Initiatives locales en Europe et renouvellement des politiques publiques

Jean-Louis Laville et
Laurent Gardin

Note sur les auteurs:

Jean-Louis Laville et Laurent Gardin sont tous deux chercheurs au Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA) affilié au Laboratoire de sociologie du changement des institutions (LSCI-CNRS) à Paris. Jean-Louis Laville est membre associé à la Chaire de recherche en développement communautaire de l'UQAH.

Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC)

1999

Série Pratiques économiques et sociales no. 10

ISBN: 2-89251-917-9

Université du Québec à Hull

Avant-propos

Les initiatives locales de développement et d'emploi en Europe sont d'une actualité certaine pour le Québec de l'an 2000 à l'heure de la réforme Harel, celle des centres locaux d'emploi (CLE) et de la réforme Chevrette, celle des centres locaux de développement (CLD). Ce cahier qui synthétise une recherche menée sous la direction de Jean-Louis Laville et Laurent Gardin pendant trois ans dans quatre pays, soit l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, décrit et caractérise dans un premier temps les initiatives locales de développement et d'emploi. On verra donc dans un premier temps, qu'en dépit des différences de contexte, bon nombre d'expériences sont d'une grande similarité avec les nôtres.

Dans un deuxième temps, les auteurs proposent, après un examen des obstacles que ces initiatives rencontrent, une série de recommandations à l'intention des pouvoirs publics susceptibles de faciliter leur développement. Encore là, on verra la convergence de notre expérience avec celle de l'Europe, du moins des quatre pays mentionnés ci-hauts. Avec l'arrivée des CLE et des CLD, les initiatives locales d'insertion, de développement économique communautaire et d'économie sociale québécoises sont plus que jamais sur la touche dans leurs rapports avec le service public de l'emploi et du développement local. Voilà une raison majeure d'examiner de plus près ce qui se passe ailleurs et de s'en inspirer dans les négociations et le "dialogue social local" qui prend forme présentement entre les initiatives communautaires et ces nouveaux services publics.

Louis Favreau, coordonnateur de la CRDC

Introduction

L'essor des initiatives locales de développement et d'emploi en Europe s'explique à la fois par une montée des taux de chômage qui demande de trouver de nouveaux emplois et par la croissance de la demande sociale pour de nombreux services peu ou mal couverts.

Ainsi les services aux personnes constituent un champ d'activité dans lequel la demande sociale s'avère en forte augmentation, sous l'effet de fortes évolutions sociales et démographiques dont les deux principales touchent à l'augmentation du taux d'activité féminin avec l'évolution des structures familiales et au vieillissement de la population[1]. Les femmes deviennent "bi-actives"[2] ; femmes, mères et épouses d'une part, professionnelles d'autre part. En Europe, le taux d'activité féminine a atteint 44 % en 1992 contre 22 % en 1960 et 30 % en 1980.

En outre, la proportion européenne des ménages d'une seule personne s'accroît. Elle était en 1991 de 24 % contre 16 % en 1971. Cette évolution s'accompagne d'un accroissement des familles monoparentales, leur part dans le total des familles ayant des enfants de moins de 15 ans est passée entre 1981 et 1991 de 9,4 % à 15,4 % en Allemagne, de 8,3 % à 10,3 % en France et de 13,7 % à 19 % au Royaume-Uni.

Pour ce qui est de la population âgée, on compte en 1993, 19,7 % personnes âgées de plus de 60 ans et 12 millions d'entre elles ont plus de 80 ans. Ces tendances sous-tendent des besoins croissants en matière de services aux personnes âgées et handicapées et d'accueil des enfants.

D'autres changements majeurs comme l'urbanisation croissante de la population européenne, la baisse du temps travail, l'élévation du niveau d'éducation, la montée des préoccupations écologiques créent de nouvelles demandes sociales en terme de services

---

[1] Les chiffres cités reprennent ceux fournis par la Commission européenne, *Les initiatives locales de développement et d'emploi,* Bruxelles, mars 1995.

[2] Selon l'expression de X. GREFFE, Cf. *Nouvelles demandes, nouveaux services,* Commissariat Général du Plan. Paris : La Documentation Française, 1990.

urbains, de services culturels, de loisirs, d'environnement… qui peuvent constituer de nouveaux gisements d'emplois.

Le Livre Blanc[3] qui constitue une réflexion de la Communauté européenne sur le prochain siècle, a mis l'accent sur la réponse à ces nouveaux besoins: "De nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée. Ils résultent aussi de la nécessité de réparer les dommages causés à l'environnement et de réhabiliter les quartiers urbains les plus défavorisés". Toujours d'après le Livre blanc et les estimations concordantes auxquels il se réfère, "le chiffre de trois millions d'emplois nouveaux pourrait être avancé pour la Communauté, se répartissant également entre les services de proximité, l'amélioration du cadre de vie et la protection de l'environnement".

Pour la Commission européenne, "une politique volontariste de créations d'emplois dans les secteurs abrités peut mener à la création nette d'emplois dans l'ensemble de l'économie (…). On obtiendrait en effet, au bout de 4 ans :

— en France, pour un coût initial budgétaire de 3 196 millions d'euros[4] la création de 125 000 emplois directs et 235 000 emplois au total ;

— au Royaume Uni, pour un coût initial budgétaire de 1 133 millions d'euros la création de 119 200 emplois directs et 164 000 emplois au total ;

— en Allemagne, pour un coût budgétaire initial de 3 196 millions d'euros la création de 431 800 emplois directs et 610 000 emplois au total".

Pour approfondir cette question, une enquête a été menée par les services de la Commission. Elle a donné lieu à la publication en 1995 d'un document de travail des services de la Commission européenne : *Les initiatives locales de développement et d'emploi* (ILDE) ; ces travaux ont confirmé à la fois l'importance de ces activités nouvelles

---

[3] Cf. Commission des Communautés Européennes, *Croissance, Compétitivité et Emploi. Débats et voies pour entrer dans le XXIème siècle,* Livre Blanc, Luxembourg, 1993, p. 20.

[4], La valeur de l'euro correspond à 1,6232 dollars canadiens (valeur en février 1999).

et l'originalité des démarches qui réussissent[5]. Ils ont permis de dégager 19 domaines d'offre situés dans quatre grands secteurs d'activités et permettant de couvrir de nouveaux besoins.

Les 19 domaines des initiatives locales de développement et d'emploi

• les services de la vie quotidienne avec :

- les services à domicile ;
- la garde d'enfants ;
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- l'aide aux jeunes en difficulté et l'insertion.

• les services d'amélioration du cadre de vie avec :

- l'amélioration du logement ; la sécurité ;
- les transports collectifs locaux ;
- la revalorisation des espaces publics urbains ;
- les commerces de proximité ;
- la maîtrise de l'énergie.

• les services culturels et de loisirs avec :

- le tourisme ;
- l'audiovisuel ;
- la valorisation du patrimoine culturel ;
- le développement culturel local ;
- le sport.

• les services d'environnement avec :

- la gestion des déchets ;

[5] Commission Européenne, *Les initiatives locales de développement et d'emploi,* Enquête dans l'Union Européenne, Bruxelles, mars 1995 et aussi *Le premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi, Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi,* Document de travail des services de la commission, novembre 1996.

la gestion de l'eau ;

la protection et l'entretien des zones naturelles ;

la réglementation, le contrôle de la pollution et les installations correspondantes.

Dans le prolongement de ces investigations, la Commission Européenne poursuit une démarche de valorisation des initiatives locales destinée à activer la réflexion et l'action dans ce domaine. Après ce recensement qui a permis de situer les formes prises par les ILDE, il est important de compléter ces travaux par une approche susceptible d'approfondir la nature des processus d'émergence et de consolidation des initiatives. C'est dans ce cadre que s'inscrit le bilan économique et social des initiatives locales réalisé par le CRIDA[6].

Pour celui-ci l'attention s'est portée sur des initiatives qui ont réussi à se pérenniser afin de bien saisir les raisons de ces succès et d'en tirer des leçons. Les initiatives explorées ont été sélectionnées en Allemagne, France, Italie et Grande Bretagne. Il s'agit d'expériences qui ont au moins trois années de vie et ont donc montré leur capacité à s'installer dans la durée[7]. La sélection a tenté de couvrir les quatre grands secteurs d'activités définis par la Commission des communautés.

Mais une fois l'analyse engagée, il est apparu que certaines expériences présentaient vraiment des spécificités parce qu'elles trouvaient leur origine dans la volonté d'insertion par l'économique de personnes en difficulté. En effet, le domaine de l'aide aux jeunes en difficulté et celui de l'insertion sont rangés parmi les services de la vie quotidienne mais les analyses réalisées montrent qu'il s'agit d'activités conçues à partir d'une approche différente de celles des autres services de la vie quotidienne. En fait, ce qui est recherché avant tout c'est de fournir des opportunités d'insertion par l'économique pour les personnes en difficulté. Les activités ne sont définies que dans un second temps et parce qu'elles

---

[6] Les références complètes de tous les dossiers peuvent être demandées au CRIDA, 33 rue Navier, 75017 Paris, 33 1 53 06 90 70.

[7] Même si, exception qui confirme la règle, une des initiatives étudiées, nous y reviendrons, a déposé son bilan quelques mois après que nous l'ayons visitée.

peuvent être appropriées à l'objectif premier. Le service rendu est alors un service d'insertion, fourni en direction des personnes travaillant dans les initiatives. En ce sens, le service premier n'est pas rendu à des usagers individuels ou collectifs qui sont consommateurs de la production réalisée par l'entreprise mais aux salariés des initiatives. On relève en outre que ces initiatives mènent en général des activités multiples pour fournir ces services d'insertion. C'est pourquoi ces initiatives sont présentées dans un domaine particulier : *les services d'insertion*.

La typologie initiale élaborée par la Commission européenne a donc été ajustée dans ce sens et cinq grands secteurs d'activité peuvent servir de repères à une présentation des initiatives : les services de la vie quotidienne, les services d'amélioration du cadre de vie, les services culturels et de loisirs, les services de l'environnement, les services d'insertion. Cette contribution après avoir cité en exemple des initiatives analysées dans chacun de ces grands secteurs débouche sur des propositions pour les politiques publiques.

I. Présentation des initiatives

Les services de la vie quotidienne.

Les services de la vie quotidienne cherchent à apporter de nouvelles réponses à des problèmes comme l'aide aux personnes âgées résultant d'évolutions socio-démographiques avec le vieillissement de la population, l'évolution des structures familiales, et aussi des évolutions socio-économiques comme la croissance de l'activité salariée féminine qui demande à trouver de nouvelles solutions pour la garde d'enfants.

C'est pour rendre compatible le travail des femmes avec une vie de famille que Gisela Erler, sociologue, ancienne militante écologiste et féministe a créé en 1992 Kinderbüro. Cette entreprise personnelle à but commercial a pour objectif de trouver des solutions de garde pour les enfants des familles travaillant dans les entreprises avec lesquelles elle a passé des accords. En effet, l'Allemagne, et plus particulièrement l'ex-Allemagne de l'Ouest, connaît un déficit de services de garde des jeunes enfants. Ce déficit est

particulièrement mal ressenti par les entreprises des grandes villes qui déplorent l'absentéisme de leur personnel féminin pour s'occuper de leurs jeunes enfants. Le premier établissement a vu le jour à Munich en partenariat avec l'entreprise BMW en 1992 ; en 1996, l'entreprise compte 9 autres établissements.

L'activité principale de Kinderbüro est l'appui aux familles pour le recrutement des personnes qui réaliseront des services de nourrice ; de garde d'enfant au domicile des parents ; de remplacement des mères en cas de maladie ou de déplacement professionnel ; baby-sitter ; fille au pair ... Mille femmes dont 10 % sont employées à temps plein sont embauchées par les familles. La moitié de ces femmes n'étaient pas dans ce type de profession ; en mettant en contact offre et demande, Kinderbüro a ainsi permis environ 500 créations d'emplois supplémentaires directs.

Kinderbüro propose également des activités pour des groupes d'enfants qu'il constitue. Cela va des groupes de jeu, au soutien scolaire en passant par des activités de jardin d'enfants pendant les vacances scolaires, des sorties au zoo ou autres... Kinderbüro aide enfin les familles à créer des structures telles des crèches, des jardins d'enfants et peut suivant les cas les orienter vers des types d'offres municipales. Pour accomplir l'ensemble de ses prestations, l'entreprise a recruté, pour ses 10 établissements, 38 femmes employées généralement à temps partiel. Il répond à la demande de 2 000 familles représentant 2 500 enfants. La prestation de service de Kinderbüro comprend également de la formation en direction de son personnel mais aussi des femmes sélectionnées pour les familles.

Kinderbüro présente l'originalité d'offrir des services d'intérêt général aux familles et de créer directement et indirectement des emplois qui contribuent à l'évolution des femmes dans la société allemande. Le concept de Kinderbüro en même temps qu'il répond à des besoins réels en Allemagne, connaît une notoriété en Suisse et en Autriche, pays qui connaissent des problèmes similaires à l'Allemagne quant à la garde d'enfants et où le concept est en voie d'être repris.

Les services d'amélioration du cadre de vie.

Développer des activités dans des quartiers urbains dits en difficulté ou dégradés qui permettent d'offrir du travail aux habitants et de concourir à un développement social et économique de ces territoires, tel est l'enjeu central auquel répondent la plupart des initiatives présentées ici. Ce peut-être, par exemple par la constitution d'un restaurant associatif avec des femmes d'un quartier comme *Le Flamboyant.*

A l'origine de ce restaurant de quartier à statut associatif ouvert depuis la fin des années 80 et situé dans un quartier en difficulté de la très grande banlieue parisienne, "le Plateau Rouher" à Creil, on trouve six femmes de cultures différentes, membres de l'association "Femmes sans frontière". Ce projet a pu prendre corps dans le cadre d'une procédure de développement social des quartiers qui a ici respecté la volonté de ces femmes de s'approprier ce projet. Ces femmes de cultures différentes (africaine, maghrébine et espagnole), membres de l'association, étaient mères de famille, et n'avaient jamais ou peu occupé d'emplois professionnels. Leur niveau scolaire étant particulièrement faible, elles ne possédaient pas de diplôme et certaines maîtrisaient très mal la langue française.

L'implantation du Flamboyant dans un quartier défavorisé, où la demande des résidents reste modeste, a demandé beaucoup d'ingéniosité de contacts et de négociations auprès des pouvoirs publics locaux pour parvenir à une installation matérielle aux moindres débours financiers, avec une exploitation viable. Le montage d'un restaurant de quartier s'inscrit dans un processus long qui nécessite des phases de conception, de maturation et de consolidation pour le maintien ou la pérennité de l'activité.

Le suivi mené par l'Agence pour le développement de l'économie locale (ADEL), association spécialisée dans la création d'activités locales notamment par des femmes, va permettre à ce groupe promoteur de mener à bien leur projet par la formation, les conseils et l'accompagnement qu'elle va réaliser. Cette dynamique va consister à transformer des acquis domestiques en savoir-faire professionnel. Les femmes du quartier n'avaient aucune expérience en ce qui concerne la création d'activités. L'ADEL a établi le plan de formation de ces femmes qui n'a pu être initié qu'en "tordant" les dispositifs pour l'emploi.

Ces femmes ont ainsi créé leur propre emploi rémunéré légèrement au-dessus du salaire minimum sur une base d'un mi-temps chacune. De cette manière, elles concilient partage du travail et vie familiale. Petit établissement de 40 couverts, *Le Flamboyant* est ouvert le midi en semaine et le samedi soir. Il propose une carte composée de plats traditionnels et surtout un choix de spécialités étrangères qui a fait sa réputation. La clientèle régulière provient essentiellement des entreprises et administrations environnantes. Le service restauration est complété par un service traiteur fonctionnant de manière occasionnelle. Les résultats de cette activité ne sont pas négligeables, tant au niveau économique que pour le développement de la notoriété du restaurant.

Si l'exploitation est relativement bien assurée, le restaurant souffre d'un manque de clientèle et d'une clientèle disposant de revenus suffisants. Malgré cette difficulté révélée dès le début de l'opération, les femmes ont choisi de construire le restaurant dans ce quartier. En effet, ce restaurant veut être un lieu d'animation et d'échanges inter-culturels dans un quartier qui en est dépourvu. Le développer dans un secteur qui l'aurait mieux achalandé n'avait pas sens pour les porteurs du projet.

Les services culturels et de loisirs.

Permettre à des artistes d'exercer leur métier, développer des lieux d'expression artistique, faire que la reconnaissance d'activités culturelles ne se limite pas à des musiques à la mode ou à des représentations institutionnalisées mais que des passerelles se créent entre différents types de spectacles, de publics, tels sont les enjeux auxquels s'attaquent les initiatives locales liées à la culture.

En 1980, il n'y avait plus de théâtre à Wolverhampton en Angleterre. Le Grand Théâtre avait en effet cessé toute activité. ZIP a démarré quand deux jeunes acteurs professionnels, qui voyageaient sur un bateau le long des canaux de la région, furent empêchés de poursuivre leur voyage par des travaux fluviaux entrepris à Wolverhampton. Ils décidèrent

alors de rester sur place et d'y constituer un groupe de théâtre. Les premiers temps furent difficiles, mais le projet se développa.

Zip Theatre, coopérative à responsabilité limitée sans but lucratif, poursuit quatre objectifs : intégrer la vie artistique dans la vie de la cité ; promouvoir la participation de la collectivité ; réaliser un travail éducatif pour améliorer le niveau de formation des jeunes, aider les femmes à reprendre une activité professionnelle, aider les personnes handicapées à utiliser leurs compétences, préparer des chômeurs aux emplois dans le secteur de la musique contemporaine ; servir de porte-drapeaux à la ville par des réalisations théâtrales de qualité.

L'activité principale de Zip Theatre est de promouvoir, d'entretenir, d'améliorer et de faire avancer les savoirs, spécialement par la production de spectacles éducatifs et la promotion des arts. Zip Theatre organise des tournées, des ateliers de théâtre dans les écoles, un festival culturel local, des sessions de formation et divers ateliers et cours du soir.

En 1996, malgré un changement d'équipe municipale qui remit en cause la politique d'animation culturelle de la ville, et par là même l'existence de ZIP Theatre, l'équipe compte à nouveau dix personnes (neuf à plein temps, une à temps partiel). Pour l'année 1995, Zip Theatre a accueilli 15 adultes handicapés en sessions de formation pendant quinze semaines, 80 demandeurs d'emploi en stage pendant quatorze semaines à l'école de Rock, 12 femmes pendant 12 semaines aux sessions de formation aux techniques du spectacle. En plus Zip Theatre effectue un travail éducatif dans les écoles, organise une semaine culturelle annuelle, et assure plusieurs représentations de Macbeth au grand théâtre de Wolverhampton.

Les services de l'environnement.

Les services de l'environnement ont comme préoccupation la gestion des espaces naturels et la gestion des déchets ou plus exactement leur valorisation avec en France l'entreprise associative *La Feuille d'Érable*.

Le souci d'agir pour l'insertion de personnes en difficulté est présent à *La Feuille d'érable*, entreprise de récupération de vieux papiers et cartons installée à Rennes en Bretagne (France) mais l'origine de cette préoccupation est historiquement à rechercher ailleurs. Des militants écologistes sont à l'origine de cette initiative qui à ses débuts, en 1983, commercialisait du papier recyclé et menait des actions de sensibilisation aux problèmes de l'environnement : réduction de la pollution, économie d'énergie, meilleure gestion des ressources naturelles. Rapidement, à la demande des acheteurs d'articles en papier recyclé qui voulaient faire plus pour la préservation de l'environnement, l'association a mis en place un service de collecte et de tri de vieux papiers/cartons. Face aux difficultés à financer cette activité, l'entreprise s'est appuyée sur des mesures d'insertion économique et sociale de personnes en difficulté et l'insertion est devenue un objectif complémentaire pour l'entreprise.

Entreprise pionnière, *La Feuille d'Érable* n'a pas attendu les évolutions réglementaires pour lancer ces activités et, de ce fait, est devenue sur son territoire un acteur incontournable dans la récupération des papiers et cartons. En 1990, elle a permis que Rennes soit la première ville en France à signer un accord de collecte de vieux papiers et cartons avec des industriels récupérateurs, des papeteries et elle-même. A partir de ce protocole l'entreprise récupère 2 300 tonnes de vieux papiers/cartons pour une population de 200 000 habitants, ce qui assure un chiffre d'affaires d'environ 160 000 euros par an. Dès 1993, elle a lancé une expérimentation pour la collecte des papiers de bureau sur les espaces de travail (entreprises et administrations) avant même que la législation française ait fixé des règles plus précises en matière de gestion des déchets provenant des entreprises.

La commercialisation d'articles en papier recyclé représente un chiffre d'affaires d'environ 230 000 euros réalisé avec plus de 200 clients, majoritairement des associations, des entreprises, des écoles et des administrations. Chaque année, ce sont environ 25 animations assurées en milieu scolaire et en milieu associatif. La sensibilisation à la préservation de l'environnement s'est perfectionnée avec la création d'outils de communication moderne et

notamment le film “l’histoire d’une feuille” réalisé en 1993 avec l’Agence de l’Environnement et la Maîtrise de l’Énergie (l’ADEME, association parapublique, est le prolongement des services du Ministère de l’environnement). Cette réalisation est venue compléter la mallette pédagogique “de la forêt au papier recyclé” créée en 1984.

La Feuille d’Érable compte sept salariés permanents et six personnes en insertion, emploie aussi des objecteurs de conscience et des personnes effectuant des peines alternatives à la prison. Dans la mesure où *La Feuille d’Érable* étend ses activités, il lui arrive de conclure des contrats de travail à durée indéterminée avec des personnes en cours d’insertion professionnelle. Ce fut le cas en 1994 pour deux personnes.

Les services d’insertion.

Si les services de l’environnement ont des objectifs d’insertion, des initiatives situées dans le champ de l’insertion développent des activités à partir de domaines qui ne sont pas uniquement de nouveaux gisements d’emplois. Ce peut être une structure menant des activités multiples comme coopérative d’insertion par le travail.

Fraternita est une coopérative sociale d’insertion par le travail basée à Brescia. Cette entreprise est née de la réflexion d’une structure d’accueil pour personnes rencontrant de graves problèmes sociaux (toxicomanes, prostituées, sans domicile fixe, personnes alcooliques, étrangers, mineurs, prisonniers...) qui s’est posée la question de l’activité des personnes accueillies pour les faire sortir de ces situations. Comme pour Exodus, les activités économiques développées doivent permettre la socialisation de personnes ayant un bas niveau de qualification. Dans un premier temps, deux types d’activités ont été retenues: le montage et l’assemblage de petits jouets et l’assemblage d’interrupteurs électriques. Parallèlement, s’est mise en oeuvre une activité de récupération, de tri et de recyclage de papier, cartons et revues...

Après plusieurs années de difficultés, l’opportunité s’est présentée d’intégrer un projet financé par le Fonds Social Européen pour l’insertion professionnelle des handicapés. Ce programme a permis aux activités de se construire et se stabiliser économiquement, et

d'augmenter les capacités d'accueil tant sur la communauté d'accueil que sur l'insertion par le travail. Dans le même temps, on assiste sur le territoire à des initiatives qui placent Brescia au centre d'une réflexion importante avec la création du Consortium "Sol. Co. Brescia" et la mise en oeuvre de conventions avec la sphère publique plus particulièrement avec la municipalité de Brescia.

La loi de 1991 sur la réglementation des coopératives sociales va venir légitimer et légaliser les 10 années de travail de la communauté. La *Comunita Fraternita*, communauté religieuse, réunit maintenant deux coopératives, une de type A (coopérative de service) et une de type de B (coopérative d'insertion par l'économique), et une association de bénévoles. La coopérative sociale de type A a comme activité : l'accueil d'adultes, l'accueil d'adolescents, un service numéro urgence enfants, l'accueil, la prévention et la réinsertion des toxicomanes dépendants. La coopérative de type B Fraternita compte 60 salariés dont 25 personnes en insertion et développe comme activités la production et la vente de fleurs et de plantes vertes, un secteur espaces verts / environnement, un secteur informatique avec la saisie de données. Ces trois secteurs productifs sont structurés en huit équipes de travail. En outre, l'association *Les amis de la Fraternita* regroupe une cinquantaine de membres bénévoles qui ne sont pas sociétaires de la coopérative. Elle a pour objectif de structurer le bénévolat et les actions sociales comme l'alphabétisation que mènent les bénévoles.

Les conventions avec le secteur public qui représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires de la coopérative d'insertion par le travail sont soumises à des appels d'offre. La collectivité demande qu'un poste d'insertion soit intégré à l'activité pour 18 300 euros passés en convention. Ainsi, la coopérative peut à la fois jouer sur un argumentaire social et économique pour contractualiser avec les pouvoirs publics. Cette démarche a suscité un réseau institutionnel, associatif, ecclésiastique, économique et social sur le territoire pour la défense d'un idéal de solidarité au travers d'une entreprise sociale. Une majorité de personnes en insertion qui ont suivi un parcours à la coopérative ont trouvé une solution dans des entreprises classiques contactées par la *Fraternita*.

La *Fraternita* initie la création d'une nouvelle coopérative (*Fraternita services*) s'appuyant sur la logistique et l'expérience de la Communauté *Fraternita.* Le secteur informatique doit aussi prochainement s'autonomiser de la coopérative, de même que le service numéro d'urgence pour l'enfance maltraitée. Cette démarche que l'on retrouve dans nombre de coopératives vise à favoriser des petites structures, très ancrées territorialement. Elle veut éviter la "bureaucratisation" et être toujours à l'écoute des besoins du territoire.

II. Propositions pour les politiques publiques.

Ce qui est au coeur de ce type d'initiatives locales, c'est un nouveau mécanisme de création d'emplois et d'activités. Leur reconnaissance ne peut donc être que progressive, c'est pourquoi, après avoir présenté celles-ci, il convient de revenir sur des propositions prioritaires susceptibles de résoudre les difficultés principales auxquelles sont encore régulièrement confrontées les initiatives. Avant de les énoncer, rappelons donc les obstacles les plus fréquemment rencontrés qui ont été notés tout au cours du bilan économique et social. Ils concernent aussi bien la phase d'expression des initiatives que leurs phases de démarrage et de fonctionnement.

• **Dans la phase d'expression initiale des projets**, les porteurs sont obligés de "faire leurs preuves" avant de pouvoir prétendre à un financement de départ. Une sélectivité de fait est introduite par la nature des circuits de financement, même pour les procédures en principe les plus ouvertes à l'innovation. L'absence de locaux ou la mise à disposition de locaux sous une forme non contractualisée n'aident pas les porteurs de projet à préciser les "règles du jeu" dans leurs relations avec l'environnement. Le "filtrage" initial élimine un grand nombre de projets émanant de groupes motivés mais peu familiarisés avec les financements institutionnels, tout particulièrement ceux qui sont émis par des groupes dans des quartiers dégradés ; au lieu d'être entendus et soutenus dans leur formulation ils se trouvent systématiquement découragés parce qu'ils manquent de réalisme au regard des critères administratifs courants.

Dans ce contexte défavorable, les projets menés à bien se limitent à ceux défendus par des promoteurs ayant une connaissance approfondie des circuits administratifs, soutenus par des notables locaux ou bénéficiant d'agents de développement local mis à disposition temporairement (par des institutions sociales, des collectivités locales…). Il en résulte une véritable inégalité devant l'initiative.

• **Dans la phase de démarrage des projets**, se font jour une demande de méthodologie appropriée et un besoin de reconnaissance de l'investissement immatériel nécessaire à la réussite. Les projets ne peuvent se contenter de faire l'objet de "bricolages" ; la complexité des montages est renforcée par la pluralité des environnements : socioculturel (usagers, réseaux d'entraide, …), commercial (pour les ressources marchandes), institutionnel et politico-administratif (pour les ressources non marchandes). Les structures classiques d'aide à la création d'entreprise ignorent la pluri-dimensionnalité de ces projets. C'est pourquoi il importe de diffuser des méthodologies organisant l'ensemble de la démarche de création et sur lesquelles viennent se greffer des expertises "pointues" dans des domaines spécialisés.

A défaut d'un tel accompagnement, le manque de professionnalisation de la démarche de création accentue la méfiance des collectivités locales percevant les projets comme des dépenses sociales additives et accordant trop souvent des soutiens informels ou sans concrétisation. Il amène à subir la séparation forte entre le social et l'économique aboutissant à ne réunir qu'un partenariat restreint et dominé par l'une ou l'autre logique au lieu de générer des approches transversales.

La précarité statutaire des promoteurs et du personnel oblige à une fréquente résolution des problèmes de continuité des projets par le recours aux mesures pour l'emploi et l'insertion, ce qui induit un rabattement d'une logique de projet vers une logique de programme. De plus, l'investissement initial et la constitution du fonds de roulement soulèvent des difficultés quasi-insurmontables sans l'engagement des créateurs sur leurs biens propres.

• **Dans la phase de fonctionnement**, le principal écueil réside, chez les financeurs, dans la forte prégnance d'une culture de la norme et du contrôle a priori, à laquelle s'ajoute l'enclavement de l'expérimentation. Les structures n'ont guère de marges de manoeuvre pour initier des contractualisations tenant compte de l'évolution des besoins ; elles sont cantonnées dans la reproduction des activités qu'elles ont conçues, sauf à se livrer à une "pêche" à la ligne expérimentale périodiquement renouvelée pour innover. Mais ces lignes expérimentales existant dans la plupart des institutions de financement restent non reconductibles et sans effet retour sur les autres lignes de financement.

A partir de ces constats, huit axes propositionnels peuvent être dégagés qui sont susceptibles de remédier aux problèmes les plus cruciaux. A travers ces axes, ce sont en fait les modalités opérationnelles, par lesquelles peut passer une nouvelle approche en matière d'initiatives locales de développement et d'emploi, qui sont abordées. En effet, malgré les progrès réalisés, les formes de soutien public aux initiatives ne peuvent être considérées comme étant à la mesure de leurs enjeux.

Le financement de l'investissement immatériel.

Pour éviter la dérive à laquelle ont été soumis trop de projets, c'est-à-dire l'obligation de commencer dans l'urgence en se finançant par une baisse des coûts salariaux et donc de mettre en place des activités qui n'ont pas fait l'objet d'une construction suffisante, il importe de financer en priorité l'investissement immatériel qui conditionne la qualité des prestations futures.

Deux traits caractérisent les projets pour ce qui est de leur montage.

— L'importance des démarches qui conduisent à les concrétiser en allonge singulièrement la durée. D'une part, il y a nécessité d'ancrer les activités dans le vécu de ceux à qui elles sont destinées et dans le tissu local. D'autre part, il y a l'obligation de procéder à une large consultation pour que les activités prévues trouvent leurs complémentarités avec celles existant antérieurement. Ceci explique qu'en moyenne les projets qui se réalisent mettent une année avant de voir le jour ce qui représente un lourd investissement, qui présente

toutefois l'avantage de garantir la pertinence sociale et économique des prestations fournies.

— Le rôle et le montant de cet investissement immatériel ne sont pas identifiés par les partenaires institutionnels, trop souvent pris dans une logique d'urgence et focalisés sur les investissements matériels qui viennent s'y ajouter dans des proportions variables. Or, dans les expériences réussies cet investissement immatériel n'est jamais inférieur à 22 500 ou 30 000 euros, dont en moyenne les 2/3 représentent le temps investi par les porteurs de projet et les différentes personnes associées et le 1/3 restant est consacré à des dépenses d'ingénierie.

Pour remédier au décalage rédhibitoire entre besoins d'investissement et moyens disponibles qui entretient le très faible taux de pérennisation des réalisations et le taux de rotation élevé des projets, il est nécessaire de rendre possible une **aide financière au montage** pour une durée d'un an.

Pour ce faire, les pouvoirs publics peuvent s'engager dans le financement de l'investissement immatériel des projets qui ont pour objectif de créer des emplois professionnels durables bénéficiant de contrats de droit commun et de contribuer au renforcement de la cohésion sociale ; à condition que les porteurs de projet acceptent de travailler avec une structure de conseil qui soit en capacité de les aider dans la formalisation de leur projet.

La démarche retenue peut être de déclencher l'aide à partir du moment où deux conditions sont remplies :

— **déclaration d'une structure juridique** pour le groupe porteur de projet, garantissant que les fonds attribués ne puissent faire l'objet d'une appropriation privée (ce qui correspond concrètement aux dispositions propres aux statuts associatif, coopératif et mutualiste ou à un aménagement à cet effet des statuts de sociétés commerciales) ;

— établissement d'une **convention** avec une structure locale ou nationale présentant les références nécessaires **pour l'accompagnement** à la formalisation du projet ; les projets pouvant proposer une structure ou avoir recours à une structure compétente identifiée par les pouvoirs publics.

L'aide qui doit pouvoir être versée dans les deux mois après réception du projet est répartie aux 2/3 sur le projet lui-même pour l'investissement de conception et au 1/3 sur la structure accompagnatrice qui apporte un soutien méthodologique pour la formalisation.

Pour un projet, l'engagement moyen à prévoir est de l'ordre de 15 000 euros pour la structure et 7 500 euros pour l'accompagnement méthodologique, des engagements supérieurs pouvant être nécessités pour des projets territorialisés et transversaux qui opèrent un regroupement entre différents projets touchant à plusieurs sous-secteurs d'activité. Un tel engagement est susceptible de couvrir le temps nécessaire au montage du projet avant le démarrage de l'activité en respectant les critères de simplicité d'accès et en considérant qu'une simple aide financière est vouée à l'échec si elle ne déclenche pas une démarche d'approfondissement du projet, d'où l'appel à une structure conseil d'accompagnement méthodologique.

La formation des porteurs de projet.

En complément, la formation des entrepreneurs d'initiatives locales est à encourager de manière spécifique, en la distinguant des actions menées en faveur de la création d'entreprises qui ignorent les dynamiques et les composantes de l'émergence, comme la diversité des formes d'institutionnalisation. L'organisation de formations propres aux initiatives locales s'avère d'autant plus déterminante que la prise en compte de l'investissement immatériel ne peut suffire si les porteurs de projet sont condamnés à un bénévolat subi qui opère une sélection de fait entre les différents promoteurs. C'est pourquoi il importe de s'attacher à résoudre le problème du statut des entrepreneurs en organisant des **formations rémunérées** pour les porteurs de projet ayant déjà réalisé une première formalisation de leur projet, afin que ceux-ci puissent disposer d'un temps de

travail reconnu pour animer l'ensemble des activités liées à la conception des activités. Cette mise en oeuvre de formations spécifiques pour les promoteurs d'initiatives locales de développement et d'emploi peut être organisée par secteurs d'activités.

L'ingénierie de démarrage.

L'une des difficultés récurrentes supplémentaires tient au financement, pendant les trois premières années de fonctionnement, des emplois de direction et d'encadrement à cause de la durée de la montée en charge de l'activité (nécessité de créer la confiance avec les partenaires et clients) et de la pluralité des ressources à mobiliser (négociations avec divers partenaires). Pour pallier cette difficulté, divers expédients sont utilisés : sous-paiement des dirigeants, priorité accordée à la quantité de la production au détriment de l'ajustement qualitatif, appel aux mesures de traitement du chômage pour le recrutement des premiers salariés. Tous ces expédients ont des conséquences négatives parce qu'ils accréditent l'idée que les initiatives locales sont le domaine des "petits boulots" mal payés et des "bricolages" gestionnaires. Afin d'éviter le recours à ces expédients, une aide au démarrage peut être envisagée sous deux modalités :

— soit un programme d'**aide à la création des emplois de direction et d'encadrement** dans les initiatives qui pourrait consentir une aide dégressive sur trois ans : 70 %, 50 % puis 30 % du coût salarial pour des emplois de droit commun créés dans des structures nouvelles ou dans des activités nouvelles au sein de structures existantes. Le champ d'application serait limité au premier emploi créé et le coût total plafonné à 30 000 euros pour la première année, 22 500 euros pour la deuxième année et 15 000 euros pour la troisième année.

— soit un programme d'**aide à la constitution du fonds de roulement** plafonné à 15 000 euros pour les projets de moins de 10 emplois, 30 000 euros pour les projets de plus de 10 emplois.

Un tel programme abaisserait les charges salariales dont le poids est déterminant dans les problèmes de démarrage sans pour autant obliger les initiateurs à avoir recours aux mesures

publiques de traitement social du chômage. Il apparaît crucial en tout cas d'éviter que le financement du démarrage ne soit lié à des politiques reposant sur le ciblage de certaines populations. Les gestionnaires doivent pouvoir être choisis en fonction des capacités requises et non pour des opportunités venant de programmes d'aides sans rapport avec la nature de l'activité exercée.

Le soutien à la professionnalisation des emplois.

Pour ce qui est des salariés des initiatives locales, les dispositifs de formation devant être conçus en interaction étroite avec les situations de travail, il importe de renforcer les possibilités d'accès aux fonds de la formation continue. En particulier pour les services à domicile l'acquisition d'une formation, le suivi et l'échange sur les travaux à domicile réalisés, le soutien psychologique sont autant de dimensions qui permettent d'améliorer la qualité du service. La rémunération des intervenants si elle est parfois envisagée lors de formations qualifiantes extérieures devrait être généralisée pour l'ensemble de ces formations qualifiantes et prévue aussi dans le cadre des dispositifs de formation interne continue.

Il s'agit aussi de prévoir une intervention financière qui puisse répondre aux demandes émanant d'un regroupement volontaire de structures et réseaux opérant dans le même secteur d'activité et s'accordant sur une volonté d'améliorer la professionnalisation des emplois, ceci afin que les actions engagées puissent conforter les coopérations locales et, s'il y a lieu, déboucher plus facilement sur un processus de labellisation après évaluation.

Ces actions supposent :

— la réalisation de diagnostics portant sur les structures et réseaux existants s'étant portés volontaires ;

— la mise en place de comités d'évaluation procédant à l'intégration collective de ces diagnostics.

L'aide à l'engagement volontaire.

Autant le bénévolat subi résultant de la pénurie de moyens doit être combattu, autant le bénévolat choisi doit être encouragé. Pour ce faire les pouvoirs publics peuvent agir dans trois directions :

— l'**aide aux entreprises** qui, dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, favorisent pour leurs salariés l'engagement dans les responsabilités bénévoles ;

— le **financement d'actions de développement et de structuration du bénévolat** menées par des fédérations et réseaux d'initiative ;

— l'initiation d'une réflexion avec les autorités compétentes sur la définition d'un **mécanisme général de couverture des risques** encourus par les bénévoles au cours de leur activité, la possibilité d'une indemnisation forfaitaire, non assujettie à cotisations sociales et à impôts, pour les frais encourus par les bénévoles et la reconnaissance de droits liés à l'exercice du bénévolat comme par exemple la validation de l'expérience acquise dans la vie associative.

Le refus d'activités au rabais menées avec des sous-statuts passe par l'établissement de combinaisons positives entre un travail salarié bénéficiant de garanties statutaires et un travail bénévole reconnu comme une pratique sociale chargée de signification dans une société où le temps libre augmente et où la nécessité de refonder le lien collectif s'affirme.

L'appui aux regroupements d'initiatives.

La capacité de développement des initiatives locales tient beaucoup à la force d'organisations de second niveau comme les consortiums, les réseaux ou les comités nationaux qui sont à la fois des instances de soutien et de représentation, articulant à des degrés divers quatre fonctions complémentaires:

• L'accompagnement méthodologique passe par la formation, le suivi des structures et l'accompagnement des projets favorisant l'accès des acteurs à des qualifications sociales et professionnelles nouvelles, transversales par rapport à celles déjà reconnues. S'adressant à des innovations, ce soutien technique ne peut être sans préjudice importé d'autres champs.

Il doit faire l'objet d'une conception participative, les outils tirés des enseignements de l'expérimentation sont réinvestis dans le soutien de celle-ci.

• La recherche s'impose de ce fait comme essentielle à un double titre. Elle peut maintenir une capacité de mise à distance de pratiques fort accaparantes pour les acteurs et aider à la démarche en particulier par la réalisation d'évaluations formatives c'est-à-dire ayant pour but d'informer les acteurs afin qu'ils puissent modifier leurs conduites, adapter leurs actions et transformer si besoin est leur objet.

• La communication externe se décline selon deux axes, l'un orienté vers la représentation des intérêts et la négociation avec les pouvoirs publics, l'autre vers la promotion à destination de tous les interlocuteurs potentiellement intéressés. Elle tend à faciliter les ajustements avec les modes d'action politico-administratifs et à sensibiliser des personnes et des groupes aux services proposés pour stimuler leur participation.

• La communication interne représente des possibilités de ressourcement pour l'ensemble des structures, que les échanges prennent la forme d'échanges réciproques de savoirs et de savoir-faire ou de mutualisation entre projets. Elle a pour but de concourir à la saisie et à la maîtrise par les acteurs des différents environnements dans lesquels ils sont amenés à évaluer autant qu'à faire circuler l'information sur les fonctionnements internes.

La responsabilité du niveau national pour ce qui est du renforcement des institutions de second niveau s'avère primordial. Or le mode de décision qui prévaut pour les économies budgétaires risque de fortement affecter les financements qui leur sont attribués. Face à cette tendance, il est primordial d'affirmer l'importance que revêt **le renforcement des "têtes de réseau"** si l'on veut que le mouvement amorcé par les initiatives locales se poursuive, s'amplifie et se diffuse.

La structuration d'un milieu porteur.

Ces dispositions destinées aux initiatives elles-mêmes ne peuvent être adoptées et être pleinement mises en oeuvre que si l'objectif est, de manière concomitante, de transformer le système politico-administratif local en véritable système d'encouragement aux initiatives,

un territoire pertinent à cet égard paraissant être l'espace régional puisque c'est à ce niveau que peut être renforcée l'approche d'une économie territorialisée qui atteigne un seuil suffisamment représentatif.

Le premier changement à opérer concerne les modalités d'intervention des agents des collectivités territoriales. Les initiatives locales ne peuvent être uniquement du ressort des politiques sociales, il importe donc que des **chargés de mission initiatives locales** soient désignés au sein des services des affaires économiques, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les responsabilités suivantes peuvent leur être attribuées :

— les chargés de mission pourraient assurer l'interface entre les initiatives locales et les services administratifs afin de faciliter la rédaction et le dépôt des dossiers, d'en suivre l'instruction et de réaliser un bilan annuel de la mise en oeuvre de la politique ;

— leur responsabilité serait celle d'un animateur s'attachant à faire aboutir l'ensemble des actions de son ressort et à lever les obstacles qui peuvent en freiner la réalisation ;

— ils seraient mandatés pour coordonner la concertation entre les initiatives locales et les financeurs afin de proposer, en accord avec eux, des améliorations quant aux cadres conventionnels régissant leurs relations.

En complément, il s'avère important que les pouvoirs publics, dans le même souci d'égalité devant l'initiative se dotent d'équipes de **développeurs** susceptibles d'accompagner des idées pour que celles-ci se convertissent en réels projets. Ces agents de développement peuvent être formés soit à partir d'actions sectorielles ou territorialisées soit dans des structures de conseil volontaires pour élargir leurs interventions dans ce sens.

Le poste de développeur peut être présenté comme suit :

— L'objet de la mission est l'identification et l'analyse des besoins de la population avec les initiatives qui en émanent afin de répondre aux besoins du milieu et de promouvoir son développement par des activités nouvelles. Il s'agit de se placer

comme personne-ressource auprès des initiatives pour les aider à mieux se définir et se présenter.

— Les principales tâches comprennent l'examen des idées émises par des initiatives pour vérifier leur pertinence sociale, pour les ajuster en accord avec leurs promoteurs afin qu'elles puissent être formalisées sous forme de projets définitifs ; le soutien à la mise sur pied et au fonctionnement d'activités économiques impulsées par des initiatives et le support technique dans la réalisation de leurs objectifs ; la coopération avec les initiatives pour que dans des activités existantes les emplois précaires puissent être transformés en emplois durables et qualifiés ; l'organisation et l'animation de séances d'informations et d'échanges destinées à faire connaître des initiatives menées dans d'autres régions et pays qui peuvent contribuer à la réflexion collective ; la préparation avec les initiatives des demandes de financement.

L'hybridation des financements et la négociation sociale.

Au-delà de ces acteurs qui peuvent contribuer à une plus grande légitimation, la mise en oeuvre d'une politique de soutien aux initiatives locales doit être conçue sur le registre d'une politique de développement qui procède par essais-erreurs. Pour cette raison, l'ajustement progressif des méthodes ne peut être atteint que si est mise en place une instance de suivi et d'évaluation qui soit en mesure de réfléchir en temps réel au processus engagé, d'en dégager les résultats et de proposer des aménagements périodiques. En somme, il s'agit que ces activités ayant une dimension sociétale ne fassent pas l'objet de décisions qui soient seulement techniques et gestionnaires mais qu'elles fassent aussi l'objet d'une délibération démocratique.

Pour l'heure, les politiques publiques et les actions des entreprises dans ce champ, qui sont de plus en plus nombreuses, restent cloisonnées se traduisant par une multiplicité de guichets qui ne permettent pas de coordonner les efforts et de les faire converger sur un territoire.

Pour dépasser cette dispersion il devient nécessaire d'envisager la constitution de **fonds territorialisés de développement** des initiatives locales qui puissent mutualiser les contributions d'entreprises et de collectivités territoriales. Il s'agit de sortir de la juxtaposition des initiatives institutionnelles et de viser la cohérence par la mise en place d'outils communs au service de principes clairs et affirmés publiquement. L'hypothèse soulevée par de tels fonds est celle de nouvelles formes de régulation sociale et de négociation collective qui soient en mesure de légitimer et d'optimiser les affectations de fonds au bénéfice des initiatives locales.

En effet, si l'on substitue à une approche par publics-cibles une approche par activité, les fonds à répartir ne peuvent être confiés à une collectivité ou à une administration sauf à reproduire des habitudes tutélaires ou à prendre le risque d'un essor du clientélisme. La mise en oeuvre cohérente d'une politique de soutien nécessite une régulation et une négociation locales qui échappent au contrôle de l'une quelconque des institutions.

Cette condition de crédibilité amène à suggérer la création d'un **dialogue social local** regroupant partenaires sociaux, élus et représentants associatifs. Il s'agit d'ouvrir un champ nouveau de négociation sur les problèmes de la cohésion sociale et de l'emploi, susceptibles de susciter une véritable mobilisation ; ce qui suppose de pouvoir redéployer un certain nombre de financements existants dans l'aide sociale, l'aide aux entreprises, la création d'emploi et la formation au profit de cette négociation. Ceci pourrait prendre la forme de dispositifs de concertation locaux réunissant représentants du patronat, des syndicats et des associations autour de ces enjeux. L'existence d'une instance de dialogue social de ce type serait susceptible de matérialiser l'instauration d'un droit à l'initiative sociale.