Les initiatives locales en Europe

Laurent Gardin (*), Jean-Louis Laville (**)

Économie sociale et solidaire, tiers secteur, sont des notions qui tentent de rendre compte des nouvelles formes d'activité aptes à répondre à des besoins de la société, nouveaux ou redécouverts, que ni l'économie de marché ni les services publics ne pourraient reconnaître ou satisfaire. Le présent article s'inscrit dans ce débat en présentant une analyse des conditions d'émergence et de développement d'« initiatives locales » en Europe, illustrée par quelques exemples dans les domaines social, culturel ou environnemental. Il montre l'intérêt pour ce secteur de la Commission européenne, sensible à ses potentialités d'emploi et de structuration de nouveaux services. Il met en évidence les caractéristiques d'un entrepreneuriat civique et social, et analyse les conditions nécessaires à la réussite de ces nouvelles « entreprises sociales ». Il leur faut mettre en place un partenariat constructif avec des collectivités publiques, tirer parti de ressources pécuniaires diversifiées et marier travail professionnel et travail bénévole. Il montre enfin comment l'implication des consommateurs dans la définition des services et le caractère coopératif des relations de travail dans ces structures participent à un renouvellement démocratique.

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 % de 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 de travail, l'élévation du niveau d'éducation, la montée des préoccupations écologiques, créent de nouvelles demandes sociales en terme de services 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, de réhabiliter les quartiers urbains les plus défavorisés. »*

Cette réflexion communautaire faisait suite aux différents programmes européens de soutien au développement local, comme Pauvreté III (programme de lutte contre l'exclusion sociale), Leader I (programme de développement local en milieu rural), ILE (programme en faveur des initiatives locales des femmes), LEDA (programme de développement local) et ERGO (programme en faveur des initiatives innovantes de lutte contre le chômage). Mais ces expériences ne permettaient pas de donner une vision globale du phénomène

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.

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

(*) Chargé de recherches au CRIDA.
(**) Chargé de recherches au CNRS (CRIDA-LSCI) – Secrétariat du CRIDA, 33, rue Navies, 75017 Paris, crida@ext.jussieu.fr.

Encadré 1

Les dix-neuf 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 ;
  la gestion de l'eau ;
  la protection et l'entretien des zones naturelles ;
  la réglementation, le contrôle de la pollution et les installations correspondantes.

des initiatives locales. *« N'ayant pas pour objectif la création d'emplois, elles restaient muettes à ce sujet. »* [4]

Or, toujours d'après le Livre blanc et les estimations concordantes auxquelles 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 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. Ces travaux [5] sur les initiatives locales de développement et d'emploi (ILDE) ont confirmé à la fois l'importance de ces activités nouvelles et l'originalité des démarches qui réussissent. Ils ont permis de dégager dix-neuf domaines d'offre, situés dans quatre grands secteurs d'activités et permettant de couvrir de nouveaux besoins (*cf.* encadré 1).

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. Mais les initiatives locales qui peuvent prendre des formes juridiques multiples ont des difficultés à devenir visibles, malgré un foisonnement réel. Les différents programmes pilotes européens qui portent sur l'innovation et le développement rural (Programme d'initiative communautaire Leader), sur les organisations qui n'appartiennent ni à la sphère publique ni à la sphère privée lucrative, tout en contribuant à la création d'emplois dans les services, la culture, l'environnement (Troisième système et emploi de la DG V), sur la création d'emplois liés aux nouveaux besoins, à l'évolution des compétences et des relations sociales du travail pour l'action innovatrice "nouveaux gisements d'emplois" (article 6 du FSE), sur les stratégies régionales et locales d'appui à la création d'emplois d'initiative locale (article 10 du FEDER), sur les stratégies urbaines intégrées et innovantes de revitalisation et d'aménagement (article 10 du FEDER)... soutiennent pas moins de 5 à 6 000

4. M. JOUEN, Manuscrit à paraître sur son expérience à la Cellule Prospective de la Commission européenne, 1999, p. 5.

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.

expériences. Celles-ci, évaluées et analysées, pourraient fournir des informations utiles. Ces expériences ne représentent qu'une partie des initiatives locales. Toutes ne sont pas soutenues par des programmes européens et il n'existe pas de recensement exhaustif permettant de mesurer l'importance globale de ces expériences. Toutefois, la DG XII en charge de la politique recherche à la Commission a initié une base de données transversale à ces programmes, disponible début 2000. Elle devrait contenir environ 1 000 exemples issus des quinze pays de l'Union européenne.

Ces travaux permettent de recenser et de situer les formes prises par les ILDE mais 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 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, 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 vise une analyse transversale des caractéristiques propres aux initiatives locales et présentera des exemples d'initiatives se situant dans chacun des grands secteurs exposés, ainsi qu'un exemple de réseaux d'initiatives.

Les initiatives locales : un entrepreneuriat spécifique

Après avoir étudié différents cas en Europe, il est possible de préciser en quoi ces initiatives présentent des traits spécifiques amenant à les distinguer au sein de l'ensemble des créations d'entreprises.

La première composante de la création d'initiatives concerne les formes de mobilisation engendrées autour du passage de l'idée au projet. Ce qui est frappant dans les initiatives locales, par rapport à d'autres formes de création d'entreprises, c'est leur capacité à s'appuyer sur un réseau social promoteur présent parce que le sens du projet le mobilise.

Le réseau social promoteur

Ce rassemblement volontaire propre aux initiatives locales regroupe des acteurs d'origines diverses.

Ce sont dans certains cas des personnes qui se situent en *usagers potentiels des services*, repérant des demandes et voulant y répondre. C'est l'exemple type des crèches parentales en France.

Ce sont, dans d'autres cas, *des professionnels* qui peuvent jouer un rôle de médiateur et repérer des demandes sociales auxquelles il n'est pas répondu, afin d'aider ou de provoquer la constitution de nouvelles initiatives. Ces professionnels peuvent être des responsables d'institutions locales, ils peuvent être impliqués directement dans le secteur d'activité du service développé, ou encore appartenir à des réseaux d'initiatives qui aident à l'émergence de nouvelles organisations.

Ce sont encore *des groupes mixtes* où se côtoient usagers et professionnels. Dans ce cas, le repérage de demandes insatisfaites se réalise à partir de la rencontre d'individus ayant ressenti certains besoins dans leur vie quotidienne, et de professionnels sensibilisés à certaines problématiques.

Enfin ce sont *des groupes plus militants* dont la composition dépend avant tout de la sensibilité

6. Les références complètes de tous les dossiers peuvent être demandées au CRIDA, 33 rue Navier, 75017 Paris, 33 1 53 06 90 70, L. GARDIN, J.-L. LAVILLE (sous la direction), *Bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi en Europe. Études de cas,* Paris, CRIDA-LSCI, réalisé pour la Commission des Communautés Européennes, DGV, 1997, 6 tomes : *Les réseaux d'initiatives,* Tome I ; *Les services d'amélioration du cadre de vie,* Tome II ; *Les services d'environnement,* Tome III ; *Les services culturels et de loisirs,* Tome IV ; *Les services d'insertion,* Tome V ; *Les services de la vie quotidienne,* Tome VI.

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.

Encadré 2

Les services culturels et de loisirs

Les fondateurs du Gueulard, un café-musiques, France.

Le Gueulard naît des réflexions, dans les années quatre-vingt, d'un groupe de quinze jeunes originaires de quartiers défavorisés de Nilvanges, une commune de 8 000 habitants de l'arrondissement de Thionville en Lorraine, qui se retrouvait régulièrement dans les cafés. Aussi, le groupe déplorait de ne pas pouvoir trouver un lieu où chacun pourrait s'exprimer, où chacun se sentirait bien : *« au niveau de la vallée on n'arrivait pas à trouver un lieu où chacun se sente bien, qui donne une bonne image de nous, et qui fasse aussi un certain travail culturel. Alors on s'est dit pourquoi ne pas en créer un ? »* La dimension sociale du lieu provient avant tout de l'idéal « humaniste » des fondateurs (pour reprendre leur expression) qui engendre tolérance, ouverture sur le monde, écoute, activité et lien social. La tolérance, l'acceptation de la différence à la fois de la part de la population traditionnelle et réticente, et de la part des institutions, se développent en même temps que le « Gueulard » véhiculait lui-même cette vertu. À la création, en 1984, les fondateurs portaient tous des cheveux longs et considèrent maintenant que cela leur donnait une image assez déplorable auprès de la population, alors même qu'ils ressentaient un besoin d'intégration passant par une vie sociale qu'ils structureraient et une vie culturelle qu'ils mettraient en mouvement.

Le maire de Nilvanges a joué un rôle important de médiateur auprès des institutions : *« .. ils avaient tous des cheveux longs. Inévitablement pour la police, ça a été un repaire, et à maintes reprises, il y a eu des descentes de police dans le café... Il a fallu toute notre énergie pour intervenir et leur dire : "Stop, il y a autre chose à faire, c'est pas parce qu'ils ont des cheveux longs que c'est forcément des drogués et ainsi de suite. Finalement, ça s'est réglé mais c'étaient les inconvénients et les embûches du départ, d'autant plus que la publicité dans les autres cafés se faisait autour de cet élément."* » [1] C'est aussi le maire et sa municipalité qui ont soutenu le café-musiques auprès d'une population très hostile au départ. La conquête de la population fut si réelle que la responsable de la programmation est devenue membre du conseil municipal.

Le Gueulard se compose de deux structures : une Société Coopérative Ouvrière de Travailleurs, propriétaire de l'entreprise, qui a la responsabilité du fonctionnement et salarie le personnel... et une association, la P.A.V.E. (Pour une Alternative Vers l'Expression) qui s'occupe de la programmation artistique. La gamme de spectacles s'est étoffée au cours du temps. Quatre-vingt spectacles sont programmés par an, drainant 6 000 spectateurs, soit 75 en moyenne par représentation. Une véritable politique des prix a été mise au point, tant pour l'activité bar (avec des boissons non-alcoolisées moins coûteuses) que pour l'activité spectacle (dont les droits d'entrée font l'objet de nombreuses réductions). Le Gueulard prête aussi ses salles à des groupes qui mettent des spectacles au point, participent à des actions éducatives ou de prévention, et offre des activités de conseil pour des groupes, des musiciens isolés, des jeunes non constitués en association. La programmation des spectacles s'est faite tout au début surtout autour du *rock*, du *rythm'n blues* et du *reggae* c'est-à-dire autour de la musique que le public avait l'habitude d'écouter. Puis, insensiblement le « Gueulard » a proposé des spectacles plus difficiles avec du jazz et même du théâtre. Or, pour tout un public, le jazz et le théâtre étaient considérés l'un comme « ringard », l'autre comme « bourgeois ». Le programmateur constate que les rockers viennent maintenant voir du jazz ou du théâtre et *« qu'ils prennent leur pied ! »*.

Au niveau des appuis étatiques, fin 1990, le programme interministériel cafés-musiques piloté par le ministère de la Culture a permis de soutenir « Le Gueulard ». Une centaine d'équipements devaient être labellisés dès les deux premières années de lancement. Or quatre années plus tard, moins de 50 établissements ont été labellisés, dont la moitié avaient été créés préalablement à la naissance du programme comme le café-musiques de Nilvanges. Après plus de dix années de fonctionnement et une large reconnaissance de la qualité de l'action culturelle développée par ce café-musiques, on constate des niveaux de rémunération très faibles, et du travail bénévole consacré à des tâches essentielles de production. La reconnaissance institutionnelle est plus morale que financière, et il est encore difficile pour les responsables du Gueulard de développer une stratégie de négociation avec les partenaires publics qui permettrait un meilleur appui.

1. *Actes du Forum Café-musiques*, OPALE, Châlons-sur-Saône, février 1994.

partagée à un problème ressenti, comme pressant et appelant à l'action.

En fait, malgré la disparité dans le profil des personnes représentées, elles ont toutes pour point commun de se situer comme parties prenantes de la demande [8], sur la base d'une expérience vécue. C'est ce qui permet à ces groupes promoteurs d'inventer réellement des services parce que leur démarche part d'une perception, implicite ou explicite, de l'absence de réponse appropriée aux problèmes qu'ils rencontrent et se démarque des approches standardisées, guidées par les seules études de marché ou de besoin. Leur

8. Pour reprendre l'expression suggestive de *« demande side stakehoders »* mise en avant par A. Ben Ner, T. Van Hoomissen, *Non Profit Organisations in the mixed Economy, Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 4, 1991, pp. 519-549.

caractère local est bien en ce sens constitutif, parce que leur émergence renvoie à une double notion de proximité, proximité objective liée à l'ancrage sur un territoire, et proximité subjective liée à la dimension relationnelle de la prestation.

La création d'un espace local de dialogue basé sur l'échange interactif rend possible une adéquation entre l'offre et la demande qui évite de plaquer des réponses stéréotypées sur les besoins identifiés. Un tel espace public de proximité amène à dépasser la co-production inhérente à l'ensemble des services et aboutit à une construction conjointe de l'offre et de la demande, où la place des usagers s'avère déterminante, que ce soit par leur initiative directe, par l'intervention de professionnels qui sont devenus conscients des demandes insatisfaites, en raison de leur immersion dans le tissu local, ou par leur association avec d'autres interlocuteurs qui se responsabilisent sur le thème abordé pour des raisons personnelles. L'émergence du Gueulard (*cf.* encadré 2) est un exemple de constitution d'initiative à partir de réseaux sociaux où des usagers potentiels deviennent créateurs du service.

L'entrepreneur social et civique

Si le réseau social s'avère un composant actif de l'initiative locale encore faut-il, pour qu'elle aboutisse, qu'il soit relayé par cet indispensable catalyseur qu'est l'entrepreneur.

De ce point de vue, il apparaît que la motivation à la prise de risque ne peut être ramenée au seul intérêt matériel. Même si le souci d'un retour sur investissement est présent, la motivation des entrepreneurs ne peut s'expliquer entièrement par ce ressort. Au-delà des indéniables considérations financières auxquelles ils sont attentifs, ils construisent de nouvelles formes de « vivre ensemble » à partir de la référence partagée à un bien commun. L'entrepreneuriat est caractérisé par la volonté de faire progresser la démocratie sur le plan local à travers l'activité économique.

C'est pourquoi les entrepreneurs qui construisent les initiatives locales peuvent être qualifiés *d'entrepreneurs sociaux et civiques,* parce qu'ils situent leur action économique dans la référence à un modèle de société.

Ainsi, si la directrice de Kinderbüro (*cf.* encadré 3) revendique le caractère commercial de l'activité de cette expérience, on remarque à travers son parcours combien la conception qu'elle se fait du rôle des femmes joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre du projet.

Le partenariat de projet

Les rapports entre réseaux promoteur et entrepreneur dépendent des expériences. L'entrepreneur peut susciter le réseau comme le réseau peut faire surgir l'entrepreneur, mais il est toujours nécessaire que ces deux premières composantes soient considérées en tant que telles et ne soient pas confondues avec la troisième, également indispensable, qui est le partenariat local [9].

La notion de partenariat mérite qu'on s'y attarde car le large consensus qu'elle suscite contraste avec les déceptions souvent recueillies par le biais d'entretiens. Dans un certain nombre de situations, le partenariat local qui a demandé de longs et patients efforts n'a en effet pas eu les effets escomptés, en termes de dynamiques engendrées.

L'hypothèse qui peut être formulée à l'issue de l'observation de dispositifs locaux est qu'il existe une tendance à autonomiser la question du partenariat qui, de simple moyen, devient une fin en soi. Le partenariat est assimilé à une concertation interinstitutionnelle qui est censée dépasser les cloisonnements préjudiciables à l'action publique, en particulier par une meilleure coordination entre administrations et collectivités locales. Devant l'ampleur de la tâche, le risque est alors de constituer un partenariat dominé par une logique fonctionnelle qui, au lieu de provoquer une mobilisation de la société locale, développe de nouveaux corps d'ingénieurs sociaux, détenteurs d'un pouvoir d'expertise par leur connaissance des circuits administratifs, des ressources et des procédures. Dans cette configuration, la multiplication des instances au niveau local peut produire une opacité accrue. C'est le paradoxe du partenariat qui, partant d'un souci de rapprocher les lieux de décision du « terrain », peut contribuer à ce que les problèmes traités soient de plus en plus abordés sous des formes techniciennes, dans des discussions accaparées par des spécialistes.

Dans de nombreux cas, les instances partenariales ne mettent en avant que des projets passés au filtre de la confrontation entre professionnels et soumis à l'approbation des élus et responsables de l'État, dans des instances d'élaboration de décisions et d'actions qui restent opaques pour les citoyens « ordinaires ». Bien loin de nouveaux mécanismes démocratiques, ces espaces de concertation qui se sont multipliés peuvent même créer de *« véritables écrans entre les populations concernées et les décideurs »* [10] concourant à l'anomie sociale et au retrait civique.

C'est cette dérive qu'ont su éviter les initiatives locales réussies parce qu'elle reposent sur un processus d'adhésion. Autrement dit, elles ont été en mesure d'identifier la complémentarité entre la dynamique des projets d'acteurs et le partenariat local, sans rabattre l'une sur l'autre. Leur message fournit à cet égard une clarification de la question du partenariat.

Le partenariat est utile s'il est conçu comme une opportunité de confortation des projets. Le changement ne peut être attendu uniquement de mécanismes de transformation institutionnelle, il est conditionné

9. Cette réflexion sur le partenariat a bénéficié des apports de B. EME.
10. A. JAZOULI, « Jeunes des banlieues, violence et intégration : le dilemme français », *Les années banlieues*, Paris, Seuil, 1992.

Encadré 3

Les services de la vie quotidienne
La fondatrice de Kinderbüro en Allemagne

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... Toute la création de Kinderbüro repose sur la connaissance, le parcours professionnel, le militantisme, la personnalité et la notoriété de sa fondatrice, et notamment sa perception aiguë de la condition féminine.

Elle a une formation de sociologue qu'elle a mise en pratique pendant vingt ans au « *Deutschen Jungen Institut* » à Munich. Ses recherches au sein de l'institut ont porté surtout sur la famille et le travail des femmes. En 1987, elle a publié le « *Müttermanifeste* » qui a eu un fort retentissement tant auprès de ses pairs, de la presse que dans les partis politiques.

Sa culture écologiste l'a conduite à militer dans le parti des « Verts » qui, dans les années quatre-vingt, a organisé de nombreux groupes de travail sur la situation des femmes, la compatibilité entre travail et famille... Elle rapporte que les « Verts », en réalité, avaient une conception très traditionnelle du rôle de la femme. Alors que des avancées se faisaient sentir, la réunification de l'Allemagne et la situation économique se détériorant, rien n'était fait pour résoudre le dilemme travail-famille chez les femmes. D'autres priorités s'imposaient.

Enfin, sa biculture, allemande et américaine, et divers séjours aux États-Unis, ont propulsé la fondatrice de Kinderbüro dans le camp des créateurs d'entreprise avec des objectifs multiples :

- contribuer à concilier chez les femmes travail et famille ;
- créer des emplois avec des perspectives d'évolution « pour ailleurs » que Kinderbüro ;
- créer une autre dynamique entre les entreprises privées et l'État ;
- professionnaliser les personnes recrutées mais aussi les rapports des familles avec le personnel. 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 directes.

Mille femmes, dont 10 % sont employées à temps plein, sont embauchées par les familles. 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 que 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 la formation 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.

par la création de nouveaux acteurs. Il convient d'être attentif aux conditions de possibilité de création de ces acteurs qui doivent se poser en tant que tels, avant d'être confrontés aux institutions et aux procédures locales. Avant cette confrontation avec les partenaires, l'analyse des expériences démontre la nécessaire construction d'un espace d'autonomie protégé. Les projets d'activités sont, dans leur phase d'émergence, fragiles, inconstants, balbutiants ; leur forme n'est jamais totalement arrêtée ; ils se construisent selon des processus aléatoires, par essais et par erreurs, en créant des apprentissages en situation et en temps réels. C'est ce temps incertain des apprentissages qui doit être protégé. La confrontation immédiate ou trop rapide de ces projets d'activité avec les institutions conduit tout simplement à en pervertir la dynamique. Les projets doivent, dès lors, rentrer dans des procédures codifiées et formalisées, qui évacuent ce temps de la démarche

Encadré 4

Les services de l'environnement

La Feuille d'érable, entreprise pionnière dans la récupération de papiers en France

Les services de l'environnement ont comme préoccupation la gestion des espaces naturels et la gestion des déchets, ou plus exactement, leur valorisation. En France, l'entreprise associative la Feuille d'Érable en est un exemple.

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, 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. À 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 qui sont 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 avec le film « l'histoire d'une feuille » réalisé en 1993 avec l'Agence de l'Environnement et la Maîtrise de l'Énergie (ADEME, association parapublique, qui 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.

propre, et à chaque fois spécifique, du projet en train de se bâtir collectivement. Il y a là confrontation de deux logiques, chacune d'entre elles ayant sa légitimité, et l'analyse des expériences montre qu'il faut l'éviter dans un premier temps pour préserver la nature des projets.

C'est bien autour de l'articulation entre respect de l'autonomie des projets d'une part et partenariat de soutien d'autre part, que peut être recherché l'équilibre propice à la diffusion des initiatives locales. Quand l'espace propre d'élaboration des projets est garanti au réseau social promoteur et à l'entrepreneur, il en résulte en retour une plus grande capacité de résistance aux fluctuations politiques. Il en résulte surtout une capacité à constituer un partenariat de projet véritablement efficace.

Ce partenariat de projet peut, dans ces conditions, aller jusqu'à la préfiguration de politiques publiques. Ainsi, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, des initiatives ont développé des pratiques et des conceptions qui ont ensuite été reprises par le législateur. Ainsi en France, la Feuille d'Érable, entreprise pionnière, n'a pas attendu les évolutions réglementaires (la législation européenne et française interdisant toute mise en décharge de déchets ménagers pour 2002) pour lancer dès 1983 ses activités (*cf.* encadré 4).

Certaines initiatives parviennent même à la mise en place de lois reconnaissant leur originalité de fonctionnement. En Italie, les principes de fonctionnement des coopératives de solidarité sociale ont été légitimés et légalisés par la loi 381 du 8 novembre 1991. Depuis 1981, elles réclamaient une loi nationale réglementant le champ de la solidarité, le statut coopératif n'étant pas adapté aux particularités de ce genre de coopératives. En effet, les coopératives de travail sont en principe destinées à conférer la propriété de l'outil de production à leurs travailleurs. Or, les coopératives de

Encadré 5

Les services d'insertion

Fraternita et la reconnaissance des coopératives sociales en Italie

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 retenus : le montage et l'assemblage de petits jouets et l'assemblage d'interrupteurs électriques. Parallèlement, s'est mise en œuvre 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 œuvre 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 dix 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 vente de fleurs et 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. La majorité des personnes en insertion qui ont suivi un parcours à la coopérative a 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 rester à l'écoute des besoins du territoire.

solidarité sociale mobilisent une base sociale plus large et hétérogène. L'apport de la loi de 1991, qui a été débattue durant presque une décennie avant d'être votée, est de reconnaître l'objectif de ces entreprises. Celui-ci ne réside pas dans la maximisation des intérêts de ses associés, mais dans la recherche de *« l'intérêt général de la communauté pour la promotion humaine et l'intégration sociale des citoyens. »* [11] Les bénéficiaires de l'activité ne sont pas, avant toute chose, les associés de l'entreprise, mais la communauté locale, ses habitants et plus particulièrement ceux en difficulté [12] (*cf.* encadré 5). Cette loi instaure ainsi le principe, auparavant réservé aux associations, d'une solidarité tournée vers son environnement social, et institutionnalise ainsi un retour aux fondements du mouvement coopératif.

11. Cf. Loi du 8 novembre 1991, n. 381, *Réglementation des coopératives sociales*, Article 1 définition.
12. Cf. C. Borzaga et S. Lepri, *« Social cooperation : the italian way to non profit enterprise »*, in *Well being in Europe strengthening the third sector*, Barcelona 27/29 May 1993, p. 9.

Elles peuvent aussi donner, une concrétisation à des lois qui, sans elles, resteraient des « coquilles vides ». C'est le cas toujours de coopératives sociales qui ont créé des possibilités de peines alternatives pour les détenus, ce que la loi 354 de 1975 avait préconisé mais sans qu'il existe de lieux adaptés.

Toutefois, le caractère exemplaire des avancées mentionnées ne doit pas faire oublier qu'une véritable interaction entre initiatives locales d'une part et politiques publiques d'autre part reste largement à construire, ce que confirment les études de cas réalisées en Europe. En effet, les expériences analysées ne doivent leur succès, pour certaines d'entre elles, qu'à des contingences locales favorables qui sont loin d'être générales, et elles se sont heurtées à des difficultés récurrentes qu'elles n'ont pu toujours surmonter entièrement.

Des initiatives locales à l'entreprise sociale

Si les initiatives ont des traits communs dans leur construction, leurs formes d'institutionnalisation économique varient et les registres économiques à partir desquels elles peuvent se pérenniser sont multiples. Sur le plan théorique, trois grands types d'économies sont à distinguer [13] :

– *le marché*, dans lequel il y a mise en correspondance de l'offre et de la demande de service entre agents économiques, par le mécanisme de fixation des prix ;

– *la redistribution*, dans laquelle une autorité centrale rassemble des moyens pour ensuite les répartir selon les normes qu'elle fixe elle-même ;

– *la réciprocité*, dans laquelle les échanges s'expliquent par la volonté d'entretenir ou de renforcer les liens sociaux entre différents groupes ou personnes.

La première forme d'institutionnalisation est celle de *l'entreprise commerciale*, poursuivant un objectif lucratif et s'appuyant principalement sur des ressources marchandes, c'est-à-dire la vente de biens et services à des clients. La deuxième forme d'institutionnalisation correspond à *l'entreprise publique ou parapublique locale*, avec des objectifs d'intérêt général et des ressources principalement non marchandes, c'est-à-dire des ressources venant de la redistribution qu'exercent les pouvoirs publics dans le cadre de leur mission sociale.

Si ces formes d'institutionnalisation que constituent l'entreprise commerciale et l'entreprise publique locale apparaissent logiques et prévisibles, ce qui est surprenant c'est qu'une troisième forme d'institutionnalisation est fortement représentée dans les initiatives, à travers une hybridation de ressources marchandes, non marchandes et non monétaires, qui n'est pas seulement une modalité temporaire de fonctionnement liée au démarrage de l'activité mais qui s'impose comme un moyen permanent d'équilibrer la gestion. *Les entreprises sociales* ne se contentent pas de procéder à une construction conjointe de l'offre et de la demande dans des espaces publics de proximité. Elles se consolident par des combinaisons entre ressources marchandes, non marchandes et non monétaires. Les ressources non monétaires, si elles aident à la survie des structures mises en place, sont loin de suffire à assurer leur pérennité ; les services qui reposent trop sur le bénévolat ont tendance à n'être que des réalisations ponctuelles rendues possibles par des circonstances favorables. C'est pour ces raisons que l'hybridation constitue une stratégie de consolidation : ce sont bien les combinaisons équilibrées entre ressources marchandes, non marchandes et non monétaires, qui peuvent garantir aussi bien l'autonomie des entreprises, gagée sur leur multidépendance, que leur viabilité économique ; combinaisons qui, en outre, impliquent un réinvestissement des résultats dans l'activité et une propriété durablement collective de ces résultats pour que les surplus engendrés par l'activité ne puissent faire l'objet d'une appropriation privée.

Sur ce plan, si les entreprises sociales retrouvent des traits présents depuis fort longtemps dans les associations à but non lucratif, elles manifestent une double originalité. D'abord, elles prennent place dans un mouvement inédit de tertiarisation de l'économie qui complexifie la composition des associations : autour des entreprises sociales, se forment des regroupements auxquels participent différentes catégories d'acteurs (usagers, professionnels, bénévoles...) alors que l'associationnisme au dix-neuvième siècle s'est plutôt exprimé à partir de regroupements autour d'une catégorie homogène (ouvriers, consommateurs ou paysans). Ensuite, elles entretiennent des rapports avec les pouvoirs publics, forcément différents de ceux qui ont caractérisé la période de diffusion des moyens de l'État-providence. La notion d'hybridation ne désigne pas seulement le recours à trois types de ressources que les associations mobilisent depuis longtemps, elle évoque un équilibrage entre ces ressources, négocié avec les partenaires dans le respect de la logique des projets alors que, dans la période précédente, les missions d'utilité sociale pouvaient être financées par la redistribution à titre principal. Elle traduit aussi une combinaison entre les trois économies qui, en s'attaquant aux cloisonnements entre celles-ci, rend possible une internalisation des différentes externalités non prises en compte par l'entreprise privée.

L'enjeu est de cumuler les avantages de l'économie monétaire, source de liberté individuelle par le marché et facteur d'égalité par la redistribution, avec ceux de l'économie non monétaire qui contextualise les échanges et les sort de l'anonymat (*cf.* encadré 6).

13. Cf. K. POLANYI, C. ARENSBERG, *Les systèmes économiques dans l'histoire et la théorie*, Paris : Larousse, 1957.

Encadré 6

Les services d'amélioration du cadre de vie

Preston Community Transport Ltd, (PCT), transports collectifs locaux en Grande-Bretagne

« Les organisations de transport collectif (community transport) sont apparues dans les années soixante-dix comme une réponse du secteur associatif aux besoins de modes de transport diversifiés, besoins non remplis par l'organisation existante des transports en commun. Accès aux nouvelles zones résidentielles, spécialement le soir et les week-ends, problèmes posés aux personnes à mobilité réduite, surtout depuis la disparition du personnel de compostage dans les autobus, besoins des groupes en véhicules de location à des prix accessibles... ». D'après l'association du Transport Collectif de Grande-Bretagne [1], les organisations de transport collectif sont de nature essentiellement coopérative. Il s'agit le plus souvent d'une coalition d'individus et de groupes qui se sont mis ensemble pour combler le manque de transports adaptés en trouvant, planifiant, gérant des moyens de transport au niveau local.

Preston Community Transport Ltd n'échappe pas à la règle. Entreprise à but non lucratif, créée en 1988, elle est, pour le Lancashire, la plus importante des organisations de transport collectif à la demande. À l'origine, on trouve des associations qui souhaitaient répondre à leurs besoins en déplacements sans se doter de moyens de transport propres. Pour accroître l'utilisation de ces véhicules, ces associations ont décidé d'organiser un service de transport à la demande, non plus d'elles seules, mais directement de leurs membres, ou de particuliers trop handicapés pour pouvoir recourir au réseau de transport en commun. Une étude réalisée, en 1991, par le comté du Central Lancashire évalue entre 10 000 et 15 000 le nombre de personnes dans ce cas dans l'agglomération de Preston. L'entreprise s'est ensuite vu confier la gestion d'un parc de véhicules mis à disposition de personnes handicapées pour circuler dans la zone piétonne du centre ville.

Les services fournis par l'entreprise se décomposent comme suit : un service *« dial a bus »*, service fonctionnant 8 heures par jour, six jours sur sept (32 000 déplacements par an) ; un service de location de véhicules à usage de groupes (16 000 déplacements par an) ; un service de prêt de fauteuils roulants (1 900 prêts par an). Au niveau économique, la différence entre le prix de revient de ce service et le tarif qui serait celui des transports en commun pour le même trajet, est prise en charge, dans des cas bien définis, par les collectivités locales, ville ou comté. L'entreprise compte en équivalent temps plein 5,5 salariés, dont deux coordinateurs à temps plein, le reste se répartissant entre des chauffeurs, en majorité des hommes, dont l'âge varie entre 45 et 55 ans. Les recettes qui permettent de couvrir les charges (dont 56 % sont liées au personnel employé et 35 % au matériel de transport – essence, entretien, réparation, location, amortissement du matériel...) ont plusieurs origines.

Les ressources marchandes (20 % du budget) sont proportionnelles au volume des services rendus ; elles proviennent de la part du coût du transport acquitté par les clients et qui représente le tarif qu'ils paieraient pour un trajet équivalent dans les transports en commun ; elles viennent aussi des clients de l'activité de location de véhicules.

Les ressources non marchandes (20 % du budget), proportionnelles au volume des services rendus, proviennent des collectivités locales et représentent la partie du prix des trajets prise en charge par la collectivité, en lieu et place des usagers pour le transport à caractère de service social et pour le transport dans l'agglomération de Preston. D'autres ressources non marchandes (50 % du budget) ne sont pas proportionnelles au volume des services rendus. Il s'agit d'une subvention payée annuellement par la municipalité pour le service minibus (transport collectif à la demande) selon un budget dans lequel figurent 75 % de la charge salariale des coordinateurs, et d'une subvention payée annuellement par la municipalité, pour couvrir la totalité des dépenses du service de mise à disposition des personnes handicapées de matériel pour circuler en centre ville. D'autres ressources ont un caractère non marchand (10 % du budget) mais sont d'origine privée. Ce sont les libéralités des usagers, les fonds recueillis auprès de *« sponsors »* par des personnes bénévoles, membres ou non du comité de direction, les fonds que PCT s'efforce de lever auprès de diverses fondations, chaque fois qu'il envisage l'acquisition de nouveaux véhicules.

Enfin, les ressources non monétaires (non valorisées monétairement) sont mobilisées par l'implication des bénévoles et des usagers. Les vingt chauffeurs occasionnels volontaires et personnes bénévoles participent au fonctionnement du service pour l'équivalent non négligeable de 3 temps pleins. Les utilisateurs du service, personnes privées, sont représentées dans l'entreprise par l'intermédiaire du comité de direction. Une mission des représentants des usagers au comité de direction est de faire le siège des décideurs publics, de façon à ce que les problèmes des personnes handicapées ne soient pas oubliés.

---

1. Citée par J.-L. Laville avec la collaboration de R. Duhm, B. Eme, S. Gherardi, R. Mac Farlane, A. Thomas, *Les services de proximité en Europe* (Préface de J.-B. De Foucauld). Paris : Syros-Alternatives, 1992.

Les règles régissant l'échange rejoignent ici celles gouvernant la production avec le recours à des formes plurielles de travail. Qu'il émane d'usagers ou de militants, le travail bénévole peut ne pas se substituer au travail salarié. Il peut au contraire multiplier les opportunités d'emploi, en abaissant le prix de revient des services et en facilitant le maintien d'un lien étroit et durable avec les usagers et les autres partenaires locaux. Ce recours à la prise de parole plus qu'à la défection [14], s'avère précieux dans les services aux personnes parce qu'il permet de spécifier les critères de qualité à partir d'un dialogue entre prestataires, bénévoles et usagers. L'objectif poursuivi est de trouver les modalités organisationnelles permettant de traiter les problèmes d'asymétrie informationnelle par le maintien de ce dialogue régulier.

Les caractéristiques communes de l'entreprise sociale européenne

De manière générale, les entreprises sociales sont marquées par la priorité accordée à la relation du service dans les activités économiques. Mais si *« chacun s'accorde à admettre que les emplois nouveaux proviendront à l'avenir principalement du secteur tertiaire »* [15], il convient de préciser que les services dont il est question dans les entreprises sociales correspondent à un ensemble relativement autonome vis-à-vis du système industriel et de l'espace des biens qui est celui des services relationnels. Les services relationnels sont définis comme des services basés sur l'interaction directe entre prestataire et usager, que cela soit dû à la nature de l'activité comme dans la santé et les soins aux personnes, ou que cela soit dû au choix dans la mise en œuvre comme dans les formes de protection de l'environnement, axées sur la responsabilisation des citoyens.

Ces services se distinguent donc nettement d'autres services comme les services standardisables (banques, assurance, télécommunications, administrations...) qui ont à traiter des informations facilement codifiables et peuvent, de ce fait, suivre une trajectoire de type industriel, permettant la poursuite de gains de productivité importants [16].

À une époque où l'industrie et les services standardisables, bases de l'expansion jusque dans la décennie soixante-dix, sont confrontés tant à des impératifs de compétition sur les marchés internationaux qu'à des changements d'envergure dans les technologies de traitement de l'information qui les empêchent de maintenir la capacité de générer des emplois dont ils ont fait preuve dans le passé, les entreprises sociales apparaissent ainsi comme l'exploration d'une voie européenne de création d'activités et d'emplois nouveaux dans les services relationnels. C'est à la fois ce qui leur confère leur importance et ce qui amène à mieux comprendre leurs caractéristiques et leurs dynamiques de constitution.

Certes, d'autres alternatives se présentent au développement des services même relationnels. Les modalités de réponse à des domaines d'activités en émergence par la création de nouveaux services ne sont pas données *a priori*. Des choix se réalisent localement entre réponses basées sur la construction de services et réponses techniques ou industrielles.

Ainsi, dans la gestion des déchets, pour répondre aux législations européennes et nationales d'arrêt des décharges pour 2002, deux types de réponses ayant des conséquences différentes sur le nombre d'emplois créés se trouvent en concurrence. En France, le Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE) considère que, suivant la politique adoptée, le nombre d'emplois créés dans le secteur de la gestion des déchets variera entre 13 000 (scénario de productivité avec industrialisation du traitement) et 21 000 (scénario de services de proximité accordant la priorité au tri manuel et à la responsabilisation des habitants dans leur participation au pré-tri). Au-delà de l'incidence sur le nombre d'emplois créés, l'impact des politiques engagées porte sur les conséquences écologiques des choix qui seront faits. La concurrence se situant entre la valorisation matière qui représente un moyen d'économiser les ressources naturelles et la valorisation énergétique qui, tout en récupérant de l'énergie, entraîne une combustion et des fumées néfastes pour l'environnement.

Dans le domaine de l'aide à domicile, des systèmes de télésurveillance peuvent limiter le recours aux services relationnels permettant à des personnes dépendantes de rester chez elles. Mais surtout, dans ce champ d'activités, c'est le développement des rapports domestiques de gré à gré [17] qui peut s'opposer à la constitution d'un champ d'activités prenant en compte la nécessaire qualification que permettent d'offrir les entreprises sociales à ces services.

Si les entreprises sociales peuvent représenter une voie européenne à la réponse à des demandes insatisfaites, c'est qu'au-delà des incontestables créations d'emplois qu'elles permettent, elles peuvent ne pas s'appuyer, comme aux États-Unis, sur un accroissement des inégalités en développant des services réservés aux riches sans se préoccuper de *l'accès au service*. En outre, leur recherche en terme de *fonctionnement démocratique* permet de développer des

14. Pour reprendre les catégories d'A.O. HIRSCHMAN : *voice* (prise de parole) et *exit* (défection), in *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1972 ; A. PESTOFF, *« Beyond exit and voice, in social services. Citizens as co-producers »* in PERRY 6, I. VIDAL (eds), *Delivering Welfare*. Barcelone, Centre d'Iniciatives de l'Economia social., 1994.

15. Comme le mentionnait le document de travail des services de la Commission Européenne, *op. cit.*, p. 8.

16. Sur la différence entre services relationnels et standardisables, cf. W.J. BAUMOL, *« Macroeconomics of unbalanced growth : the anatomy of urban crisis »*, *American economic review*, juin 1987 et G. ROUSTANG *L'emploi : un choix de société*, Paris, Syros, 1987.

17. Dénoncés dès la fin des années 80 par A. GORZ, *Métamorphose du travail, quête du sens*, Éditions Galilée, 1989.

services où les consommateurs et travailleurs sont non seulement acteurs de la production des services mais aussi du fonctionnement organisationnel des entreprises sociales.

L'accès aux services comme enjeu de société

Ces entreprises sociales questionnent tout d'abord la séparation opérée par la théorie économique entre services individuels et services collectifs, dans laquelle les services individuels sont des services dont la consommation est divisible, c'est-à-dire pour lesquels l'usager et sa consommation peuvent être clairement identifiés, et dans laquelle les services collectifs sont indivisibles parce que leur consommation est « non rivale » (la consommation du service par un individu n'entrave pas celle des autres) et « non exclusive » (il est impossible ou fort coûteux d'empêcher l'accès à ce bien pour une partie de la population).

Certes, une partie des entreprises sociales développent des services collectifs, au sens traditionnel du terme, en particulier quand elles créent des services qui répondent à des problèmes environnementaux comme une meilleure gestion des ressources naturelles.

Mais, à côté de ces services collectifs, les entreprises sociales proposent aussi des services qui, tout en étant individuels parce que leur consommation est divisible, n'en présentent pas moins des bénéfices collectifs valorisés par la collectivité ; en ce sens, il est possible de parler, soit d'utilité sociale, soit de services quasi-collectifs. À ce titre, la régulation publique dont ils font l'objet témoigne de ce que les bénéfices attendus ne concernent pas uniquement les consommateurs privés qui y ont recours. Ils mettent en jeu des critères de justice sociale ou amènent à prendre en compte les externalités qu'ils engendrent, portant sur d'autres agents [18].

L'exemple-type qui amène à dépasser la distinction entre services individuels et collectifs est celui de la garde d'enfants. Les modes de garde des enfants sont très liés à la conception du rôle et de la place des femmes dans la société. Ces services ont des incidences sur le mode de vie des individus et on remarque que la collectivité a une influence sur la manière dont se règlent des choix, pourtant apparemment très individuels. Les pouvoirs publics sont ainsi habilités à intervenir dans le financement de l'accueil des jeunes enfants pour des raisons d'équité, parmi lesquelles la volonté de rendre ce service accessible au plus grand nombre et le contrôle de la qualité des services, et pour des raisons d'externalités positives pour la collectivité, par exemple par une plus grande disponibilité des femmes sur le marché du travail et par le rôle éducatif et préventif des structures d'accueil. Il en est de même pour d'autres services aux personnes. Ainsi, le lieu de résidence des personnes malades du Sida peut être perçu comme dépassant un choix individuel à partir du moment où des initiatives s'intéressent, au-delà de la maladie de ces personnes, à savoir comment elles peuvent continuer à vivre dans un univers autre que médical ; de ce fait, elles ne peuvent être uniquement considérées comme des services à des individus, puisqu'elles interrogent la place de ces personnes dans notre société. Il en est de même pour les services à domicile des personnes âgées, démarrant d'une réflexion qui peut être proche.

Au-delà des services aux personnes auxquels on pense habituellement, d'autres entreprises sociales peuvent prétendre à une dimension quasi-collective tout en fournissant des services dont la consommation est divisible, qu'ils aient pour objectif d'offrir un lieu culturel facilement accessible ou d'intégrer des personnes en difficulté à partir d'une activité rémunérée.

Y compris quand les services sont individuels, une dimension collective est donc présente dans les initiatives locales. C'est ce qui fait leur cohérence en dépit des disparités de domaines d'activité. Au total, elles peuvent être appréhendées à travers deux dynamiques de constitution.

Une première dynamique vise la constitution de nouveaux services répondant à une demande sociale insatisfaite. Il s'agit de prendre en compte des problèmes vécus au niveau local afin de mettre en place des activités qui ne sont fournies ni par le secteur privé, ni par le secteur public, que ce soit pour organiser des transports collectifs locaux, pour ouvrir des lieux culturels ou pour offrir des services d'aide à la vie quotidienne.

Une autre dynamique dans la constitution des entreprises sociales résulte d'une volonté initiale de parvenir à l'intégration de populations et de territoires. Par exemple, des agents de développement extérieurs aux quartiers viennent apporter leur compétence pour rechercher les savoir-faire qui pourraient être porteurs d'un développement économique local. Il s'agit, dans ces démarches, de pouvoir repérer et s'appuyer sur les forces locales pour parvenir à un développement territorial. Soucieuses de comprendre les réalités d'un territoire et de se faire admettre de ces habitants pour les aider à s'inscrire dans des projets économiques, ces démarches peuvent demander du temps.

Un apport à la démocratie

Les deux dynamiques d'émergence, si elles se déclinent sous des formes multiples, montrent bien que les initiatives locales sont porteuses d'une remise en cause des séparations instituées entre économique et social.

La conviction des participants est que la démocratie ne peut être réalisée uniquement par un certain nombre de correctifs sociaux apportés au mouvement du

18. Cf. M. NYSSENS, F. PETRELLA, L'organisation des services de proximité à Charleroi : vers une économie plurielle ? *Cahiers du CERISIS*, 96/1, 1996 ; J.-L. LAVILLE, M. NYSSENS, Les services de proximité : un enjeu de société, *Wallonie*, novembre 1996.

Encadré 7

Les réseaux d'initiatives

Le CNLRQ, réseau des Régies de quartier, France

Suivant la définition du CNLRQ, regroupement français des Régies de quartier : « *une Régie de quartier est une association qui regroupe des représentants des collectivités territoriales, des logeurs et des habitants. (...) L'objectif du dispositif est de recréer des liens sociaux sur un territoire et de reconstruire de nouveaux modes de démocratie dans la gestion du local à partir d'une logique communautaire et partenariale. Il s'agit d'une requalification urbaine du quartier et de son développement économique. En offrant un travail rémunéré, le dispositif vise l'insertion des personnes en difficulté sociale ou professionnelle. Participer effectivement à toutes les étapes de la vie associative (réflexion, décision, mise en œuvre) constitue pour les habitants une authentique démarche de citoyenneté.* » Les régies sont donc, par leur fonctionnement, à la fois entreprise et association ; elles ont une activité économique imbriquée dans une vie associative. Le pari de ces initiatives est de permettre un renouvellement des services urbains sur ces espaces, en associant pleinement les habitants à leur conception et à leur réalisation. Cette intervention directe des habitants doit permettre une offre de services de qualité répondant à leur demande.

Ainsi, dans les Régies de quartier, se côtoient institutions (municipalités, bailleurs sociaux...) et habitants avec une volonté clairement affichée de promouvoir de nouvelles formes de démocratie locale sur des quartiers pour lesquels on dit généralement qu'elle est en retrait. « *Les habitants ne sont plus vécus comme la clientèle d'un dispositif mais se situent au cœur d'un dispositif.* » Sur plus de 2 000 administrateurs bénévoles des Régies de quartier, plus d'un tiers sont habitants de quartiers, 16 % sont liés aux autorités locales, 13 % aux bailleurs sociaux et 14 % aux associations.

Les activités traditionnelles des Régies de quartier sont : l'entretien et le ménage des halls, des cages d'escalier, des coursives... ; l'entretien des espaces publics, l'intervention technique et la maintenance, avec parfois la constitution de véritables secteurs second-œuvre bâtiment... Elles développent aussi des services de proximité et aussi d'autres services comme les transports, des accueils emploi, des visites de quartier, des services de jardins ouvriers, de banque alimentaire... Enfin, les Régies de quartier peuvent aussi constituer des pôles de développement local, remplir une fonction de « pépinière de projets » à travers le soutien à l'émergence de nouvelles activités en leur sein ou sur leur quartier. Ces services se réalisent principalement sur les quartiers dégradés des villes. On rencontre aussi ce dispositif dans d'autres pays européens (Hollande, Belgique...) et l'ensemble de ces expériences se retrouvent dans l'Association européenne des Régies de quartier.

Avec une démarche propre au réseau, en 1991 est adoptée la Charte des Régies de quartier qui permet aux initiatives d'avoir une identité propre et qui les distingue des dispositifs lancés par les pouvoirs publics. En effet, l'appellation Régie de quartier n'est pas délivrée à partir de la référence à des circulaires administratives ou à des textes de loi. Pour se dénommer Régie de quartier, les initiatives adhèrent à cette Charte et sont labellisées par le réseau. L'adoption de la Charte marque la volonté de ces initiatives de ne pas être l'instrument de politiques publiques et de pouvoir se constituer à partir de dynamiques locales en respectant certains principes de fonctionnement, sans pour autant se couper de tous rapports avec les pouvoirs publics.

Grâce à cette identité propre, les régies de quartier sont reconnues localement comme un interlocuteur des acteurs de la politique de la ville. L'implantation des régies dans l'espace vécu de quotidienneté des habitants a pour enjeu la mise en acte d'une citoyenneté locale des habitants. N'étant pas des instances de concertation entre les seuls spécialistes, elles peuvent constituer un lieu d'observation particulièrement fin et adéquat pour connaître les besoins des habitants, à partir des demandes diverses exprimées par la population.

En essor constant, le CNLRQ regroupait une dizaine de Régies en 1989, 65 l'année de l'adoption de la charte et 114 Régies de quartier en 1996. Elles touchent directement plus d'un million d'habitants dans leur sphère d'influence quotidienne. Le réseau, qui prévoit l'existence de 200 Régies de quartier à la fin de l'année 1998, s'efforce actuellement de mettre en place des délégations en régions.

marché. Il devient, selon eux, nécessaire de promouvoir des rapports démocratiques à travers des initiatives économiques. Quand les dynamiques du marché et de l'État ne peuvent suffire à créer les activités propres à employer l'ensemble de la population active, il est alors pertinent de leur associer une dynamique complémentaire issue de l'engagement réciproque entre citoyens pour que la sphère économique soit moins sélective. L'exemple des Régies de quartier est, à cet égard, particulièrement parlant (*cf.* encadré 7). Il permet à des habitants sur des quartiers en difficulté de participer directement à la définition des services dont ils ont besoin, mais aussi de se confronter et de créer des espaces de dialogue avec les collectivités locales et les bailleurs sociaux.

Les travaux du réseau européen Emes *(Emergence of European Social Enterprises)*, qui réunit des chercheurs des quinze pays de la Communauté européenne pour tenter de définir les caractéristiques sociales, économiques et politiques des entreprises sociales, ne sont

pas achevés mais des réflexions transversales aux recherches réalisées dans chacun des pays sont d'ores et déjà disponibles [19]. Elles soulignent que les entreprises sociales appartiennent à des parties prenantes autres que les investisseurs, et que ces parties prenantes ne sont pas seulement les travailleurs mais peuvent être aussi les consommateurs ou les fournisseurs. En outre, *« certaines analyses qui reposent sur le concept de "multiple stakeholders enterprises" ont mis en évidence la possibilité d'une hétérogénéité au sein même du groupe propriétaire de l'entreprise* [20]. *Par exemple, dans les coopératives sociales italiennes, sont propriétaires à la fois des usagers, des bénévoles et des travailleurs salariés. »* Ensuite, il apparaît que l'entreprise sociale a une finalité de service à la collectivité, que ce soit à travers les externalités collectives positives qu'elle produit et/ou l'accès équitable au service qu'elle développe. L'utilité collective produite par ces organisations justifie alors la nature de leur propriétaire et le développement des entreprises à parties prenantes multiples *(« multistakeholder »)*. Toujours par rapport aux facteurs de production et aux objectifs de l'entreprise, le concept de *capital social* [21] défini par COLEMAN pour le développement des personnes et développé par PUTMAN sur le plan du fonctionnement des organisations comme *« les caractéristiques des organisations sociales tels les réseaux, les normes et la confiance qui facilitent la coordination et la coopération en vue du bénéfice mutuel »*, est mis en avant comme une des caractéristiques originales et importantes de ces entreprises. Reprenant les apports d'HABERMAS [22], le capital social apparaît alors comme un facteur de démocratisation à travers la constitution d'*espaces publics locaux* de débats et de confrontations sur la constitution d'activités et les externalités qu'elles produisent.

Autrement dit, les initiatives locales sont caractérisées par la volonté de faire progresser la démocratie sur le plan local à travers l'activité économique. Ce souci s'exprime de plusieurs façons, par exemple par :

– l'internalisation de coûts sociaux ou environnementaux qui sont externalisés par d'autres entreprises ; les initiatives locales se donnent des finalités qui les amènent à prendre en charge des fonctions comme l'intégration dans l'emploi de personnes en difficulté et de chômeurs longue durée, comme l'entretien du patrimoine local et la protection de l'environnement dans une démarche de développement durable ;

– le respect de critères d'équité comme l'égalité professionnelle entre hommes et femmes ;

– la recherche de la participation conjointe des consommateurs, des travailleurs, des bénévoles, voire des partenaires publics, au fonctionnement des expériences ;

– l'accessibilité aux biens et services produits qui demande aux initiatives d'agir pour une meilleure prise en compte de leur spécificité par les pouvoirs publics.

En cela ces initiatives constituent plus qu'un simple gisement d'emplois. Elles peuvent participer d'un modèle de développement, intégrant les objectifs de cohésion sociale et de participation citoyenne parce que la création d'emplois en leur sein est encastrée dans des préoccupations sociales et sociétales. Ces réflexions trouvent un écho en France avec la mission confiée par la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, à Alain LIPIETZ sur *l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale* qui permettrait de mieux prendre en compte la spécificité des initiatives locales se reconnaissant dans le concept d'entreprise sociale [23]. ■

19. Cf. J.-L. LAVILLE, M. NYSSENS, *L'entreprise sociale, éléments pour une approche théorique*, Working paper écrit à partir des réflexions transversales du réseau Emes, disponible au CRIDA, 24 pp.

20. C. BORZAGA, L. MITTONE, *« The Multistakeholders versus the Nonprofit Organization »*, Università degli Studi di Trento, draft paper n° 7, 1997 ; V. PESTOFF, *Beyond the Market and State, Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Ashgate, Aldershot - Bookfield USA - Singapore - Sydney, 1998.

21. J. HARRIS, P. De RENZIO, *« "Missing link" or Analitically Missing ? : The Concept of Social Capital »*, *Journal of International Development*, 9 (7), 1997, 919-937.

22. J. HABERMAS, « L'espace public, 30 ans après ». *Quaderni*, n° 18, automne 1992 ; B. Eme, *Lecture d'Habermas et éléments provisoires d'une problématique du social solidariste d'intervention*, ronéo, CRIDA-LSCI, IRESCO-CNRS, 1993.

23. A. LIPIETZ, *L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, rapport d'étape, 27 janvier 1999. Et H. CLÉMENT, L. GARDIN, *L'entreprise sociale*, Note de l'Institut Karl Polanyi Europe, publié avec le concours de la DIIES, Thierry Quinqueton Editeur, octobre 1999. (consultable sur internet : http://www.thierry-quinqueton-ed.com).