléments relatifs à la subvention (l'objet, le montant, les modalités, etc.) dans le but de sécuriser cette procédure, et de palier au recours souvent trop systématique à la commande publique. L'objectif serait même d'étendre le recours aux subventions au-delà du secteur associatif, principal concerné actuellement par ce mode de financement.

Toutefois, une grande prudence et vigilance demeure, les collectivités territoriales pouvant dans certains cas recourir à ces structures pour exercer des missions de service public sans leur donner les moyens appropriés. C'est la raison pour laquelle la relation entre les collectivités locales et les associations est essentielle et fait l'objet d'une attention particulière. Les associations, très présentes dans le secteur social, sont néanmoins considérées comme des opérateurs économiques dans la mesure où elles sont amenées à exercer des activités marchandes. En outre, leur lucrativité étant limitée, elles ont également financièrement besoin des collectivités publiques. Particulièrement au niveau local, la proximité entre ces acteurs et les jeux de pouvoirs qui s'instaure rend compliqué l'assainissement de ces relations. Ainsi, une certaine dépendance des associations aux collectivités territoriales, résultant de divers dispositifs, est en effet constatée, particulièrement dans le secteur social. Ce dernier, par définition n'est en effet pas celui où l'activité économique soit la plus importante, en dépit de la diversification constatée des modes d'action sociale et de l'agrégation à d'autres politiques publiques.

Pour sortir de ce schéma, le concept de co-construction est de plus en plus mentionné¹¹⁰, bien que sa définition et sa mise en œuvre demeurent encore imprécises à certains égards. Les moyens d'y parvenir demeurent encore peu balisés, notamment juridiquement et « les relations entre pouvoirs publics et associations restent essentiellement régies par une logique de contrat financier (subvention ou marché public), qui ne crée pas forcément un lien de confiance aisé »¹¹¹. Tout l'enjeu réside dans le fait de casser la dynamique de dépendance financière qui s'instaure encore trop souvent, et parfois de longue date, entre collectivités publiques et acteurs associatifs. Ainsi, G. Autier et J-D. Giacometti considèrent qu' « Il est ainsi nécessaire de : reconnaître la capacité des acteurs associatifs et des acteurs de l'ESS en général à être des

¹¹⁰ Notamment par des groupements d'acteurs, tels que le réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES). « Au vu de cette situation peu encline aux évolutions et de façon plus large, le RTES défend des relations partenariales entre porteurs de projet et collectivités publiques et des dynamiques de coconstruction des politiques publiques ». Voir notamment AUTIER G., GIACOMETTI J-D., « La coconstruction avec les acteurs publics », *Jurisassociations* 2018, n°587, p.24 ; FRAISSE L., « Coconstruction : enjeux et éléments de définition », *Jurisassociations* 2018, n°584, p 20.

¹¹¹ AUTIER G., GIACOMETTI J-D., « La coconstruction avec les acteurs publics », *Jurisassociations* 2018, n°587, p 32

producteurs de services et d'intérêt général et pas seulement des bénéficiaires de subventions. Leur reconnaître la capacité d'être des interlocuteurs pour travailler sur les enjeux territoriaux et penser l'évolution des politiques publiques en fonction (...) »¹¹².

Loin de remettre en question le rôle de la subvention, les auteurs proposent de « réinterroger le cadre du code des marchés publics qui protège mal, voire parfois menace les associations locales ; repenser le rôle des collectivités dans l'accompagnement des acteurs locaux pour produire des biens et services »¹¹³. Cette démarche vise à répondre au besoin de s'appuyer et de renforcer la dynamique de transversalité des politiques publiques, si essentiel pour mener une action sociale globale et pertinente, afin que les collectivités territoriales jouent un rôle « de médiation, de mise en lien des acteurs pour répondre à de nouveaux besoins et développer de nouvelles activités et services sur le territoire »¹¹⁴. La transversalité rejoint ainsi la territorialité, les collectivités territoriales étant alors destinées à animer, à coordonner la mise en œuvre de projet beaucoup plus globaux, tant concernant la pluralité des politiques publiques concernées que le nombre et la diversité des acteurs impliqués.

Cette volonté de s'acheminer vers une relation de partenariat, beaucoup plus égalitaire, est de plus en plus remarquée, notamment à la lecture de circulaires¹¹⁵, ou de chartes signées par les autorités publiques et le secteur associatif. De nouveaux outils ont également émergés, tels que les conventions d'objectifs pluriannuels¹¹⁶, qui visent à sortir des dispositifs d'octroi de subvention ponctuel, pour un projet ciblé. La Charte des engagements réciproques entre associations et collectivités territoriales¹¹⁷, si elle n'a pas de réelle valeur juridique, constitue également un engagement fort, destiné à clarifier les relations entre ces deux acteurs majeurs. Elle vise notamment à instaurer de nouvelles dynamiques, de nouvelles relations pour sortir du schéma vertical classique.

Participant de cette logique de co-construction et d'implication accrue des pouvoirs publics au-delà d'un seul appui financier, l'action des collectivités territoriales en tant qu'opérateur économique apparaît particulièrement pertinente pour agir dans les politiques publiques renouvelées en matière sociale. Cette implication directe est relativement ancienne,

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ Circulaire du Premier Ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, dite circulaire Valls, remplaçant la circulaire du 18 janvier 2010 sur le même sujet, dite « circulaire Fillon ».

¹¹⁶ Issues de la circulaire Valls précitée, en application de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

¹¹⁷ <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>.

mais connaît un renouveau, à la faveur des nouvelles dynamiques qui se créent. Cette intervention n'est toutefois pas exempt de critiques, et l'utilisation des moyens juridiques disponibles peut considérablement influencer la manière dont la collectivité va agir sur le terrain, et impacter la réussite et la pérennisation du projet.

2.2. La collectivité territoriale, actrice et opératrice économique

L'une des formes d'intervention économique les plus anciennes mais toujours prisée des collectivités territoriales est le recours aux entreprises publiques locales (EPL), particulièrement aux SEM (société d'économie mixte). Initialement mobilisées surtout dans le domaine de la construction, elles présentent très tôt un intérêt en matière sociale, notamment depuis l'essor de l'aménagement du territoire et de son importance dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (1). En outre, la législation évolue encore en fonction des besoins, et la création législative de nouvelles catégories de SPL laisse à penser qu'un déploiement de ces structures dans d'autres champs d'action est envisageable.

Aussi, alors qu'un mouvement de mise en concurrence accrue a eu lieu et a contraint les collectivités locales à adapter leurs modes d'intervention économique, les dernières réformes législatives relatives aux EPL laissent penser qu'un retour important des pouvoirs publics s'opère actuellement, afin de mettre en œuvre des politiques publiques concourant à l'intérêt général. Il doit toutefois être combiné avec les enjeux de dynamisme économique du territoire (2).

2.2.1. SEM, entre utilisation massive et besoin de clarification

Les SEM sont des entités de droit privé, soumises au droit privé, mais composées en partie de capitaux publics. Leur contrôle par les actionnaires publics dépendra alors du pourcentage d'investissement. Il s'agit là d'une prise de risque potentiellement importante, les collectivités devenant acteur à part entière. L'article 1^{er} loi du 7 juillet 1983¹¹⁸ dispose que les SEM ont pour but la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction, d'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial ou de toute activité qualifiée d'intérêt

¹¹⁸ Loi n° 83-597 du 7 juill. 1983 relative aux sociétés d'économie mixtes locales.

général. L'objet social de la SEML est circonscrit au périmètre des compétences de la collectivité qui le crée¹¹⁹.

Ce mode d'action économique est très anciens, puisqu'on peut faire remonter ses origines à la Cie des Indes, Manufacture des Gobelins ou de Sèvres¹²⁰. Les SEM se sont surtout développées en France dans l'entre-deux guerres, notamment pour la construction de logements sociaux¹²¹, donnant naissance au « socialisme municipal ». Déjà à l'époque « Il s'agissait alors de faire face à la défaillance des promoteurs et des concessionnaires privés »¹²².

Pour Jacques Da Rold, il est important de souligner que le droit des entreprises publiques locales s'est construit en réaction aux besoins sociaux et économiques des territoires, de telle sorte que ces outils sont conçus sur mesure pour l'action publique locale¹²³. Non seulement le périmètre d'action de ces sociétés est déterminé par les besoins locaux, mais l'implication quantitative et « qualitative » des collectivités locales actionnaires en font un outil privilégié de mise en œuvre de l'action publique.

Selon l'article 1522-1 CGCT, les SEM sont constituées en SA soumises au code du commerce. Bien qu'incluant des acteurs économiques privés, ces entités ont toutefois la particularité de pouvoir posséder jusqu'à 85% d'actionnaires publics. Des situations parfois délicates sont apparues, dans la mesure où dans la plupart des cas, le contrat a pour conséquence de faire supporter les risques financiers sur les SEM, les aides financières qui pourraient être accordées sont strictement encadrées. Aussi, afin de mener à bien leurs activités, dans l'intérêt général, les SEM bénéficient d'aides spécifiques, encadrées, sans le respect de la réglementation sur les aides d'État.

En tant que sociétés, ces opérateurs économiques bénéficient d'une autonomie financière, mais cependant relative puisque les collectivités actionnaires ont un rôle fondamental, de même que l'État, présent particulièrement par le soutien de la Caisse des Dépôts depuis sa création dans les années 1950¹²⁴. Bien avant le phénomène de territorialisation précédemment décrit, les SEM étaient déjà les outils de prédilection des collectivités locales, dans la mesure où « l'histoire de l'économie mixte est liée à celle des interventions économiques des collectivités territoriales. ». Or, ces sociétés ont connu une période de désengagement des

¹¹⁹ Article L1521-1 CGCT. Réaffirmé par la loi du 2 janvier 2002.

¹²⁰ DA ROLD J., *Les sociétés d'économie mixte, acteurs de la ville. Regards croisés en France et en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2010, p 20.

¹²¹ Décrets-lois Poincaré 26 nov. et 28 déc. 1926.

¹²² DA ROLD J. précité, p 21.

¹²³ *Idem* p 23.

¹²⁴ *Idem* p 65. L'auteur les qualifie également d' « outil de l'interventionnisme économique des acteurs locaux », et d'innovateur et pionniers dans l'animation sociale et les services publics urbains.

collectivités territoriales, qui a abouti à une crise dans les années 1970. Pour y remédier, le pouvoir des collectivités actionnaires a été renforcé par la loi de 1982 qui a initié le mouvement de décentralisation¹²⁵. Cette loi a également permis l'ouverture à des activités complémentaires et la possibilité d'assurer des missions pour des collectivités non-actionnaires¹²⁶. L'objectif est alors d'asseoir la santé financière de ces sociétés en diversifiant les ressources, tout en s'adaptant aux nouvelles règles de concurrence.

Ensuite, le droit de la concurrence est venu également ébranler ce mode d'action économique, sans pour autant le faire vaciller. Leur essor a ainsi marqué un temps d'arrêt, avant de connaître un regain après les années 2000 à la suite des évolutions relatives à l'organisation institutionnelle et aux politiques publiques. Selon Jacques Da Rold, les SEML sont ainsi « un « bon révélateur » des espaces de liberté dont disposent les collectivités locales dans leurs modes d'organisation spécifiques, en fonction de leurs propres cultures »¹²⁷. Or, parmi les nouveaux enjeux identifiés par l'auteur, figurent la compétitivité économique, la métropolisation, la recherche de cohésion sociale des territoires, crise du logement et du foncier, développement durable, etc.¹²⁸. Toutes ces problématiques sont susceptibles, sinon de remettre en cause l'action des SEM, au moins de les faire évoluer.

Par ailleurs, le manque de clarté dans les compétences entre les collectivités territoriales a pu également compliquer, voire limiter, l'action des SEM pour des projets d'aménagement d'envergure qui nécessitent une maîtrise d'ouvrage publique claire et forte. Ainsi, sur la thématique de l'aménagement, utile à la cohésion sociale et territoriale, la loi SRU¹²⁹ a défini un nouveau cadre contractuel dénommé convention publique d'aménagement¹³⁰, utilisable par les collectivités locales qui confient l'étude ou la réalisation d'opérations d'aménagement à un établissement public ou une SEML. Cette convention consiste « à acquérir tout ou partie des terrains et immeubles inclus dans le périmètre concerné, à remodeler la structure foncière en fonction du parti d'aménagement retenu, à faire réaliser les travaux de viabilisation (voies et réseaux), à procéder aux démolitions nécessaires et à vendre les terrains ainsi aménagés à des constructeurs. La convention peut également prévoir des missions annexes, d'animation de quartiers, en attendant la remise définitive de tous les équipements à la commune, mais ces

¹²⁵ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹²⁶ Article L1521-1 CGCT.

¹²⁷ DA ROLD J., précité p 30.

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

¹³⁰ Articles L. 300-4 et L. 300-5 du code de l'urbanisme.

missions sont très limitées par rapport à la mission principale »¹³¹. En outre, l'article L. 1523-7 du CGCT permet aux collectivités locales de verser aux SEML des subventions ou des avances destinées à des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises.

Les évolutions juridiques vont donc dans le sens d'une sécurisation de l'action des SEM et un élargissement de leurs possibilités d'action au regard de la recomposition des politiques publiques, notamment en matière sociale.

Même s'il est légalement possible qu'une SEM soit composée majoritairement d'actionnaires privés, dans les faits, les collectivités publiques occupent un poids considérable. On peut ainsi constater que même si le droit privé pénètre ces activités, la volonté pour les acteurs publics de garder le contrôle demeure importante. Cela peut être expliqué par des motifs tenant d'une part à la mentalité de ces acteurs, à l'ancrage des pratiques. Cette tendance est renforcée par l'émergence de nouvelles formes d'EPL.

2.2.2. Les entreprises publiques locales, une recrudescence de l'action publique locale, mais des risques financiers à limiter

Les EPL regroupent les SEM, les SPL, et les SEMOP (dernière innovation législative). Seules les SPL sont en principe exemptées de mise en concurrence puisqu'il s'agit d'entreprises totalement détenues par des collectivités locales.

Les nouveautés législatives détaillées ci-après viennent contribuer à clarifier les incertitudes quant au positionnement de ces structures par rapport au droit de la concurrence, et apporter de nouveaux outils aux collectivités territoriales. En effet, à mesure que les SEM se sont développées, une certaine ambiguïté est née quant au rôle des collectivités locales dans ces structures, et leur relation au regard du droit de la commande publique. Le principe de mise en concurrence avait notamment été relativisé concernant les SEM et la jurisprudence des contrats « in house », ou de quasi régie. En effet, le juge européen a pu estimer dans l'arrêt Teckal que : « dans l'hypothèse où l'autorité publique exerce sur l'entité contractante un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette entité réalise

¹³¹ Définition donnée par le ministère dans un argumentaire destiné à la Commission européenne pour plaider en faveur de la non mise en concurrence de ce type de contrat.

l'essentiel de son activité avec la ou les autorités publiques qui la détiennent »¹³². Le juge français a repris une partie de la solution et introduit un pourcentage à la deuxième condition. Un débat sur l'interprétation de ces solutions a ensuite eu lieu. Pour une partie de la doctrine notamment, les SEML devrait pouvoir bénéficier de cette exemption¹³³. Mais finalement, la jurisprudence européenne a en principe exclu de la définition des contrats de quasi-régie (prestations « in house »), les cas où intervient au moins un actionnaire privé. C'est précisément le cas des SEM. Cela implique que l'exemption de mise en concurrence ne s'applique pas à ces entités.

Initialement, les réformes récentes avaient pour but d'aller plus loin dans l'implication des collectivités locales dans des sociétés destinées à mener des missions d'intérêt général notamment en créant de nouvelles catégories. Les sociétés publiques locales (SPL) ont ainsi été créées en 2010¹³⁴. Il s'agit d'une société anonyme mais qui, contrairement aux SEM, peut être composée uniquement d'actionnaires publics. De l'avis de Gille Le Chatelier, « le fait que les collectivités territoriales, qui en sont les actionnaires, puissent librement s'adresser à elles, sans obligation de mise en concurrence, pour leur demander des prestations ou leur confier des missions qui relèvent normalement d'une qualification de marché public ou de concession a été un puissant facteur de développement »¹³⁵. Il parle de « valeur ajoutée indéniable vis-à-vis des sociétés d'économie mixte »¹³⁶. L'ouverture vers les opérateurs privés ne serait ainsi pas si franche qu'il n'y paraît, les collectivités territoriales souhaitant asseoir leurs compétences et leur légitimité. L'auteur tempère toutefois ses propos en notant que « la pratique permet de constater que leur développement est aujourd'hui bridé, tant par certaines incertitudes juridiques que par des limites tenant aux textes eux-mêmes »¹³⁷. Le législateur est ainsi appelé à clarifier la question de l'étendu des compétences pour lesquelles une collectivité peut créer une SPL. L'efficacité de ces dispositifs est donc étroitement liée à la nécessaire affirmation et mise en cohérence des compétences territoriales précédemment évoquée.

¹³² CJCE, 5^e chambre, Teckal Srl contre Comune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, 18 novembre 1999, Affaire C-107/98.

¹³³ Cf. notamment KARPENSCHIF M., « Du in house aux in house après la directive concession ? », précité. ; SESTIER J.-F., « Les nouvelles dispositions relatives aux relations in house et aux coopérations « public/public », précité ; CLAMOUR G., « Marchés et concessions « entre entités du secteur public », *Contrats Marchés publics*. 2014. Dossier 6 ; LLORENS F. et SOLER-COUTEAUX P., « Sociétés d'économie mixte et quasi-régie : la fin des illusions ? », *Contrats Marchés publ.* 2016. Repère 9.

¹³⁴ Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

¹³⁵ LE CHATELIER G., « L'essor des sociétés publiques locales (SPL) passe par une modification de la loi », *AJCT* 2018, p 263.

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Idem.*

Ces éléments manifestent toutefois clairement la volonté des pouvoirs publics de continuer à mener une action publique, même en recourant à des structures de droit privé pour des raisons de mise en conformité avec le droit européen, notamment. La part d'initiative privée est alors encore davantage limitée, ainsi que la diversité des apports financiers. La SPL est amenée à exercer une activité économique suffisante pour ne pas être totalement à la charge des deniers publics.

La SEMOP (SEM à opération unique)¹³⁸ est également d'une nouveauté qui permet aux collectivités de créer une société « sur-mesure » pour mener un projet précis et unique. Cela permet notamment d'éviter de recourir à une SEM dont l'objet ne correspondait pas tout à fait au projet et pourrait de ce fait contrevenir à la législation. Elle implique au moins une collectivité publique (entre 35% et 85%) et un opérateur économique choisi par une procédure de mise en concurrence. Il s'agit ici une nouvelle configuration mêlant dans de nouvelles proportions différents éléments du droit public économique : l'actionnariat public local, et la mise en concurrence d'opérateurs économiques. Cette nouvelle forme de SEM apparaît ainsi comme une synthèse des modes d'action et des besoins des collectivités en matière économique.

Ces nouveautés législatives semblent conforter l'hypothèse de la préférence des collectivités locales pour ce type d'action économique, ainsi que la nécessité de s'adapter à la complexification des politiques publiques et à leur territorialisation, caractérisées par une singularité de chaque projet relatif à la cohésion sociale et territoriale. La Cour des comptes note ainsi que « les entreprises publiques locales sont devenues, après la décentralisation, l'un des outils majeurs des collectivités territoriales et de leurs groupements dans l'exercice de leurs compétences et la production de services publics locaux. »¹³⁹. Rozen Noguellou parle quant à elle d'un « succès qui ne se dément pas »¹⁴⁰ pour ces EPL mais alerte toutefois sur les risques financiers inhérents à la dépendance de ces entités à l'investissement des collectivités actionnaires. Cette problématique est également soulevée par la Cour des comptes dans son référé, qui estime que « dans ce contexte, la faiblesse des fonds propres des entreprises publiques locales pose question au regard des risques qu'elles sont amenées à prendre »¹⁴¹. Cette dernière alerte sur la possibilité d'une situation « conduisant ainsi in fine à faire supporter aux contribuables les risques économiques et financiers résultant d'une défaillance

¹³⁸ Loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique.

¹³⁹ Cour des comptes, *Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques Locales*, Référé adressé à Monsieur Edouard Philippe, Premier ministre, 15 juin 2017, 14 p.

¹⁴⁰ NOGUELLOU R., « Les entreprises publiques locales : vers plus de transparence », *AJDA* 2017, p 2273.

¹⁴¹ Cour des comptes, précité p 4.

de gestion. »¹⁴². Dans le domaine social où la lucrativité est plus limitée, cette situation interpelle particulièrement. C'est la raison pour laquelle l'ouverture à une diversification des activités pour une même société publique constitue l'une des solutions. Quant aux SEM, censées mixer actionnariat privé et public, l'on constate que malgré tout que « les actionnaires « privés » sont rarement conviés à assumer financièrement les conséquences financières des difficultés rencontrées par une entreprise publique locale »¹⁴³

La clarification doit néanmoins encore se poursuivre, la Cour des comptes dressant un constat mitigé de ces sociétés et de leur relation avec les collectivités territoriales. En effet, les incertitudes quant au statut de l'ensemble de ces structures ont également conduit le Président de la Cour des Comptes à adresser au Premier Ministre, le 15 juin 2017, un référé portant sur « Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales »¹⁴⁴. Elle constate ainsi que « les mécanismes actuels de contrôle, de transparence et d'évaluation de leur contribution à l'action publique territoriale ne paraissent plus adaptés. Ils ne permettent plus de s'assurer que la création, la pérennisation et le développement des entreprises publiques locales répondent à des objectifs d'efficacité et d'efficience. Ils ne donnent plus la garantie qu'ils préservent les intérêts des contribuables et des usagers des services publics locaux et qu'ils assurent aux citoyens une participation transparente des élus à leur gestion »¹⁴⁵.

Le premier Ministre Monsieur Edouard Philippe y a répondu, indiquant qu'un certain nombre de points devaient donner lieu à des modifications législatives. Auparavant, une mission interministérielle a été menée sur la maîtrise des risques par les EPL¹⁴⁶. La difficulté vient également de la multitude de formes juridiques que regroupe l'appellation EPL.

Outil économique local de prédilection, particulièrement au service de l'action sociale, ces EPL sont des leviers puissants pour les collectivités locales, tout en incluant les dynamiques économiques et de libre concurrence. Elles favorisent l'action globale, systémique en matière sociale, mais sont encore à la recherche d'un équilibre entre les

¹⁴² *Idem* p 7.

¹⁴³ *Idem* p 8.

¹⁴⁴ Elle a également rendu un document plus conséquent sur le sujet en mai 2019. Cour des comptes, *Les sociétés d'économie mixte locales. Un outil des collectivités à sécuriser*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019, 84 p.

¹⁴⁵ Cour des comptes, précité. Elle recommande notamment de « Mettre en place, sur le plan national, un dispositif statistique de suivi et d'évaluation (...), de « Redéfinir les règles relatives à la composition de l'actionnariat public local dans ces sociétés, en cohérence avec les compétences transférées ».

¹⁴⁶ BAYLE M. R, SCHOEFFLER F., MATHIEU P., HELVIN F., *La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales*, Revue des dépenses, juin 2017, 125 p.

impératifs du droit public économique : libre concurrence d'une part, encadrement et transparence de l'action public économique d'autre part.

À l'issue de ce panorama, il apparaît que droit public économique et action sociale locale se sont nourris mutuellement des évolutions qu'elles ont connues. Dans un premier temps, le droit économique de l'Union européenne est venu remettre en question l'action publique telle que classiquement conçue en France, entraînant une très forte ouverture à la concurrence et au secteur privé, y compris dans le secteur social.

Néanmoins, les législations ont su évoluer vers une prise en compte des impératifs sociaux et environnementaux dans un contexte concurrentiel. Des dispositions spécifiques ont été adoptées, mais impliquent encore maintenant d'importants efforts de la part de l'ensemble des acteurs pour en assurer une pleine effectivité. L'adoption d'outils moins contraignants, de schémas, tendent à faciliter cette transition.

Par ailleurs, l'ouverture au droit privé et à la mise en concurrence n'a pas signé la fin de l'action publique locale, bien au contraire. Les collectivités locales mènent de nombreuses activités, notamment dans le domaine social, mais dans une conception renouvelée, beaucoup plus vaste. Cette évolution est permise par une territorialisation accrue des compétences en matière économique et sociale. Les questions de redynamisation économique et de renouvellement urbain ont fait émerger une approche beaucoup plus systémique des problématiques sociales, où les collectivités publiques ont toute leur place.

Il apparaît finalement que l'ossature générale de l'action publique, notamment *via* la politique de la ville est pleinement assurée par les collectivités territoriales, mais que l'animation et la mobilisation au quotidien laissent davantage de place aux acteurs privés, appuyés par les collectivités territoriales, dans le cadre qui leur est fixé par la législation. Plus que de nouvelles réformes législatives, c'est plutôt une appropriation de tous ces outils par l'ensemble des acteurs qui favorisera le changement.

C'est ce que semble également démontrer l'observation du projet Tast'in Fives.

**PARTIE II : ÉTUDE DE CAS A PARTIR DU PROJET
TAST'IN FIVES**

À partir de l'état de l'art établi dans la première partie, il est possible de dresser un parallèle avec l'élaboration du projet Tast'in Fives et de compléter l'analyse théorique par une vision pratique. L'enjeu de ce travail est double : d'une part, mieux appréhender la pertinence et l'effectivité des règles de droit, notamment au regard de paramètres « extra-juridiques », d'autre part, tenter d'établir une grille de lecture susceptible d'être exploitée pour « évaluer » le projet, voire d'autres.

L'étude de cas Tast'in Fives met ainsi en lumière le rôle prépondérant, primordial, des collectivités publiques et des entités auxquelles elles sont liées pour mettre en œuvre des projets à dimension sociale, dans un contexte de potentielle fragilité économique (1). Cette situation est renforcée par un cadre législatif relativement rigide, notamment en matière de contrats publics.

Si un certain « conservatisme de pratique » peut être décelé dans ces montages contractuels, fortement imprégné de droit public, l'ouverture des collectivités publiques au droit privé et à la sphère économique est de plus en plus variée, bien que les enjeux de gouvernance et contrôle de la structure demeurent centraux. Cet « entre-deux » est matérialisé par le recours aux SEM ou à des établissements publics, qui outre leur composition, présente l'intérêt de l'expertise (2). Toutefois, une inclusion des acteurs privés, préférablement ancrés dans l'ESS, demeure possible, non pas nécessairement pour gérer la structure principale, mais pour y participer (3). À ce titre, les collectivités territoriales sont également appelées à jouer un rôle, non plus en portant la structure, mais en l'accompagnant au quotidien vers l'autonomie économique, dans le respect des valeurs.

I- Une place prépondérante des collectivités publiques et de leurs sociétés, confortée par la nature des liens contractuels possibles

Considérant les prérogatives de la Ville de Lille et de la Métropole européenne lilloise (MEL), et considérant le cadre européen de subvention, l'initiative est incontestablement publique, même si le partenariat inclu des entités privées ou semi-privées. De même, la réalisation de ce projet sur le terrain d'une ZAC (zone d'aménagement concerté)¹⁴⁷ atteste de la place prépondérante des pouvoirs publics. Ce processus correspond aux enjeux de mener

¹⁴⁷ Loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967, codifiés aux articles L311-1 à L311-8 C. urba. La ZAC est mobilisée dans le cadre de projets d'envergure, et elle suppose un temps de dialogue avec l'ensemble des acteurs impliqués, y compris avec le public

une politique en conformité avec les besoins des habitants et avec les réalités foncières et économiques. Il apparaît toutefois intéressant d'analyser en quoi cette démarche influe sur les modes d'action des pouvoirs publics et sur les outils juridiques qu'ils mobilisent en conséquence. En d'autres termes, quelles différences peut-on déceler dans la manière de s'investir des pouvoirs publics et la nature des outils mobilisés, selon que l'initiative plutôt d'origine publique ou privée ? Comment les processus et outils s'adaptent fonction des opportunités et freins du territoire ?

Premièrement, malgré les difficultés rencontrées pour parvenir à un montage juridique satisfaisant, les modalités de contractualisation apparaissent relativement classiques. Il s'agit du bail à construction et du bail commercial (L145-1 C. commerce), qui s'inscrit à l'intérieur d'un premier cercle contractuel constitué par une concession d'aménagement conclue avec la Soreli pour l'aménagement global de FCB (1.1).

Ces outils semblent correspondre aux besoins des collectivités publiques, mais tendent à davantage mobiliser des cocontractants publics ou majoritairement contrôlés par des personnes publiques. Des formes juridiques plus novatrices en termes de gouvernance, telles que la SCIC, sont quant à elles théoriquement possibles mais en pratique beaucoup moins évidentes à concrétiser (1.2). Ce ne sont alors pas tant les dispositions juridiques qui déterminent ces choix, mais des considérations financières et politiques, tenant notamment aux problématiques traitées et aux besoins de compétences spécifiques et transversales.

1.1. Des outils juridiques spécifiques aux projets d'envergure menés dans le cadre de la politique de renouvellement urbain et de cohésion sociale

Le droit public des contrats s'est forgé à mesure que les actions des pouvoirs publics se sont développées. Le plus emblématique est probablement la délégation de service public, passerelle entre une administration et des opérateurs externes, pour beaucoup relevant du secteur privé. Ensuite, le développement du droit des marchés publics a introduit des normes procédurales supplémentaires et contraint les personnes publiques à diversifier leurs interlocuteurs, en recourant à la mise en concurrence. À mesure de la diversification des missions, des acteurs et des sources de droit, une certaine complexité, voire une confusion, s'est installée. Une clarification a alors eu lieu avec l'adoption du nouveau droit de la commande publique en 2015¹⁴⁸. Transposant les directives européennes de 2014, ces ordonnances soumettent à présent aux mêmes règles l'ensemble des contrats pouvant être

¹⁴⁸ Directives et ordonnances précitées.

conclues par les collectivités publiques, qu'il s'agisse de marchés publics ou de concessions. Cette démarche, de l'avis de beaucoup, et notamment de P. Delvolvé visait à limiter « les discussions et analyses byzantines sur l'identification des contrats et des règles qui leur sont applicables »¹⁴⁹. L'auteur nuance toutefois ses propos en admettant qu' « au sein des deux groupes que constituent fondamentalement les concessions et marchés, s'insèrent des contrats qui peuvent être très divers »¹⁵⁰. Un degré supplémentaire de clarification et d'homogénéisation de la matière a été franchi avec l'entrée en vigueur du code de la commande publique. Ce fastidieux travail permet notamment aux praticiens de davantage se repérer, et confirme la dichotomie marchés publics/concessions, tout en mentionnant des contrats atypiques et en consacrant des principes communs dans son chapitre préliminaire. Toutes les questions ne sont toutefois pas tranchées, et un certain nombre d'éléments demeurent soumis à l'interprétation du juge.

Le projet Tast'in Fives et plus largement l'aménagement de Fives Cail Babcock constituent un exemple significatif de montage contractuel complexe et d'interaction entre différents contrats. L'imbrication de plusieurs contrats apparaît nécessaire, incontournable considérant la diversité des missions nécessaires et des prestataires compétents, mais est en même temps qu'elle est source de difficultés.

A la genèse du projet se trouve la réhabilitation de la friche industrielle FCB, étendue sur 25 ha. Le terrain étant propriété de la ville, une concession d'aménagement a été conclue avec la Soreli, société anonyme d'économie mixte de rénovation et d'aménagement de Lille¹⁵¹. S'agissant ensuite de Tast'in Fives, la ville de Lille s'est engagée à se porter acquéreur auprès de la Soreli pour qu'ensuite soit conclu un bail à construction au profit de cette dernière¹⁵². Les travaux sont supposés être financés par les fonds européens du projet, et sur les fonds propres de la Soreli. En principe, une partie de ces investissements devra être remboursée par l'exploitation du site, via le bail commercial qui sera conclu entre la Soreli et la structure à déterminer. Or, l'un des éléments fondamentaux, issus du nouveau droit de la commande publique, et impactant le projet Tast'in Fives concerne le risque économique potentiellement supporté par l'aménageur. Considérant la définition donnée de ce risque, ce dernier semble *a priori* avéré en l'espèce, puisqu'il s'entend comme transféré à l'aménageur « lorsque, dans les

¹⁴⁹ DELVOLVÉ P., « Les contrats de la « commande publique » », *RFDA* 2016, p 200.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ Cet acteur, créé il y a plus de trente ans par la Ville de Lille fait partie des partenaires UIA. Elle a déjà été mobilisée sur plusieurs grands chantiers de la Métropole Européenne Lilloise. Lille métropole et la Ville de Lille détiennent 52% des capitaux de cette société locale.

¹⁵² Convention signée le 27 novembre 2017. La délibération du Conseil municipal précise que « Cette convention reprend les conditions essentielles juridiques et financières arrêtées par les parties, tout en leur laissant la latitude de définir les modalités les mieux adaptées à leur mise en œuvre. »

conditions d'exploitation normales, ce dernier n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service »¹⁵³. En outre, il « doit trouver son origine dans des facteurs sur lesquels les partis n'ont aucun contrôle »¹⁵⁴. Aux vues notamment des échanges que nous avons pu avoir avec les partenaires du projet, et des choix effectués par la mairie de Lille, ce risque a été identifié et des dispositions ont été prises pour éviter de faire supporter à la Soreli un risque trop conséquent. Une telle démarche est d'autant plus logique la Soreli étant une SEM, dans laquelle la Ville de Lille possède des parts importantes, sa mise en danger pourrait avoir des répercussions sur la collectivité locale¹⁵⁵. C'est ainsi que la mairie a décidé de se porter caution en cas de non-paiement des loyers du futur bail commercial, et qu'un soin tout particulier est apporté au choix du futur exploitant, privilégiant des structures solides, existantes, dans lesquelles les collectivités publiques sont impliquées. Le risque en matière immobilière n'est pas nouveau et à déjà suscité des réflexions, alors même que l'investissement immobilier est un des modes d'action des collectivités locales. Sylvie Caudal estime notamment que la réglementation doit encore évoluer afin de limiter les prises de risques¹⁵⁶.

La concession, régie par l'article L300-1 C. urba, apparaît comme l'outil le plus approprié pour un projet tel que celui en présence. Le recours à ce type de contrat se justifie tant du fait de la nature et de la dimension du projet, que du fait du statut et du champ de compétences de l'entité mobilisée (Soreli). Pour ce projet global, recourir à la Soreli répond tout à fait à la logique de mener une politique de rénovation urbaine ambitieuse puisqu'elle réunit deux critères essentiels : la compétence, et la « proximité » avec la ville de Lille à l'origine du projet. Le choix a été d'autant plus libre que l'autorité concédante peut organiser librement la procédure qui conduit au choix du concessionnaire dans le respect des principes énoncés à l'article 1^{er} de l'ordonnance et des garanties procédurales fixées par voie réglementaire¹⁵⁷.

À partir de cette situation de départ, les outils juridiques à disposition pour réaliser Tast'in Fives devaient alors s'inscrire davantage dans le droit public, contribuant à entretenir de ce fait le rôle prépondérant des collectivités locales. Toutefois, la concession implique un transfert foncier, supposant à terme que la structure (en l'occurrence la Soreli), conserve la propriété, ce qui n'était pas son souhait. Or, les exigences de l'UIA imposent que le

¹⁵³ PACHEN-LEFEVRE M-H., ASIKA E., « Vademecum des concessions d'aménagement à risque », La gazette, 20 mars 2017, p 52.

¹⁵⁴ *Idem*.

¹⁵⁵ Le risque financier inhérent à l'étroite relation entre collectivités locales et SEM est un sujet de débat récurrent quant à la stabilisation des SEM juridiquement et financièrement.

¹⁵⁶ CAUDAL S., in CAUDAL S. et SESTIER J-F., précité p 86.

¹⁵⁷ Ordonnance 2016-65, précité.

propriétaire final soit un partenaire du projet, et ne soit pas une entité purement privée. Une seule option restait alors envisageable : que la ville de Lille procède au rachat de la parcelle concernée, en mobilisant des fonds propres. Ensuite, un bail à construction d'une durée de 25 ans (bail emphytéotique de droit commun) a été privilégié à d'autres cadres de contractualisation, dans la mesure où l'objectif était de respecter la volonté des co-contractants, ainsi que les exigences du cadre européen. En application des articles L 251-1 du code de la construction et de l'habitation, le bail à construction prévoit que la Soreli récupérera un loyer auprès de l'opérateur chargé de l'exploitation du site, et qu'à défaut de paiement, la ville de Lille se porte garant. Ce bail à construction se caractérise également par l'obligation faite au preneur de construire¹⁵⁸. L'objet, condition essentielle de ce bail, est alors la mise en valeur du terrain par la construction d'un bien.

Ainsi, la nature des contrats mobilisés, qu'il s'agisse de la concession, du bail à construction, et même du bail commercial, n'est pas à remettre en cause, dans la mesure où leur objet apparaît en adéquation avec les objectifs et besoins du projet. On rejoint l'analyse de Gregory Kalfèche qui estime que « l'interventionnisme par contrat passe aujourd'hui par des contrats connus et la matière n'a pas d'originalité particulière »¹⁵⁹. Toutefois, les obligations qu'ils impliquent appellent à la prudence de la part du cocontractant principal : la ville de Lille. C'est la raison pour laquelle elle se tourne vers un acteur connu et reconnu, sur lequel elle exerce un certain contrôle : la SEM. La nature des cocontractants, ainsi que les obligations découlant des contrats conduit alors à s'inscrire dans un schéma où les collectivités locales occupent une place déterminante pour initier le projet et assurer son aboutissement et l'atteintes des objectifs fixés en matière notamment de politique de la ville.

Une fois résolues ces premières difficultés juridiques, la question s'est posée de maintenir la construction d'une SCIC pour conclure le bail commercial avec la Soreli. Considérant les enjeux économiques, sociaux, et de gouvernance collective, c'est en effet cette forme qui avait été envisagée par les partenaires, et conseillée par le prestataire Baluchon. S'agissant des objectifs du projet, et du contexte impliquant plusieurs partenaires, le modèle de SCIC apparaissait particulièrement pertinent. Cependant, c'est sur les questions de gouvernance que le modèle a suscité davantage de craintes. L'initiative publique et la mobilisation d'acteurs « semi-publics » a semble-t-il orienté les choix de la structure. Il est à noter sur ce point que des précautions quant à la nature de la structure de gestion finale ont été

¹⁵⁸ Articles L 251-1 à L251-9 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁵⁹ KALFLECHE G., précité p 233.

prise puisqu'il est fait mention dans une délibération de « la SCIC ou du tiers agréé »¹⁶⁰, laissant ainsi une marge de manœuvre aux porteurs de projet et futurs co-contractants.

1.2. La gouvernance des collectivités locales, au cœur des enjeux de politique de la ville et de cohésion sociale

Forme clé de l'ESS, les SCIC, créées en 2001¹⁶¹, ont pour objet « la production ou la fourniture de biens, de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. » Tout comme l'ensemble des acteurs de l'ESS, ses activités présentent une lucrativité limitée, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne mènent pas d'activité marchande. Une SCIC peut être composée d'une diversité d'acteurs, tous sur un même pied d'égalité en termes de vote, répartis en différents collèges, parmi lesquels les personnes publiques. Ce mode de gouvernance constitue l'une des principales singularités et des atouts de cette structure. Sur ce point, en 2001, la loi prévoyait une implication possible à hauteur de 20% maximum pour les personnes publiques. Avec la loi relative à l'ESS de 2014¹⁶², visant notamment à moderniser ce statut, le plafond est élevé à 50%. De plus, le regroupement par collèges implique que ce plafond est appliqué à l'ensemble des membres d'un même collège. De ce fait, les collectivités publiques, même plurielles, ne peuvent en aucun cas détenir une position majoritaire, dominante. Il s'agit là d'une différence majeure par rapport à d'autres types de structures appartenant ou non à l'ESS, telles que les associations, ou les SEM.

Cette limitation peut être perçue comme un moyen de maîtriser l'implication et le pouvoir des collectivités territoriales, et de préserver l'initiative privée de telles structures, alors même que l'objectif de ces nouvelles modalités de gouvernance est de transformer la place du salarié pour le remettre au centre de la décision.

Par ailleurs il est possible de considérer que du côté des collectivités publiques, ce plafond est une garantie d'investissements et de risques financiers limités. Les personnes publiques apportent ainsi une aide tout en étant parties prenantes aux décisions, sans toutefois supporter des risques financiers importants, corollaires de la position majoritaire.

¹⁶⁰ Délibération Conseil municipal convoqué le 01/12/17, réuni le 8 décembre 2017 sous la Présidence de Madame AUBRY, Maire, n° 17/674.

¹⁶¹ Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération et Loi 2001-624 17 juillet 2001 portant diverses mesures d'ordre social, éducatif et culturel. Les premières coopératives datent quant à elles du 19^e siècle.

¹⁶² Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Dans cette configuration, il ne s'agit pas d'une inclusion de privé dans une structure à dominante publique comme la SEM, mais d'une ouverture aux personnes publiques d'une structure avant tout privée.

Le projet TIF fonctionnant sur une dynamique de partenariat associant des structures de différents types, le modèle de la SCIC apparaissait pertinent pour pérenniser et institutionnaliser cette complémentarité, tout en possédant une dimension économique et sociale souhaitée. En outre, la SCIC est une forme juridique qui accorde une place aux habitants et à tout type d'organisme intéressé. Cela entre en totalement cohérence avec l'objectif social du projet et permettait de « redonner du pouvoir » aux habitants sur cette initiative publique, en élargissant également au-delà du cercle des partenaires initiaux UIA. À ce titre, outre son effet souhaité sur le salariat, le statut de coopérative, et dans une moindre mesure d'association, peut également être envisagé comme un moyen de renouveler la gouvernance dans des projets d'intérêt général portés, initiés par les pouvoirs publics.

Toutefois, ce sont ces mêmes modalités de gouvernance reposant sur l'attribution d'une voix par coopérateur indépendamment du taux de participation au capital qui ont en partie contribué à se détourner de ce choix pour Tast'in Fives, au moins dans un premier temps. Les investissements financiers effectués par la mairie de Lille, les incertitudes quant au développement économique de cette structure dans un quartier politique de la ville en mutation, soumis à de fortes incertitudes économiques expliquent en grande partie ce renoncement.

En effet, la ville de Lille étant de fait le porteur de projet et ayant supporté d'importants risques financiers, le modèle coopératif ne convenait plus. En outre, le collectif d'acteurs privés ou associatifs autour de ce projet ne présentait pas *a priori* la force économique (et juridique) suffisante pour assurer un leadership et surtout assurer la viabilité du projet. Ces craintes ont été confirmées par les difficultés rencontrées pour trouver un candidat potentiellement pertinent à l'occasion de l'appel à manifestation d'intérêts.

Il était alors politiquement difficile pour la mairie de perdre le contrôle de ce projet, considérant notamment les clauses contractuelles qui lient la mairie de Lille et la Soreli.

Ainsi, les enjeux fonciers et financiers, ainsi que les habitudes adoptées pour mener des actions publiques orientent le projet vers une participation forte de la Ville et de l'État, au détriment de structures ESS où le rôle des CT est moindre. Bien que cela puisse à certains égards être perçu comme un affaiblissement de la dimension sociale et innovante du projet, cette démarche présente une certaine logique par rapport aux modes d'intervention des collectivités locales en matière de politique de la ville.

Recourir à une SCIC est synonyme d'un basculement beaucoup plus prononcé vers le secteur privé. Le cadrage juridique existe et se met en place, mais la forte implication des collectivités publiques plus en amont du projet complique fortement, voire empêche de faire aboutir cette proposition dès le démarrage de l'activité.

Pourtant, la ville de Lille est fortement impliquée sur l'ESS, à travers diverses actions, et via sa participation à plusieurs SCIC. Cependant, l'historique de ces dernières est sensiblement différent de la manière dont est conçu et mis en œuvre le projet Tast'in Fives. Il semble en effet plus aisé et logique pour les collectivités locales d'intervenir en appui d'une structure d'initiative privée que d'elle-même initier cette structure, considérant les contraintes techniques et contractuelles précédemment mentionnées. Cela est renforcé par les garde-fous posés par les institutions européennes dans le cadre de l'appel UIA. À partir du moment où le foncier doit demeurer public, et où le projet est d'une dimension très importante, seuls apparaissent pertinentes des structures et des montages contractuelles à dominante publique, avec un leadership assuré par des collectivités locales.

L'abandon de la SCIC a été en partie guidé par la nature des actes juridiques conclus par la ville de Lille afin de mener à bien son projet. Toutefois, on ne peut véritablement parler de choix dans la mesure où, quelles que soient les modalités envisagées, sont mobilisés les mêmes types de contrats, notamment la concession. Les normes demeurent donc les mêmes, notamment s'agissant des risques financiers et des règles de commande publique. Cela délimite la portée de la réforme de 2015, qui avait surtout pour ambition de se mettre en conformité avec le droit européen, de clarifier certains points et d'inclure des éléments jurisprudentiels dans la loi, sans toutefois révolutionner le panel d'outils à disposition des collectivités territoriales. En outre, dans ce domaine, l'accent a été plutôt mis sur l'aménagement et la rénovation urbaine, dans son volet logement. Des ajustements sont ainsi effectués pour faciliter l'action des pouvoirs publics, mais la nature des outils demeure globalement la même.

L'initiative publique induisait ainsi de privilégier ces outils par rapport à d'autres, davantage dédiés à la sphère publique, sans pour autant exclure des passerelles possibles.

Si le contenu des contrats demeure relativement classique et en faveur d'une implication forte des collectivités publiques, la nature des entités avec lesquelles ces dernières sont susceptibles de contracter peut permettre une ouverture vers le privé. L'un des enjeux demeure toutefois la maîtrise des risques financiers, étroitement lié aux modalités de gouvernance des structures et à la nature de leur relation avec les collectivités publiques.

II- Entre incursion du droit privé et volonté pour les collectivités territoriales de conserver le contrôle : une gouvernance publique pour des entités spécialisées

La société d'économie mixte (SEM) intervient au premier niveau de la structure, et a également été évoqué pour le second niveau. D'une part, la Soreli, aménageur du site et entité avec laquelle sera conclu un bail commercial, est une SEML créée par la ville de Lille. D'autre part, le recours à une SEM existante ou à créer a été évoqué pour exploiter l'activité, avant que les partenaires ne parviennent pas à identifier un opérateur privé pertinent. Cela démontre que la SEM est un acteur privilégié par les collectivités territoriales dans leur action économique et sociale. Elle est privilégiée du fait de sa nature «hybride» constituant une inclusion maîtrisée d'un ou plusieurs opérateurs privés et de règles de droit privé (2.1). Elle affirme ainsi une ouverture à la sphère privée plus importante que le recours à une société publique locale, totalement composée d'actionnaires publics. C'est toutefois vers un établissement public que les porteurs de projet Tast'in Fives semblent finalement se tourner, pour les mêmes raisons que celle précédemment mentionnées : la solidité, la fiabilité des liens et la capacité à prendre des risques, ainsi que la spécialisation de l'entité (2.2). La politique de la ville, et plus généralement l'action économique en matière sociale, semble ainsi particulièrement encline à mobiliser des entités publiques. Toutefois, elle présente des différences par rapport à une l'intervention étatique historique plus classique, dans la mesure où l'objectif est d'allier dimension économique et sociale dans une démarche d'autonomisation et de retour à terme dans le secteur privé. Elle se rapproche alors des éléments constitutifs de l'économie sociale et solidaire, qui se déploie plus largement que la politique de la ville.

2.1. La SEM, une inclusion maîtrisée d'opérateurs privés

Les premières SEM sont nées au début du XXe siècle, et c'est une loi de 1983¹⁶³ qui consacre leur existence. Alors que ces sociétés sont incontestablement liées à l'histoire de l'action économique des collectivités territoriales, la loi de 1983 était devenue nécessaire dans la mesure où «La multiplication des SEML a aussi révélé les risques qu'il y avait à utiliser cet outil, destiné à associer des capitaux publics et privés au service de l'intérêt général,

¹⁶³ Loi n°83-597 du 7 juillet 1993 relative aux sociétés d'économie mixtes locales.

comme moyen de s'affranchir des règles du droit et de la comptabilité publics¹⁶⁴ ». Par la suite, plusieurs lois sont venues apporter des modifications et élargir la palette des SEM, et leur statut connaît encore de récentes modifications, et suscite encore des incertitudes.

L'intérêt de ces structures réside dans leur statut hybride. En effet, leur statut de société anonyme renvoie clairement au droit privé, mais les collectivités conservent le pouvoir en étant actionnaires entre 50 et 85 %. Les collectivités territoriales peuvent ainsi prendre part au capital d'une SEM, le modifier, ou céder des parts. L'article 1522-1 CGCT dispose que les SEM sont constituées en Sociétés anonymes soumises au code du commerce, et acquièrent leur personnalité juridique par immatriculation au registre de commerce. La mobilisation du CGCT et du code du commerce, ainsi que l'appellation « économie mixte » démontre cette hybridation. L'article L1521-1 CGCT prévoit la possibilité pour ces SEM d'exercer des activités complémentaires, ce qui leur permet d'offrir des compétences pertinentes pour des projets tels que Tast'in Fives, et d'en être l'opérateur principal. Cette possibilité est toutefois à nuancer considérant la récente jurisprudence du Conseil d'Etat qui est venu circonscrire les compétences d'une SEM aux compétences de la collectivité territoriale qui la dirige.

L'activité principale d'une SEM est en conséquence essentiellement menée à destination de ses actionnaires, dans les limites définies par son objet social. Cela permet de développer une compétence, une maîtrise d'œuvre, qui même si une mise en concurrence est exigée, place la SEM en position de favori. Le lien est particulièrement étroit s'agissant d'une SEM locale.

La dimension privée apporte certains avantages, économiques notamment, et la forte dimension publique maintient la place centrale des collectivités locales qui bénéficient d'« une maîtrise directe, une vision à long terme, et une prise en compte des enjeux d'intérêt général »¹⁶⁵.

Le développement des SEM a eu lieu avant celui de la libéralisation de l'économie européenne, mais cette dernière a agi comme un accélérateur et a incité à élargir la palette des possibilités de recourir à une SEM. La construction et l'aménagement est un secteur privilégié pour ce type d'intervention, qu'il s'agisse de la reconstruction après-guerre ou de la rénovation urbaine plus récente. L'aménagement urbain, mission principale de la Soreli entre ainsi pleinement dans les compétences de la ville de Lille, de même que la politique de la ville, le désenclavement urbain, et plus généralement l'action sociale et culturelle justifie l'hypothèse de créer un SEM correspondant aux activités de Tast'in Fives. Les SEM

¹⁶⁴ MOURAREAU F., précité p 8.

¹⁶⁵ « Les entreprises publiques locales. Cadre juridique », *La gazette des communes*, Cahier détaché n°2, 39/2097, 17 oct. 2011, p 5.

présentent en outre un avantage incontestable : elles peuvent effectuer des missions pour d'autres collectivités qui ne sont pas dans leur capital¹⁶⁶, ce qui permet de diversifier davantage leurs missions et rentrées financières, contrairement à d'autres types d'entreprises publiques qui ne peuvent fournir des prestations que pour leurs actionnaires. A nouveau, ces perspectives doivent être nuancées à la lumière de la récente jurisprudence relative au périmètre d'action des SEM qui serait strictement circonscrit aux domaines de compétences des leurs actionnaires, et des éventuelles modifications législatives à venir.

Par ailleurs, doit être abordée la question longtemps débattue de l'application à ces structures des règles relatives à la quasi-régie ou contrat « in house », dans le cadre du droit de la commande publique. Cette théorie, développée par la jurisprudence et reprise dans la réglementation de 2015 permet de dispenser le pouvoir adjudicateur de certaines règles de concurrence, sous certaines conditions, lorsque le contrôle du pouvoir adjudicateur sur la personne morale en question, est analogue à celui exercé sur ses propres services. La personne morale doit en outre réaliser plus de la majorité (80%) de ses activités pour le compte du pouvoir adjudicateur qui en a le contrôle. Cette exception peut être perçue comme une démarche de prise en compte des réalités (de fait, ces structures s'assimilent à des services internes à la collectivité) et de facilitation de l'action des collectivités publiques. Cela tend toutefois à encourager la reproduction de schémas classiques, à ancrer l'action des collectivités dans le secteur public, au détriment d'acteurs privés et de formes de contractualisation plus novatrices.

Concernant les SEM, un débat a longtemps perduré sur l'inclusion ou non de ces dernières dans la définition des contrats « in house ». En effet, initialement, la jurisprudence européenne tendait plutôt à exclure de cette définition les entités comportant un actionnaire privé. Mais c'est à nouveau la réforme de la commande publique qui est venue apporter des modifications en même temps qu'elle est venue clarifier certains points. Il est ainsi désormais admis que « des formes de participation aux capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée » peuvent être assimilées à des relations « in house » (quasi-régie)¹⁶⁷. De l'avis de certains, cette position valide l'inclusion des SEM dans ces relations « in house »¹⁶⁸, tandis que pour d'autres, parmi lesquels la direction des affaires juridiques du ministère de

¹⁶⁶ Article 1523-1 CGCT.

¹⁶⁷ Ordonnances n°2015-899 et n°2016-65 précitées.

¹⁶⁸ Cf. notamment SESTIER J-F., « SEM et in house : le désordre ? », *AJDA* 2017, p 262 ; LLORENS F., SOLER-COUTEAUX P., « Les sociétés publiques locales ou la naissance du in house à la française », *Contrats Marchés publics*, juill. 2010, Repère 7.

l'économie et des finances, elles en sont exclues. C'est le juge administratif qui aura un rôle crucial pour trancher cette question, en effectuant une analyse *in concreto*, au cas par cas. En effet, « les SEM dont la composition du capital associe obligatoirement (entre 15 et 49% du capital de la SEM) au moins une personne privée à l'actionnariat public local, affichent une structure qui ne permet pas de préjuger d'un contrôle de la collectivité analogue à celui que celle-ci exerce sur ses propres services »¹⁶⁹.

Toutefois, une vigilance doit être maintenue quant à la relation entre les collectivités publiques et les SEM. En effet, alors que pour la plupart des activités les coûts sont dans un premier temps supportés par la SEM, le concours financier des pouvoirs publics est strictement encadré, en vertu de la réglementation européenne sur les aides d'Etat. Ainsi, la participation de collectivités publiques au capital d'une SEM ne les exempte pas de respecter les règles à ce sujet, comme en témoignent les articles L1511-1 à L1511-7 CGCT qui encadrent strictement ces possibilités. Par exemple, une avance de trésorerie ne peut être consentie que dans les limites d'apport posées par la loi, soit 85%.

De ce fait, même si le droit privé pénètre ces activités, la volonté, souvent légitime, pour les acteurs publics de garder le contrôle, au moins dans un premier temps, demeure importante. Ce choix peut être expliqué par des motifs tenant d'une part aux responsabilités politiques et financières de ces acteurs, mais aussi à l'ancrage de certaines de leurs pratiques. Dans ce contexte, les importants investissements nécessaires à la réalisation de certains projets exigent que les collectivités soient suffisamment impliquées pour constituer une caution morale et financière, dans la mesure où la forme de la société suppose que les actionnaires supportent les risques à hauteur de leurs investissements.

L'ampleur de ce type de projet, poursuivant des objectifs ambitieux en matière économique et sociale, dans un cadre lié à la politique de la ville et la cohésion sociale, semble nécessiter de recourir à des structures publiques pour assoir économiquement le projet. Il s'inscrit dans une dynamique différente de celle qui consiste pour une collectivité territoriale à appuyer des initiatives privées ou à agir en opérateur économique classique¹⁷⁰. L'enjeu est bien de redynamiser un quartier économiquement et socialement, d'apporter une activité économique qui sert également l'intérêt général, justifiant l'implication des pouvoirs

¹⁶⁹ PACHEN-LEFEVRE M-H., CROS A., « Les contrats exclus du champ d'application de l'ordonnance du 29 janvier 2016 », *Contrats publics*, n°164, avril 2016, p 23.

¹⁷⁰ Cela rejoint le constat établi par H. Sibille selon lequel chaque projet est unique et que la palette de statut possible doit permettre de correspondre au mieux aux enjeux et aux besoins des acteurs impliqués. SIBILLE H., « Il n'y a pas de bon statut, mais des statuts adaptés à un projet ! » *Jurisassociations* 2018, n°581, p.16

publics. Par ailleurs, la présence de risques implique une phase de stabilisation que seuls les pouvoirs publics semblent en mesure d'assurer, qui plus est lorsqu'elles sont à l'initiative du projet. Pour ce faire, alors que les collectivités locales sont en première ligne, l'État a mis en place des entités spécifiques, ainsi que des outils de contractualisation nouveaux, adaptables au plus près des besoins¹⁷¹.

2.2. Les établissements publics étatiques, vers une spécialisation et une contractualisation accrue au service d'une action publique locale renouvelée

Les enjeux économiques, financiers et de gouvernance précédemment décrits, ainsi que le domaine d'action ont conduit à se tourner vers un autre type d'acteur : l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)¹⁷². L'enjeu est de stabiliser, solidifier la partie foncière et de gestion commercial, pour que les partenaires actuels et futurs se concentrent sur l'animation du site et le développement économique et sociale de leurs activités. Une fois les activités installées, une modification de la structure et un retrait de l'EPARECA seraient opérés¹⁷³.

Cet établissement public industriel et commercial (EPIC), spécialement créé pour aider les collectivités publiques à mener des projets de redynamisation urbaine serait ainsi pressenti pour conclure le bail commercial avec la Soreli, ce qui assurera à cette dernière le paiement de loyers réguliers pendant l'installation des activités économiques. L'EPARECA se chargerait alors d'identifier les acteurs économiques et associatifs avec qui conclure les baux commerciaux pour faire vivre la Halle Gourmande, en partenariat avec une structure privée qui reste à identifier pour se charger de la partie animation et gestion au quotidien de la Halle Gourmande. Le paiement du loyer est donc déconnecté de la vie économique du site, ce qui peut apparaître comme un moyen de favoriser l'innovation et l'inclusion d'acteurs économiques « précaires » ou « sociaux », et à vocation ESS. L'intervention d'une structure publique ne serait alors plus synonyme d'emprise des acteurs publics sur le secteur privé, mais comme un tremplin, un moyen de stabilisation, vers une autonomie progressive du site.

¹⁷¹ Au-delà du caractère potentiellement bénéfique de la territorialisation de l'action publique, et de l'intérêt pour les collectivités locales de bénéficier d'un appui étatique, J-M Pontier s'interroge toutefois sur le fait que ce phénomène serait « un moyen pour ce dernier de se « rattraper », de récupérer un pouvoir qu'il a perdu. PONTIER J-M. « Contractualisation et libre administration », *RFDA* 2018, p 209.

¹⁷² Institué par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance de la Ville. L'article 25 de la loi insère les articles L. 325-1 à L. 325-4 dans le code de l'urbanisme.

¹⁷³ Pour ce faire, l'établissement serait dans un premier temps intégré dans le consortium de partenaire UIA, après accord de l'agence.

L'un de ses critères d'intervention est le défaut d'initiative privée, ainsi que l'engagement de la collectivité sur un projet, ce qui est le cas dans le projet Tast'in Fives. Une nuance doit tout de même être apportée, puisqu'en l'espèce l'impossibilité de trouver un opérateur privé ne semble pas seulement résulter de l'absence de structure existante ou de volonté, mais surtout d'un manque de capacité et de moyens. Sa mission se focalise particulièrement sur les quartiers défavorisés, dans une logique de reconquête de ces espaces, ce qui correspond également à Fives et à l'ambition de la ville pour ce quartier.

Cet établissement a été pensé pour compléter les dispositifs de politique de la ville préexistants, qui se focalisaient sur l'urbanisme. C'est l'économie et la redynamisation des commerces qui est souhaitée, dans un souci de recréer du lien social et de désenclaver les populations de ces quartiers, dans toutes les dimensions. Initialement, les quartiers visés étaient ceux des quartiers sensibles. Son action a été étendue à l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). C'est dans ce deuxième cas de figure que se trouve Fives. Son action consiste en la maîtrise d'ouvrage d'opérations de création, transformation, réhabilitation de surfaces commerciales et artisanales. L'EPARECA peut donc être gestionnaire, investisseur (sauf s'il n'est pas propriétaire, ce qui est le cas pour Tast'in Fives), et promoteur. L'intérêt réside également dans la possibilité pour l'EPARECA de mobiliser des prérogatives de puissance publique (PPP), notamment le bénéfice d'une procédure simplifiée d'autorisation d'exploitation commerciale pour les dossiers dont il est maître d'ouvrage, ou la possibilité de recourir à l'expropriation pour mener à bien le projet.

La Cour des comptes qualifie ces modalités d'intervention de « modernes »¹⁷⁴, mettant en avant le fait que l'EPARECA ne subventionne pas les projets mais les réalise en assumant les risques financiers inhérents. À ce titre, la Cour des comptes souligne que « la prise de risque est moins importante dans le cas de la distribution de subvention puisqu'il n'y a, en ce cas, aucun retour direct de la dépense de l'État. »¹⁷⁵. Un retour d'investissement est possible lors de la revente des commerces une fois viabilisés (ressource supplémentaire).

Son intervention se veut ponctuelle, dans une démarche de stabilisation, et à vocation à transmettre à terme la gestion à des investisseurs privés. Il ne s'agit donc pas d'une intervention des pouvoirs publics pérenne, mais d'une passerelle, dans un contexte économique et social difficile.

¹⁷⁴ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'EPARECA*. Exercices 2001 à 2012, mai 2014 p 10.

¹⁷⁵ *Idem* p 10.

Il semblerait ainsi que même si les modalités d'intervention changent et qu'une ouverture sur le secteur privé existe, les pouvoirs publics demeurent les plus à même de mener cette politique. Toutefois, l'État n'est plus le seul opérateur, mais les entités à qui il délègue demeurent soumises à sa tutelle, notamment financièrement¹⁷⁶. Le recours à une structure de ce type illustre la tendance à une contractualisation accrue de l'État avec des entités qu'il crée et surtout avec les collectivités locales, à mesure que de nombreuses compétences leur sont transférées, « aux antipodes du dirigisme par lequel l'État entendait organiser le développement économique »¹⁷⁷. Cette tendance va dans le sens d'une spécialisation et une territorialisation de l'action publique, Jean-Marie Pontier établissant un lien entre autonomie des collectivités et capacité à contractualiser avec l'État¹⁷⁸.

On peut tout de même s'interroger sur la capacité à pouvoir encourager par d'autres moyens l'initiative privée dans ces quartiers, l'intervention étatique pouvant parfois freiner l'acceptation sociale. En effet, si la question de la réalisation d'opération d'aménagement d'envergure semble impliquer des moyens et une coordination que seules les collectivités publiques et leurs opérateurs peuvent assurer, les contraintes ne semblent pas être les mêmes s'agissant de la dimension commerciale d'un projet.

Le relai local est ainsi fondamental, de même que le caractère temporaire de l'intervention prépondérante des pouvoirs publics dans la structure.

Le processus de déclenchement de l'intervention de l'EPARECA est intéressant dans la mesure où c'est à la demande des collectivités (particulièrement des EPCI) qu'il intervient. Un partenariat est signé après un diagnostic commun, dans une logique de concertation. Il ne s'agit donc pas d'une action imposée par l'État, mais d'une logique de contractualisation telle qu'elle est développées actuellement entre l'État, ses établissements publics, et les collectivités locales, particulièrement dans le domaine économique¹⁷⁹. L'EPARECA assure ensuite le montage, la production, et l'exploitation du projet, jusqu'à ce que la structure économique soit viable.

Dans son rapport, la Cour des comptes souligne l'utilité de l'EPARECA, faute d'existence d'acteur(s) public(s) capable de réhabiliter les commerces dans les zones prioritaires. Même parmi les sociétés publiques locales (parmi lesquelles les SEM), on constate plutôt un déficit

¹⁷⁶ À ce sujet, la Cour des comptes soulignait dans son rapport que « Parmi les tutelles de l'établissement, seul le ministère du commerce et de l'artisanat finance l'établissement. Ce financement s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville qui, d'après la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, mobilise en priorité les crédits de droit commun et « lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre des instruments qui lui sont propres », *Idem* p 24.

¹⁷⁷ CHEVALLIER J., précité p 214.

¹⁷⁸ PONTIER J-M, précité, p 201.

¹⁷⁹ CHEVALLIER J. précité p 213.

en opérateurs spécialisés dans la partie commerciale, leur raison d'être étant plutôt les opérations d'aménagement. Il semblerait que ce manque et la place prise par l'EPARECA soient à relier avec l'émergence relativement récente de cette nouvelle approche de l'action publique économique, dans une dynamique plus globale de réhabilitation urbaine, présentant de forts enjeux sociaux.

Sur un plan plus pragmatique, le siège de l'EPARECA se situant à Lille, et son action se concentrant notamment sur le Nord de la France, cela peut constituer un atout pour favoriser la réussite du projet, grâce à une bonne connaissance du terrain et du tissu économique.

Le recours à ce type de structure est symbolique du mode d'action en matière de politique de la ville et de renouvellement urbain, puisque ce n'est pas la seule structure créée par l'État afin d'accompagner les collectivités territoriales dans ces projets. Ainsi, la loi de 2003 a créé une agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) qui conclue des conventions avec les collectivités territoriales afin notamment d'organiser l'octroi de subventions.

Pour ce type de projet, l'enjeu n'est pas tant de diminuer le risque (il existe bel et bien), mais de déterminer quel acteur est le plus à même de le supporter pour ne pas compromettre les entités impliquées, et pour que l'initiative se solde par une réussite. À ce titre, l'EPARCA réfléchit depuis sa création à la manière dont il peut analyser et amortir les risques inhérents à ses interventions.

Face aux enjeux sociaux et de renouvellement urbain qui sont l'apanage des pouvoirs publics, il importe dans un premier temps de s'assurer de la réussite et de la viabilité du projet. Il est toutefois extrêmement important de s'assurer que dans un second temps, ce sont les entités les plus compétentes et les plus en phase avec la philosophie du projet qui pourront être mis en avant et qui feront vivre le lieu. L'objectif de la ville n'est pas de mettre en place un équipement public supplémentaire, mais de contribuer au lancement d'une nouvelle activité économique et social. En effet, ce n'est pas parce que la structure porteuse est à dominante publique que le recours à des entités privées n'est pas possible dans le fonctionnement « quotidien » de la structure.

Le fait de parler d'un écosystème laisse à penser que la solution n'est pas dans le « tout public » ou dans le « tout privé », mais dans un équilibre, un mélange. C'est alors plutôt dans le fonctionnement au quotidien de cette structure qu'un recours aux structures privées et relevant de l'ESS pourra être plus aisé. A ce titre, certaines dispositions législatives relativement nouvelles devraient être encore davantage appropriées par les acteurs locaux, publics ou privés. Finalement, consolider le projet *via* des dispositifs de droit public pourrait

permettre dans un second temps d'innover davantage, à condition que les options juridiques choisissent favorisent cette évolution.

III- Vers une inclusion des acteurs économiques privés « en bout de chaîne », favorisée par des modes de contractualisation variés

La mobilisation de structures privées assurant une mission sociale, ou relevant de l'ESS n'est pas exclue du projet du seul fait du recours à des outils et structures de droit public. La politique de la ville et la nature des risques et enjeux en présence exigent un investissement important des pouvoirs publics dans un premier temps. Toutefois, des changements sont à noter par rapport à l'investissement plus classique des pouvoirs publics dans l'économie et à des fins sociales. En effet, l'essor de la politique de la ville et le développement de nouveaux moyens d'action et de nouvelles réglementations visant à favoriser l'égalité entre les acteurs économique se traduit par une spécialisation des outils et entités publiques mobilisées, tout en affichant comme objectif à plus long terme d'atteindre une viabilité économique et de passer le relais à des opérateurs privés, dans la mesure du possible possédant une dimension sociale et/ou environnementale autour de l'alimentation.

Le recours à des savoir-faire particuliers, notamment pour l'animation du lieu, et pour son développement économique vertueux et en accord avec les valeurs souhaitées demeure possible, à une échelle moindre. La réduction des risques financiers permet par ailleurs de favoriser le recours à des outils plus innovants.

Pour ce faire, le droit de la commande publique offre des perspectives intéressantes pour les collectivités publiques partenaires ou extérieures au projet (3.1). Il ressort en effet de l'étude des dispositions législatives existantes et de la documentation relative à leur mise en œuvre que les outils juridiques existent, mais qu'ils doivent être davantage mobilisés. La sécurisation de « l'échelon supérieur » de *Tast'in Fives*, ainsi qu'une évolution des mentalités et des pratiques doit pouvoir permettre de se tourner vers des structures ESS ou portant des valeurs similaires, notamment via le projet de création d'un incubateur culinaire.

Aussi, à côté des règles de commande publique, la contractualisation couplée à des outils de *soft law* tels qu'une Charte constituent des moyens pertinents de conserver la dimension sociale, environnementale de ce projet (3.2), tout en déléguant progressivement aux acteurs économiques privés afin qu'à termes ils prennent une place de plus en plus importante dans la gouvernance. À cet égard, les travaux menés au sujet de la création d'un incubateur culinaire laissent entrevoir des perspectives intéressantes de se tourner davantage vers l'ESS à un échelon inférieur du projet (3.3).

3.1. Des outils de commande publique destinés à encourager le recours aux structures privées à vocation sociale

Sous l'influence du droit européen de la concurrence, les pouvoirs publics se sont petit à petit vu contraints de soumettre à des appels d'offre les projets impliquant des prestataires et une activité marchande, quelque que soit le contrat envisagé. En agissant de la sorte, l'Union européenne n'avait pas nécessairement pour seule ambition de remettre en cause certains monopoles et d'accroître la transparence de l'action publique. Jean Maia y voit plutôt « d'une part, une meilleure utilisation stratégique de la commande publique au service des petites et moyennes entreprises européennes, de l'innovation ou des politiques publiques sociales, environnementales et, d'autre part, une simplification de la réglementation en vigueur, tant pour les entreprises que pour les acheteurs, auxquels le droit européen nouveau doit conférer plus de marges de manœuvre. »¹⁸⁰, dans un souci de « sécurité juridique »¹⁸¹.

Le marché public suppose le versement d'un prix à la suite de la réalisation d'une prestation, adoptant différentes formes. Il est initié par un appel d'offre précisant les modalités de ce marché. Le code de la commande publique¹⁸² donne la définition suivante : « les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs [...] et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. ». Le terme d'opérateurs économiques privés ou publics permet d'inclure la majorité des acteurs liés à l'ESS, dans toute leur diversité.

L'un des premiers éléments permettant de différencier plusieurs procédures est le montant du marché. En effet, en fonction d'un seuil, fixé par l'UE, la procédure va être plus ou moins contraignante, les enjeux n'étant pas les mêmes. Cela correspond à la même logique que celle adoptée pour les aides d'Etat, ou des dispositions spéciales concernent les aides *de minimis*. C'est ainsi qu'au fil des nouvelles mesures, des dispositions ont visé à inclure davantage les petites structures, ou des structures atypiques.

Les marchés réservés pourraient de ce fait être mobilisés dans le cadre de l'ast' in Fives si des opérateurs du site entrent dans cette catégorie. Surtout, hors marché spécifique, le point fondamental réside dans les critères d'attribution du marché et la possibilité d'inclure des clauses sociales et environnementales. Cette dispositions, introduite avec l'essor des préoccupations de développement durable, notamment dans le cadre de l'action publique,

¹⁸⁰ MAIA J., « Les nouvelles dispositions sur les contrats de la commande publique (1) Avant-propos ? » *RFDA* 2016, p 196.

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² Article L.2 du code de la commande publique.

apparaît essentielle pour tempérer le critère du moins-disant, ouvrir davantage les marchés à d'autres types de concurrents pouvant accorder une place plus importante non pas seulement à la qualité mais à des savoir-faire, des valeurs différentes, atypiques. Elle correspond particulièrement aux caractéristiques, aux atouts de l'ESS, et aux valeurs mises en avant dans le projet Tast'in Fives.

L'une des actions clés des pouvoirs publics, y compris des collectivités à l'initiative du projet et des partenaires, pourrait consister à promouvoir, favoriser le recours à ce type de structures, alors que souvent, les appels d'offre tendent à faire émerger des candidatures de grosses entreprises. À cet égard, la ville de Lille elle-même admet qu'une « marge de progrès (...) existe »¹⁸³.

L'équilibre est toutefois délicat puisqu'il est essentiel qu'aucun avantage ne vienne fausser la concurrence, les instances européennes étant très vigilantes à ce sujet. Les pouvoirs adjudicateurs doivent ainsi encourager sans favoriser. Leur choix doit être justifié par des arguments objectifs.

Les outils juridiques existent donc, mais il est nécessaire que les acteurs publics s'en emparent, afin que l'objectif affiché de conserver une dimension sociale et de servir de relai aux opérateurs économiques et sociaux privés puissent être conservés. Le juge sur ce point peut jouer un rôle essentiel puisqu'il lui appartient de dessiner les contours des critères d'appel d'offre, et qu'il bénéficie d'une importante marge d'appréciation sur le sujet. Toutefois, le recours au juge suppose l'existence d'un contentieux, qui n'est susceptible de naître qu'en présence de clauses ou de procédures destinées à privilégier la dimension sociale et environnementale sur la dimension économique. Il appartient donc dans un premier temps aux acteurs susceptibles d'être des pouvoirs adjudicateurs de se saisir de ces questions, et de modifier leurs habitudes, vers une commande publique vertueuse, durable.

Afin d'y parvenir, plusieurs outils sont progressivement mis en place, notamment dans l'agglomération lilloise, et le projet Tast'in Fives serait l'occasion d'éprouver ces initiatives. On constate alors qu'au droit classique s'ajoute, voire se substitue des outils moins contraignants, ou davantage réalisés « sur mesure », dans logique de volontariat et de contractualisation.

¹⁸³ MEL, *Plan local de développement de l'ESS*, 4e plan, 2015-2020, p 8.

3.2. La *soft law* et la co-construction au quotidien au profit des acteurs privés et de l'ESS

De manière plus globale, au-delà de la commande publique, la contractualisation apparaît comme l'outil privilégié pour construire un projet à l'image des objectifs souhaités, indépendamment des contraintes réglementaires existantes par ailleurs. En ce sens, le terme de contractualisation s'entend dans son acception large, et inclut des outils présentant la caractéristique d'avoir été conçus en co-construction¹⁸⁴ avec les acteurs impliqués, afin de servir de base commune. À ce sujet, le Professeur Pontier souligne que « la contractualisation est beaucoup moins bien définie que le contrat »¹⁸⁵, et que ce terme renvoie à un « processus » et à un « mode de relation entre les personnes publiques »¹⁸⁶, visant notamment à favoriser la coordination des acteurs dans le cadre d'une ou plusieurs politique(s) publique(s). C'est notamment sur cette dynamique de contractualisation que sont adoptés les contrats de ville par les EPCI et métropole, afin de piloter l'ensemble des acteurs en matière de politique de la ville.

Davantage mobilisé pour organiser les relations entre les personnes publiques, la contractualisation peut s'étendre à des acteurs privés, notamment associatifs. L'idée centrale sur laquelle repose ces dispositifs est le dialogue et la co-construction dans la mise en place d'un projet, ou la mise en œuvre du politique publique. Cela permet aussi de clarifier les apports, notamment financier, de chacun.

On retrouve ce type de document à différents échelons, et le projet *Tast'in Fives* peut permettre d'en exploiter certains, et d'en créer d'autres. Premier élément répondant à une logique de co-construction (hormis le partenariat initial) : l'appel à manifestation d'intérêts (AMI). Il s'agit d'une procédure prévue par la réforme de la commande publique¹⁸⁷. Révélatrice de la volonté d'inclure d'autres dimensions que le seul facteur économique dans le choix du prestataire, elle met l'accent sur le dialogue et sur la volonté de construire un projet, notamment avec des candidats plus petits, ou plus originaux, présentant une dimension locale. L'AMI suppose ainsi de lancer un premier appel, pour identifier les acteurs susceptibles d'être intéressés. S'en suit une phase de dialogue et de construction, afin de parvenir à la rédaction d'un projet le plus en adéquation possible avec les attentes du pouvoir

¹⁸⁴ Sur cette démarche, cf. notamment FRAISSE L., « Coconstruction : enjeux et éléments de définition », *Juris associations* 2018, n°584, p.20

¹⁸⁵ PONTIER J-M. précité p 205.

¹⁸⁶ *Idem*.

¹⁸⁷ Article 4 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

adjudicateur, et de construire l'appel d'offre officiel en conséquence. Cela permet de dialoguer davantage au sujet notamment d'éléments autres qu'économiques.

C'est dans cette optique que les partenaires Tast'in Fives ont lancé un AMI au printemps 2018 dans le but d'identifier une entité susceptible de gérer la structure. Cette idée de co-construction apparaît tout à fait adaptée à la complexité et à l'ambition du projet, ainsi qu'à la volonté de mêler acteurs privés et publics, notamment via une éventuel SEM.

Cependant, cet appel n'a pas porté ses fruits, et aucun candidat n'a été présélectionné pour poursuivre la procédure à l'issue de la phase d'entretiens. Les difficultés à trouver une proposition qui corresponde aux attentes de l'AMI interpellent entre autres sur le type de relation entretenue entre les collectivités territoriales et les acteurs privés, notamment associatifs. En effet, alors que la ville de Lille était *a priori* destinée à piloter la structure, il apparaît que la solidité financière de certaines entités privées ou associatives a pu constituer un frein important. Pourtant, on pourrait imaginer que la place prépondérante des collectivités locales dans la SEM pourrait être de nature à rassurer et à permettre davantage d'ouverture. Cela apparaît d'autant plus souhaitable que par ailleurs ces structures présentent des compétences spécifiques indéniables et un lien local, social, nécessaire à l'implantation réussie de ce type de projet dans un quartier tel que Fives. Surtout, parmi les candidats, plusieurs d'entre eux sont partenaires UIA, ce qui aurait pu constituer un gage supplémentaire. Le concours de l'EPARECA pour assurer l'assise financière et foncière peut permettre d'envisager une nouvelle démarche de co-construction qui cette fois serait fructueuse. Un des éléments essentiels du projet demeure en effet la pluralité des acteurs impliqués et le besoin de chacun d'entre eux pour atteindre les objectifs de Tast'in Fives.

Toutefois, ces organismes peuvent être sollicités par d'autres biais, à une étape ultérieure de la construction du projet, notamment dans le fonctionnement quotidien de la Halle Gourmande et des activités afférentes. Le choix des entités avec lesquelles sera conclu un bail commercial sera ainsi crucial. L'enjeu résidera dans la recherche d'un équilibre entre viabilité économique et intérêt social pour le quartier. Surtout, la question de l'alimentation appelle à des débats importants, notamment en termes de réglementation des cuisines et de sélection des produits dans un espace collectif, ainsi que sur les enjeux de développement durable, de lutte contre le gaspillage, etc.

A défaut d'une SCIC qui aurait eu le mérite d'instaurer une gouvernance collective et de réunir le maximum d'acteurs autour de valeurs définies en commun, c'est à travers un outil tel qu'une charte qu'il serait possible de fédérer et de structurer les futurs acteurs autour des valeurs défendues initialement.

Cette impulsion devra pouvoir être encouragée par la mise en place actuelle ou future d'outil au niveau de la mairie et de la MEL, visant à promouvoir les acteurs locaux, relevant de l'économie sociale et solidaire ou s'inscrivant dans une démarche de développement durable. À ce titre, deux outils apparaissent particulièrement pertinents à mobiliser : le schéma de promotion des achats publics socialement responsables¹⁸⁸, ainsi que le plan local de développement de l'ESS (PLDESS)¹⁸⁹. Ici encore, l'on retrouve les éléments de mutation des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Le cadre général est en effet fixé au niveau étatique¹⁹⁰, mais tout l'intérêt de ces outils réside dans une appropriation et une confection au niveau local, au plus près des problématiques, en accord avec les nouvelles compétences des collectivités territoriales. Le PLDESS est ainsi élaboré à la suite d'une phase importante de consultation des différents acteurs impliqués¹⁹¹, dans une démarche visant à éliminer les comportements de passivité ou de refus, en incitant les intéressés à adopter le comportement souhaité »¹⁹². Le 4e PLDESS, actuellement en vigueur, après avoir souligné les apports bénéfiques de la loi de 2014 pour l'implication des collectivités territoriales dans le développement de l'ESS¹⁹³ fixe un certain nombre d'objectifs et détermine les moyens pour les atteindre. Le bilan établi des précédents plans conforte l'idée selon laquelle les collectivités locales sont plus performantes dans le soutien à la création et au développement d'activités de l'ESS, régulier ou ponctuel, que dans la création de ces activités *ex nihilo*¹⁹⁴. Pourtant, cette troisième voie, à côté des subventions et de la création de structures publiques, apparaît intéressante à développer, notamment à partir du projet Tast'in Fives. La démarche est alors celle d'un « passage de relais » progressif du public vers le privé, nécessitant que des passerelles entre les différents types d'acteurs et de structures soient assurées.

Par ailleurs, parmi les objectifs réaffirmés dans ce dernier plan, figure le renforcement de l'ESS dans l'ensemble des politiques municipales¹⁹⁵. Cette démarche vient également confirmer le besoin de transversalité et la nécessité pour les collectivités locales de s'approprier cette thématique dans l'ensemble de leurs activités, qu'il s'agisse de la commande publique, ou de la mise en œuvre de la politique de la ville. Le besoin

¹⁸⁸ Adopté par la métropole en novembre dernier.

¹⁸⁹ MEL, Plan local de développement de l'ESS, 4e plan, 2015-2020, https://www.lillemetropole.fr/sites/default/files/2019-01/20151016__PMDESS_diff.pdf.

¹⁹⁰ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Plan national d'action pour les achats durables 2015-2020*, 42 p.

¹⁹¹ MEL, Plan local de développement de l'ESS, précité p 9.

¹⁹² CHEVALLIER J., précité p 213.

¹⁹³ MEL, Plan local de développement de l'ESS, précité p 3.

¹⁹⁴ *Idem* p 6.

¹⁹⁵ *Idem* p 13.

d'intervention publique ne doit ainsi pas être incompatible avec le développement de cette économie dont l'objectif n'est pas d'effacer les collectivités territoriales, mais de modifier, de moderniser leur place, au profit d'acteurs privés et des habitants, premiers concernés par ces initiatives.

La forte implication de l'agglomération lilloise sur le sujet depuis de nombreuses années, ainsi que la présence d'acteurs moteurs tels que la Chambre régionale de l'ESS Haut-de-France ou le Réseau des territoires de l'économie solidaire (RTES), laisse à penser que cette dimension pourra perdurer dans le projet, après le lancement et la stabilisation gérées par les pouvoirs publics locaux et nationaux. L'accompagnement à la création de structures plus petites apparaît alors comme un moyen d'y parvenir, de même que le recours à ces structures dans le cadre de la commande publique afin d'encourager et de pérenniser les activités. À ce titre, la perspective de la création d'un incubateur culinaire apparaît particulièrement intéressante à exploiter.

3.3. De la MEL à la SCIC : un passage de relai possible à plus petite échelle grâce l'incubateur culinaire (Food job factory)

Parmi les quatre briques prévues dans le projet Tast'in Fives, figure l'existence d'un incubateur culinaire, c'est-à-dire d'une structure de formation et d'accompagnements de futurs entrepreneurs dans le domaine culinaire. Cette future structure doit pouvoir catalyser toutes les dimensions du projet, puisqu'elle est résolument tournée vers le monde économique des autoentrepreneurs, mais elle présente également un fort intérêt social puisqu'il s'agit d'aider un public varié, notamment des personnes éloignées de l'emploi, et de construire un accompagnement et une dynamique collective. Conformément à sa compétence en matière d'aide à l'emploi, la MEL a ainsi lancé un appel d'offre remporté par Initiatives et Cités pour mener une étude afin de dessiner les contours de cette structure, à partir des besoins identifiés pour chacun. Des ateliers ont notamment été menés avec tous les acteurs intéressés, parmi lesquels des porteurs de projet, afin d'identifier leurs besoins au moment de démarrer leur activité, quel que soit leur profil (jeunes diplômés, éloignés de l'emploi, personnes en reconversion, etc). Cette méthodologie s'inscrit pleinement dans une démarche de co-construction, Initiatives et Cités employant le terme de co-design.

Les échanges autour des problématiques rencontrées ont mis en lumière le besoin de mettre en place une structure collective, afin de mutualiser les expériences et les compétences de chacun ainsi que les moyens mis à disposition dans le cadre de la cuisine commune, et de bénéficier d'un accompagnement, notamment administratif.

C'est ainsi que les conclusions du rapport rendu par Initiatives et Cités plusieurs mois après celui de Baluchon confortent l'idée qu'une SCIC constitue un modèle pertinent pour ce type de projet et dans un tel domaine. Toutefois, à la différence de la création d'une SCIC porteuse de l'ensemble de la structure, le fait qu'il ne s'agisse que d'une brique qui s'insère dans un écosystème plus vaste, et qui se rapproche de ce qui existe déjà, notamment avec la multiplication des coopératives d'activités et d'emplois (CAE) laisse à penser que cette SCIC sera plus aisée à concrétiser. Aucun porteur principal n'est à identifier, l'idée étant de composer la SCIC de ses utilisateurs, et des entités publiques et mécènes privés qui se chargeraient du financement. Ici encore, l'objectif serait de procéder à une transition vers l'autonomie financière de la structure, avec une diminution des subsides publics au fil du temps.

On se situe pleinement dans un projet où la dimension économique rejoint la dimension sociale et solidaire avec la volonté d'apporter en priorité de l'aide aux personnes du quartier. En effet, dans son rapport, Initiatives et Cités souligne le fait que cet incubateur est pensé dans un quartier « politique de la ville » et doit donc bénéficier aux habitants du quartier majoritairement éloignés de l'emploi et en situation précaire.

Afin d'encourager le développement et l'autonomie de ces structures, les financements publics sont bien sûr essentiels¹⁹⁶, mais la dynamique globale du projet Tast'in Fives doit jouer, de même que l'action des collectivités locales pour mettre en avant ces activités, particulièrement par le biais de la commande publique. L'incubateur culinaire apparaît particulièrement approprié pour expérimenter une commande publique responsable, et différente des procédures classiques.

Les collectivités publiques pourraient ainsi construire des appels d'offre susceptibles de correspondre aux compétences des « incubés » et d'assurer ainsi une certaine publicité au-delà du site de Tast'in Fives. Par ailleurs, alors qu'il est parfois difficile pour un autoentrepreneur

¹⁹⁶ Conformément notamment aux règles posées aux articles L 1511-1 à L1511-7 CGCT. Complété par l'article R 1511-1 CGCT qui dispose que « Le montant des subventions qui peuvent être versées annuellement par une collectivité territoriale ou un groupement à un des organismes visés à l'article L. 1511-7 ne peut excéder 50 % du total des recettes annuelles perçues par cet organisme. Ce montant ne peut avoir pour effet de porter le montant total annuel des aides publiques perçues par l'organisme bénéficiaire à plus de 80 % du total annuel de ses recettes. »

seul de répondre à ce type de marché, la mutualisation des compétences au sein d'une structure plus conséquente pourrait favoriser cette démarche.

Plusieurs dispositions existent afin de favoriser cette orientation de la commande publique, qualifiée par certains d'« outil d'interventionnisme indirect »¹⁹⁷.

Surtout, c'est sur les caractéristiques de la prestation et les valeurs du prestataire que des éléments intéressants existent. Même en l'absence de dispositions spécifiques relatives à l'ESS, la dimension sociale et environnementale de ce type de structure peut se retrouver dans les exigences qui ont émergé autour du développement durable. Certains acteurs, notamment la Chambre régionale de l'ESS (CRESS) de Bretagne¹⁹⁸, déplorent cependant que ces dispositions soient très peu, voire jamais utilisées. On retrouve la nécessité de faire évoluer les pratiques à ce sujet. Le risque de voir l'appel d'offre sanctionné par le juge tend en effet à freiner les collectivités dans la rédaction de clauses novatrices.

Les outils et plans précédemment mentionnés visent précisément à faire évoluer ces pratiques, à inciter les collectivités à davantage innover et pousser le législateur à adapter le droit aux nouvelles réalités et aux nouveaux besoins.

Participer à la construction du projet Tast'in Fives permet de tester de nouveaux modes de gouvernance, de façonner, d'orienter les activités autour d'objectifs communs en accord avec les politiques économiques, sociales et environnementales.

¹⁹⁷ KALFLECHE G., précité p 233.

¹⁹⁸ CRESS Bretagne, *Commande publique et ESS*, 2012, 60 p.

PARTIE III : PROPOSITION D'INDICATEURS JURIDIQUES

Le recours à des indicateurs est assez novateur dans la sphère juridique. Des évaluations, des analyses des règles de droit et de la jurisprudence existent, mais ne sont pas construites sur un modèle d'indicateurs tel que cela peut exister dans d'autres disciplines. Des travaux émergent toutefois dans ce sens, particulièrement en droit de l'environnement¹⁹⁹.

Se dégage l'idée qu'une disposition ou une décision peut être évaluée en fonction de sa capacité à répondre aux attentes sociétales et juridiques sur un sujet donné. Son contenu, sa substance est ainsi importante, mais doit être complété par des règles procédurales et des modalités d'application qui assurent l'effectivité du droit, son utilisation par le citoyen, et l'éventuelle sanction de son non-respect. Il s'agit là de premiers éléments de construction d'une grille de lecture.

Par ailleurs, cette grille est alimentée par d'une part les branches du droit mobilisées pour la thématique considérée, et par d'autre part les critères correspondant aux objectifs fixés dans le cadre du projet ou de la politique.

Considérant *Tast'in Fives*, il s'agit de croiser les éléments juridiques relatifs à l'action économique et sociale des collectivités territoriales, avec l'objectif de bien-être de la population. Ce dernier est décliné à partir de ses traductions juridiques préalablement identifiées : la politique de la ville (et plus généralement la cohésion sociale territoriale), l'économie sociale et solidaire, le développement durable. Tous ces concepts qui correspondent à des réalités juridiques renvoient à trois piliers fondamentaux : dimension économique, sociale, et environnementale, et sont empreintes d'une forte dimension territoriale.

C'est à l'aune de ces critères qu'une grille de lecture des différents outils mobilisés est proposée, pour ensuite tenter de comprendre les raisons juridiques de leur pertinence à répondre concrètement aux problématiques posées.

¹⁹⁹ PRIEUR M., *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), 2018, 188 p.

	Gouvernance (mixité d'acteurs)	Assise économique	Valeurs sociales et environnementales/cohésion sociale	Ancrage territoriale
Collectivités territoriales				
SCIC				
SEM				
Établissement Public national				
Établissement Public local				
Associations/acteurs locaux				

Tableau 1

Ce tableau fait état des principaux critères que remplissent chaque structure susceptible d'être mobilisées dans un projet tel que Tast'in Fives. Les cases colorées en vert donnent à voir les atouts que chacune de ces structures présentent considérant les objectifs fixés. Il s'agit de tendances majoritaires, qui ne signifient en aucun cas que les cases non colorées indiquent que les structures ne remplissent pas du tout les objectifs.

	Autonomie économique	Valeurs sociales et environnementales	Ancrage territoriale
Marchés publics (clauses sociales et environnementales) (ord. 25 juill. 2015)			
Subventions			
Charte/guide bonne conduite			
Contractualisation			
Recours aux établissements publics			

Tableau 2

Ce tableau, construit sur le modèle du précédent, analyse les types d'outils mobilisables dans un projet comme celui-ci, par rapport aux objectifs identifiés en lien avec la recherche du bien-être des habitants. À nouveau, les cases vertes indiquent des tendances mais ne signifient pas que les cases non colorées ne remplissent pas du tout ces objectifs.

	Contenu de la norme	Appropriation acteurs	Application/jurisprudence
SCIC			
SEM			
Etablissements publics			
Marchés publics (Clauses sociales et environnementales)			
Subventions			
Charte			
Contractualisation			

Tableau 3

Ce tableau reprend les outils et structures précédemment mentionnés, et indique pour chacun d'entre eux les principales caractéristiques du droit qui conditionnent leur efficacité et sur lesquels une action pourrait apporter une marge de manœuvre supplémentaire dans leur mise en œuvre. Cette action est plus ou moins exigeante et aisée selon qu'il s'agisse de procéder à une modification législative, à une précision jurisprudentielle, ou à un travail d'appropriation de la norme par les acteurs concernés.

Synthèse et propos conclusifs

Dounia Besson insiste sur ce point : « le rôle des collectivités dans la mise en place d'un écosystème favorable à un développement économique durable des territoires, favorisant l'initiative et la pérennité des activités créées, est fondamental. »²⁰⁰. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'implication nécessaire des collectivités territoriales, mais de questionner les moyens de cette action, appelée à évoluer encore²⁰¹.

Cette étude, construite au plus près de l'évolution du projet Tast'in Fives, conduit à tirer à des enseignements relatifs à la manière dont les collectivités territoriales renouvellent leur action économique au profit d'enjeux sociaux et environnementaux.

Les partenaires UIA sont composés en grandes parties de collectivités territoriales ou de structures dans lesquelles ces collectivités ont un poids significatif, ainsi que d'associations. La place centrale occupée par la Soreli dans le montage juridique de Tast'in Fives, de même que la piste de recourir à une société d'économie mixte (SEM) existante ou à créer interpelle sur le rôle de ces structures, regroupées sous l'appellation d'Entreprise publique locale (EPL). Leur dimension locale tend à en faire des acteurs privilégiés pour le développement de politiques sociales et tournées vers l'économie sociale et solidaire. Par ailleurs, face au mouvement de libéralisation du secteur public, ces nouvelles structures visent à créer un nouveau cadre incorporant le droit de la concurrence, tout en accordant une place prépondérante aux collectivités territoriales. Loin d'être reléguée au second plan, leur rôle s'est accru à mesure que celui de l'État a décliné. C'est ainsi que le législateur a encouragé ce mouvement en proposant de nouvelles formes d'entreprise publique locale (EPL). En outre, face aux difficultés posées par le droit public de la concurrence et le manque de moyens des collectivités territoriales, un questionnement a depuis longtemps émergé sur l'avenir des services publics. Les modèles d'entités relevant de l'économie sociale et solidaire pouvaient alors apparaître comme un nouveau moyen d'assurer des missions d'intérêt général dans le respect de certaines valeurs, tout en conservant une place, certes moins importantes, pour les collectivités territoriales.

Or, il ressort de l'évolution de ce projet que la mise en place d'une structure à vocation sociale impliquant des collectivités territoriales n'est pas aisée. Des outils existent, mais leur mobilisation suppose que l'investissement de chaque collectivité territoriale ne soit pas trop important dès le départ pour ne pas risquer de retomber dans des schémas de services publics plus classiques.

²⁰⁰ RTES, *Politique de la ville et ESS. Initiatives, analyses et éclairages*, collection Repères, sept 2016, p 17.

²⁰¹ M. Bazex estime à ce sujet que « On peut donc affirmer, sans aucune crainte de se tromper, que l'histoire des relations entre les collectivités locales et les entreprises est loin d'être finie. », BAZEX M., précité p 16.

Deux mouvements, à certains égards antinomiques, mais surtout complémentaires, animent l'action publique locale, fortement façonné par le droit européen. On assiste à des incursions de plus en plus importantes dans le droit privé, notamment via les règles de mise en concurrence et de commande publique. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que les collectivités locales sont moins impliquées. Au contraire, de nouvelles formes d'action ont émergées, visant à ce que les collectivités conservent un contrôle, et puisse orienter les actions. Cela n'est pas sans poser certaines difficultés de conciliation et de recherche d'équilibre, dans l'intérêt général.

La composition du projet en « briques » et la constitution à terme d'un « écosystème » complexe apparaît particulièrement intéressante. En effet, la dimension collective du projet, et le mode de gouvernance qui s'y rattacherait a certes été remis en question pour la structure de gestion, mais il n'est pas à exclure de retrouver ce type de statut dans les différentes briques, ou qu'une transition vers ce type de société s'effectue à plus long terme. Déjà, la forte implication d'associations, notamment partenaires du projet, va dans ce sens.

L'enjeu est alors de contractualiser avec des structures attractives économiquement et capables de payer les loyers auprès du bailleur gestionnaire.

La question de la viabilité financière des structures relevant du champ de l'ESS est alors cruciale, l'équilibre étant délicat entre viabilité économique et besoins sociaux.

Synthèse et propositions :

- 1) **Une action publique économique renouvelée via la politique de la ville.** Cette dernière mobilise des outils spécifiques qui présentent plusieurs intérêts : une approche globale de la problématique (urbanisme, social et économie), une spécialisation accrue des entités mobilisées (ex : EPARECA).
- 2) **Une troisième mode d'intervention émerge,** entre l'aide classique aux acteurs économiques et associatifs, et l'assurance de services publics sociaux : **le lancement d'activités économiques à vocation sociale, destinées à devenir autonome économiquement.**
- 3) **L'envergure du projet,** son inscription dans la politique de la ville dans les quartiers prioritaires et les risques inhérents (notamment financiers) impliquent une **première phase d'intervention importante des collectivités locales.**
- 4) Les **sociétés publiques locales,** et plus particulièrement les SEML constituent des **outils privilégiés** pour les collectivités locales car elles ont été **créées pour répondre aux besoins spécifiques de ces dernières.** Elles permettent également une **ouverture aux opérateurs privés.** La stabilité, notamment législative, de ces structures est toutefois encore précaire. Ce type de projet peut permettre de mettre en lumière tout le potentiel de l'économie mixte dans un contexte d'essor de l'ESS et de renouveau souhaité des territoires.
- 5) La nécessaire intervention des pouvoirs publics **éloigne la perspective de recourir à des structures aux modalités de gouvernance plus innovantes** telles que la SCIC. L'un des **points de vigilance serait alors de préserver une place suffisante pour les habitants et utilisateurs futurs de la structure.** Selon l'objet de la SEM, envisager une modification législative allant dans le sens d'une ouverture de la gouvernance pourrait être suggérée.
- 6) La **contractualisation, au sens large du terme, est un outil de prédilection pour accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs compétences,** au plus près des problématiques uniques de chaque projet. Cela passe par différents

plans ou conventions « sur mesure », accompagnées d'un appui technique et financier de la part des autorités étatiques.

- 7) Considérant le rôle des collectivités locales, les différents échelons et types d'acteurs en présence et la vocation économique et sociale de la structure, il est **essentiel de conserver des « passerelles juridiques » pour s'acheminer vers une gouvernance plus ouverte**. Pour se faire, les **chartes et les clauses contractuelles sont à exploiter**.

- 8) **Des leviers de commande publique responsable sont à développer** afin de faire encore évoluer la nature de l'intervention économique des pouvoirs publics vis-à-vis de ce type de structure. À ce titre, la ville de Lille et la MEL possèdent déjà un grand nombre d'outils allant dans ce sens.

BIBLIOGRAPHIE

Répertoires

DURAND G., Services publics locaux : sociétés locales – Chapitre 2 (folio n°6230) – 2018-1

DREYFUS J-D, Société d'économie mixte, Répertoire Dalloz Société, Tome 5

DREYFUS J-D, Société d'économie mixte locale, Répertoire Dalloz Société, Tome 5

Ouvrages

BARBIER J-C., *Économie sociale et solidaire et État*, Gestion publique, Institut de la gestion publique et du développement économique, Paris, 2017, 250 p.

CARLIER B, *Maitriser les enjeux et les risques des SEM locales*, Voiron, La lettre du cadre territorial, 1999, 232 p.

CAUDAL S., SESTIER J.F. (sous la dir.), *Les collectivités locales et l'entreprise*, LGDJ, Collection décentralisation et développement local, 2002, 197 p.

COLSON J-Ph., IDOUX P., *Droit public économique*, 7^e édition, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, 793 p.

DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, LGDJ, coll. Droit et société, n°30, 2000.

DURAND G., *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Berger-Levrault, 2e ed., 2002, 359 p.

LAMARQUE D, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, LGDJ, 2004, 215 p.

MOURAREAU F, *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*, Paris, la documentation française, 2007, 130 p.

SYMCHOWICZ N., *Droit public des montages contractuels complexes*, Essentiels Experts, Collection Marchés publics locaux (sous la dir. de Stéphane Braconnier), Paris, 2003, 353 p.

DA ROLD Jacques, *Les sociétés d'économie mixte, acteurs de la ville. Regards croisés en France et en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2010, 213 p.

LINOTTE Didier, ROMI Raphaël, *Droit public économique*, Manuel 7^e édition, LexisNexis, 478 p.

COLSON Jean-Philippe, IDOUX Pascale, *Droit public économique*, Manuel 8^e édition, LGDJ, Paris, 2016, 829 p.

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Coll. Droit et société, LGDJ, Paris, 2013, 330 p.

BENCHENDIKH François (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, LexisNexis, Paris, 2017, 222 p.

CHRETIEN Patrice, FERREIRA Nelly, JANICOT Laetitia, *L'État dans ses relations avec les collectivités territoriales. Journée d'études juridiques sur la centralisation française*, Coll. LEJEP, Lextenso Editions, Paris, 2011, 210 p.

CARRE Denis, LEVRATTO Nadine (dir.), Les performance des territoires. Les politiques locales, remèdes au déclin industriel, Coll. Magna Carta, Editions Le Manuscrit, Paris, 2011, 449 p.

MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent (dir.), La France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, L'Harmattan, Paris, 2013, 401 p.

REGOURD Serge, CARLES Joseph, GUIGNARD Didier (dir.), Réformes et mutations des collectivités territoriales, L'Harmattan, Paris, 2012, 599 p.

DEVES Claude, A quoi sert l'économie mixte ?, 1987, Revue française d'administration publique, p 229.

DURAND Guy, Recherche sur la nature de la société d'économie mixte locale, Thèse de doctorat de l'université de Montpellier 1, sept. 1994.

CAILLOSSE Jacques, LE GALES Patrick, LONCLE-MORICEAU Patricia, Les SEML : outils de quelle action publique ? in Le gouvernement des villes, 1997.

JAILLET Marie-Christine, La politique de la ville en France : histoire et bilan, La documentation française, décembre 2003.

Articles

ANDRIOT Patricia, SECHER Chloé, « Repenser les relations entre pouvoirs publics et associations », *Juris associations* 2018, n°584, p.32

ANTONA F, « Le concept d'économie mixte en droit », in *Regards croisés sur l'économie mixte : approche pluridisciplinaire droit public et droit privé*, Paris, L'Harmattan, 2006, p 31 s.

AUBY, J-B, « Les SEM, inépuisable objet juridique », *Droit administratif*, janv 2008, repère 1.

AUTIER G., GIACOMETTI J-D., « La coconstruction avec les acteurs publics », *Jurisassociations* 2018, n°587, p.24

BENJAMIN M-Y, Quand vingt ans de sédimentation législative compromettent le sort des SEML », *JCP Act*, juil. 2003, comm. 1667.

BERGEAL C, Doit-on craindre un détournement de la société publique locale par les collectivités locales ?, *AJCT* 2011, p 19 s.

BERNARD S, Réflexions sur l'apport de la société publique locale au droit des entreprises publics, *RFDA* 2008, p 26.

BERTHET Pascal, « Le cadre institutionnel de l'action sociale », *AJ Famille* 2012, p 128.

BLIN-FRANCHOMME M-P., « L'entreprise de l'économie sociale et solidaire : un nouveau « sujet de droit naissant », *Lamy Droit des affaires* ; n°88, 1^{er} dec. 2013.

BOITEAU C., « Les entreprises liées aux personnes publiques », *RFDA* 2017, p 57.

BONAMY P., PELCRAN A., « La procédure nationale de dévolution des concessions d'aménagement : loin du compte ! Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement », *AJDA* 2005, p 2177.

BRENET F., « Les nouvelles bases du droit des concessions (1) », *AJDA* 2016, p.992.

BRISSON J.-F., « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA* 2014, p 605.

CANTILLON Guillaume, « L'achat public durable, un outil au service de l'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique* 2010/2 (n° 134), p. 335-350.

CARY P., SENEZ C., « L'économie solidaire dans la métropole lilloise : nouveaux consensus, nouvelles fractures », Dossier « ESS et pouvoirs publics », *RECMA*, 2018/3, pp 101-116.

CHAREYRE L., « ESS – Une opportunité venue d'Europe à saisir », *Juris associations* 2017, n°569, p 35.

CHAVAROCLETTE-BOUFFERET S., « Application du droit communautaire des marchés publics et réorganisation administrative des personnes publiques. Vers un second souffle de l'hypothèse particulière du *in house* ? », *AJDA* 2008, p 2147.

CHAVRIER Géraldine, « Intercommunalité et politique de la ville : un cadre juridique à parfaire », *AJDA* 2007, p. 834.

CHEVALLIER J., « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA* 2018, p 209.

DAMAREY S. « La société publique locale ou la fin des associations transparentes », *AJDA* 2011, p 15.

DEFALVARD H., FONTAINE G., « Construire les PTCE comme des communs sociaux : quel rôle pour les pouvoirs publics ? », Dossier « ESS et pouvoirs publics », *RECMA*, 2018/3, pp 56-70.

DEL REY M.-J., « Maîtriser la qualité des opérations d'aménagement : quels leviers pour les collectivités ? », *AJCT* 2017, p 616.

DEL REY M.-J., « Maîtriser la qualité des opérations d'aménagement : quels leviers pour les collectivités ? », *AJCT* 2017, p.616

DELVOLVE P., Les contrats de la « commande publique », *RFDA* 2016, p 200.

DEVES C, La loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales : évolution ou régression des règles de commande publique ? – *JCP Act.* Juill. 2010, étude 2229.

DEVES C., « Les collectivités territoriales partenaires de l'ESS », *Juristourisme* 2018, n°204, p 24.

DURAND G. « Le point sur... l'économie mixte locale, Nouveautés législatives », *AJCT* 2016, p 501.

DURAND G., « Du bon emploi des entreprises publiques locales. Mode d'emploi vertueux des sociétés locales à destination des élus locaux et praticiens », *AJCT* 2018, p 84.

DURAND G., « Le point sur... une nouvelle SPL, la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) », *AJCT* 2017, p 260.

FATOME E., RICHER L., « La procédure de passation des concessions d'aménagement », *AJDA* 2007, p 409.

FATOME E., RICHER L., « Questions sur les nouvelles concessions d'aménagement », *AJDA* 2006, p 926.

FIEVET R., « Une lente acculturation », *Juris associations* 2018, n°584, p.23

FORMELL Hervé, « Clauses sociales dans les marchés publics : la commande publique responsable », *AJCT* 2015, p 245.

FRAISSE L., « Coconstruction : enjeux et éléments de définition », *Juris associations* 2018, n°584, p.20

FREDOUT D., Tribune : « Partenaire des pouvoirs publics : une position à contre-courant ? », *Juris associations* 2018, n°584, p.35

FRETEL A., « De la partition du fait associatif à la loi de 2014 affirmant l'unité de l'économie sociale et solidaire : l'histoire d'une construction politique », Dossier « ESS et pouvoirs publics », *RECMA*, 2018/3, pp 27-41.

HIEZ D., « Coopératives et droit de la concurrence, vigilance maintenue », *RTD com.* 2018, p 399.

HOLTERBACH K. Holterbach, ARMBRUSTER N. (dir. S. Braconnier), « Transposition de la directive marchés publics du 26 févr. 2014 : du nouveau pour les SEM ? » *Contrats Marchés publ.* juill. 2015, p 7.

JANICOT L., « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA* 2014. 472.

KALFLECHE G., « Contractualisation et interventionnisme économique », *RFDA* 2018, p 214

KARPENSCHIF M., « Les SEML peuvent-elles être in house ? », *JCP Adm.* 3 oct. 2016, no 39, 2245.

La gazette des communes, *Les entreprises publiques locales. Cadre juridique*, Cahier détaché n°2, 39/2097, 17 oct. 2011.

LAFORE R. « La métropolisation de l'action sociale », *RDSS* 2015, p 525.

LE CHATELIER Gilles, « L'essor des sociétés publiques locales (SPL) passe par une modification de la loi », *AJCT* 2018, p 263

LERIQUE F., « La loi du 1er août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. JO 2 août 2003, p. 13281 », *AJDA* 2003, p 2195.

LICHERE F., « La passation des concessions », *AJDA* 2016, p 1000

LLORENS F., SOLER-COUTEAUX P., « La mise en conformité du droit des concessions d'aménagement avec le droit communautaire », *RDI* 2009, p 616

LLORENS F., SOLER-COUTEAUX P., « Les sociétés publiques locales ou la naissance du in house à la française », *Contrats Marchés publ.*, juill. 2010, Repère 7

MAIA J., « Les nouvelles dispositions sur les contrats de la commande publique (1). Avant-propos », *RFDA* 2016 p.197

MAUREL T., « Action économique des collectivités : les aides économiques », *AJCT* 2017, p 240.

NICINSKI S., « La loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales », *AJDA* 2010, p 1759

NOGUELLOU R., « Les entreprises publiques locales : vers plus de transparence », *AJDA* 2017, p 2273.

NOGUELLOU R., « L'exécution des contrats de concession (1) », *AJDA* 2016, p 1008.

NOGUES H., « Questionner les relations en reconfiguration permanente entre ESS et pouvoirs publics », Dossier « ESS et pouvoirs publics », *RECMA*, 2018/3, pp 24-26.

PACHEN-LEFEVRE M-H., ASIKA E., « Vademecum des concessions d'aménagement à risque », *La gazette*, 20 mars 2017, p 52.

PACHEN-LEFEVRE M-H., CROS A., « Les contrats exclus du champ d'application de l'ordonnance du 29 janvier 2016 », *Contrats publics*, n°164, avril 2016, pp 23-26.

PEZ T., « Le risque, les concessions et les marchés », *RFDA* 2016, p 237

PONTIER J-M., « Contractualisation et libre administration », *RFDA* 2018, p 201.

ROMI R., « L'économie solidaire, nouveau champ du droit public économique », *Les petites affiches*, 25/10/2001, n°213, p 16.

SESTIER J-F., « SEML et in house : le désordre ? », *AJDA* 2017, p 262.

SIBILLE H., « Il n'y a pas de bon statut, mais des statuts adaptés à un projet ! » *JA* 2018, n°581, p.16

TERNEYRE P., « Les montages contractuels complexes (1) », *AJDA* 1994 p 43.

TERNEYRE P., « *Vade-mecum* sur les marchés publics *in house* », *D.* 2002, p 669.

TOUZEIL-DIVINA M., « Marchés publics : quand l'environnement et les questions sociales s'effacent au profit du droit de la concurrence », *JCP A.*, n°23, pp. 6-7.

TRAORE Seydou, « La ville et ses politiques à travers une nouvelle géographie prioritaire urbaine (Commentaire de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville) », *RDSS* 1997, p 460.

VANDEPOORTER Alexandre, « Montage immobilier et droit de la commande publique », *Cahier de droit de l'entreprise*, n°5, sept-oct 2013, pp 46-53.

VERNY E., « Loi ESS et Europe : une relation croisée », *Juris associations* 2014, n°509, p 36.

VERRIER O., « Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public : l'exception au principe de publicité et de mise en concurrence », *AJCT* 2016, p 240.

VERRIER O., « Droit des aides d'Etat et droit de la commande publique : une compatibilité discutée », *AJCT* 2017, p 248.

VINCENT-LEGOUX M-C., « A quelles conditions passer une concession provisoire sans publicité ni mise en concurrence », note sous CE 5 février 2018, Ville de Paris, *AJDA* 23/2018, p 1338.

YACGER P., VIDAL L., TATARD A-C., GACHET P., SORNIN C., BAILLY A., « Relations entre collectivités locales et associations », *Juris associations* 2018, n°584, p.26

Documents juridiques/réglementaires

Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, JORF n°0074 du 27 mars 2016, texte n° 66.

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 18 déc. 2000, 2000/C 364/01.

Circulaire DIES n°2002-316 18 avril 2002.

Code de la commande publique

Code de l'urbanisme

Code de la construction et de l'habitation

Code du commerce

Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Communication de la Commission - Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne - Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, COM/2006/0177 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 mai 2004, intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général »

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions accompagnant la communication intitulée "Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle" - Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, COM/2007/0725 final.

Décr. n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, JO du 27, JA n° 538/2016

Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique. Publié au JO le 5 décembre 2018.

Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 relative à la passation des marchés publics

Directive 2014/25/UE du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « Loi SRU ».

Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique.

Loi n° 2014-856 du 31 juill. 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Dite « loi NOTRe ».

Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi n° 83-597 du 7 juill. 1993 relative aux sociétés d'économie mixtes locales

Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

Loi n°2001-624 17 juillet 2001 portant diverses mesures d'ordre social, éducatif et culturel

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, version consolidée au 18 février 2018, JO du 24, JA n° 524/2015.

Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

Protocole n°26 sur les services d'intérêt général, 26 oct. 2012, 12012E/PRO/26.

Jurisprudences

Conseil d'État, ordre des avocats au barreau de Paris, 31 mai 2006, Bazex DA n°8, aout 2006, AJDA 2006 p 1592, AJDA 2013 p 1675.

Conseil d'Etat, Nantes Métropole, 25 mai 2018, req. n°417580.

Conseil d'Etat, Avis n°370169, Cinémathèque française, 18 mai 2004.

CJCE 3 juill. 2003, Chronopost E.A, n°C83-01.

CJCE 24 juill. 2003, Altmark, n°C280/00

CJCE 18 nov. 1999, Teckal, n°C-107/98

Chartes/Planification

Charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, 14 février 2014.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *Plan national d'action pour les achats durables 2015-2020*, 42 p.

Direction des affaires juridiques, *Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics*, Edition du 26 septembre 2014, Mis à jour le 13/04/2015, 103 p.

MEL, *Contrat de ville 2015-2020*, 78 p.

MEL, Plan local de développement de l'ESS, 4^e plan, 2015-2020.

Rapports

BAYLE M. R, SCHOEFFLER F., MATHIEU P., HELVIN F., La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales, *Revue des dépenses*, juin 2017, 125 p.

CESE, « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité », NOR : CESL1100006X, 6 avr. 2018.

Commission Européenne, *Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics*. Vers un marché européen des contrats publics plus performant, Bruxelles, 27/01/2011, 58 p.

Conseil d'État, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Paris, EDCE, n°59, La documentation française, 2008, 398 p.

Conseil d'État, *Réflexions sur les collectivités publiques et la concurrence*, Paris, EDCE, n°53, La documentation française, 2002, 464 p.

Conseil d'Etat, Etude annuelle 2015, *L'action économique des personnes publiques*, Doc. fr., 2015, p. 27.

Conseil d'État, *Les établissements publics*, Coll. Les études du Conseil d'État, La documentation française, Paris, 2009, 133 p.

Conseil d'État, *Les entreprises publiques*, Coll. Droits et débats, La documentation française, Paris, 2017, 231 p.

Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'EPARECA*. Exercices 2001 à 2012, mai 2014, 129 p.

Cour des comptes, *La politique de la ville*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, La documentation française, 2002, 334 p.

Cour des comptes, *La politique de la ville. Une décennie de réforme*, Rapport public thématique, juillet 2012, La documentation française, 335 p.

CRESS Bretagne, *Commande publique et ESS*, 2012, 60 p.

JARRAUD-VERGNOLLE Annie, LARDEUX André, BLANC Paul, *Influence du droit communautaire des aides d'État sur le financement des services sociaux par les collectivités territoriales*, Rapport d'information n° 673 (2010-2011), fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 28 juin 2011.

RTES, *Politique de la ville et ESS. Initiatives, analyses et éclairages*, collection Repères, sept 2016, 109 p.

RTES, Avise, « La mobilisation des programmes et financements européens en faveur de l'ESS - État des lieux », janv. 2018]

POINTREAU R., BOURQUIN M., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) et de la délégation aux entreprises (2) sur les travaux relatifs à la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*, Sénat, Session ordinaire 2017-2018, n°526, Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2018, 402 p.

PRIEUR M., *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), 2018, 188 p.

Thèse

BRAMERET Sébastien, *Les relations des collectivités territoriales avec les sociétés d'économie mixte locales. Recherche sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-privé*, Bibliothèque de droit public, Tome 271, LGDJ, 2012, 448

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES RELATIFS AU PROJET TAST'IN FIVES

I- Documents UIA

- 1°) Candidature déposée à l'UIA
- 2°) Convention entre les partenaires UIA (confidentiel)
- 3°) Avenant à la convention entre les partenaires UIA

II- Documents de travail/Réunions

- 1°) Comptes rendus COPART (dans l'ordre chronologique). Avril-août 2017, sept. 2017, nov. 2017, mars 2018, sept-oct. 2018
- 2°) Délibérations Conseil municipal de la Ville de Lille. Janv. 2017, oct. 2017, sept. 2017, dec. 2017
- 3°) Présentation des candidatures AMI
- 4°) Commission de délibération AMI

III- Rapports

- 1°) Rapport Initiatives et Cités, sur la Food Job Fabrique (incubateur culinaire)
- 2°) Rapport Baluchon Impact social

IV- Entretiens

- 1°) Ville de Lille. Direction de projet, Antoine Plane, 22 mai 2018
- 2°) Ville de Lille. Service juridique, Julie Philippe, 8 juin 2018. En présence de 2 autres membres du service
- 3°) MEL, Clara Schmitt, 23 mai 2018
- 4°) Baluchon X. Kinderf et L. Fourquet, (Par skype), le 18 juin 2018

ANNEXE 2 : LISTE DES ENTRETIENS MENÉS

Structure	Contacts	Entretien le
Ville de Lille. Direction de projet	A. Plane	22 mai 2018
Ville de Lille. Service juridique	J. Philippe	8 juin 2018. En présence de 2 autres membres du service
MEL	Clara Schmitt	23 mai 2018
Soreli	G. Cardey	Refusé à 2 reprises
Baluchon	X. Kinderf et L. Fourquet	Par skype, le 18 juin 2018

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
Contexte :	4
Éléments de définition/cadre conceptuel :	6
Problématique :	12
Méthodologie :	13
PARTIE 1 : LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DE LA POLITIQUE D'ACTION SOCIALE LOCALE	16
I- Incidence de l'évolution substantielle de l'action sociale sur le droit public économique	22
1.1. Transversalité accrue des politiques touchant à l'action sociale	22
1.1.1. Mutualisation de plusieurs politiques publiques : vers une approche systémique de la problématique sociale	23
1.1.2. L'aide à l'indépendance économique des populations vulnérables par une implication des collectivités territoriales dans le développement d'activités économiques	25
1.2. Territorialisation croissante de l'action sociale et de l'action économique	27
1.2.1. Ancrage territorial renforcé par une nouvelle répartition des compétences au profit des collectivités territoriales	28
1.2.2. Gagner en efficacité via une action tenant compte des particularités territoriales	31
II- Le renouvellement du droit public économique, entre intervention maîtrisée envers le privé et renforcement de l'action publique locale	35
2.1. La collectivité territoriale, soutien et bénéficiaires de l'activité économique dans le domaine social	35
2.1.1. Vers une commande publique de plus en plus responsable et vertueuse économiquement et socialement	36
2.1.2. Subventions : vers une modification de la relation entre collectivités territoriales et associations	40
2.2. La collectivité territoriale, actrice et opératrice économique	45
2.2.1. SEM, entre utilisation massive et besoin de clarification	45
2.2.2. Les entreprises publiques locales, une recrudescence de l'action publique locale, mais des risques financiers à limiter	48
PARTIE II : ÉTUDE DE CAS A PARTIR DU PROJET TAST'IN FIVES	55
I- Une place prépondérante des collectivités publiques et de leurs sociétés, confortée par la nature des liens contractuels possibles	56
1.1. Des outils juridiques spécifiques aux projets d'envergure menés dans le cadre de la politique de renouvellement urbain et de cohésion sociale	57
	105

1.2. La gouvernance des collectivités locales, au cœur des enjeux de politique de la ville et de cohésion sociale	61
II- Entre incursion du droit privé et volonté pour les collectivités territoriales de conserver le contrôle : une gouvernance publique pour des entités spécialisées	64
2.1. La SEM, une inclusion maîtrisée d'opérateurs privés	64
2.2. Les établissements publics étatiques, vers une spécialisation et une contractualisation accrue au service d'une action publique locale renouvelée	68
III- Vers une inclusion des acteurs économiques privés « en bout de chaîne », favorisée par des modes de contractualisation variés	73
3.1. Des outils de commande publique destinés à encourager le recours aux structures privées à vocation sociale	74
3.2. La <i>soft law</i> et la co-construction au quotidien au profit des acteurs privés et de l'ESS	76
3.3. De la MEL à la SCIC : un passage de relai possible à plus petite échelle grâce l'incubateur culinaire (Food job factory)	79
PARTIE III : PROPOSITION D'INDICATEURS JURIDIQUES	82
Synthèse et propos conclusifs	87
Bibliographie	92
ANNEXES	102
TABLE DES MATIÈRES	105

