



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques DELORS

**L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE
EN FAVEUR DES EMPLOIS D'INITIATIVE LOCALE**

Marjorie JOUEN

*Problématiques européennes n°6
Février 2000*

44, Rue Notre-Dame des Victoires
F-75002 Paris
Tel : 01 53 00 94 40
e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr
<http://www.notre-europe.asso.fr/>

Etude disponible en français, anglais et espagnol

© *Notre Europe*, Février 2000.

Marjorie Jouen

Marjorie Jouen, de nationalité française, est chargée d'études à Notre Europe depuis novembre 1999. Diplômée de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence et ancienne élève de l'Ecole nationale d'administration, elle a coordonné de 1994 à 1998 le groupe interservices sur les « initiatives locales de développement et d'emploi » en tant que membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne. Ensuite, elle a été responsable du département des affaires européennes à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale à Paris. Elle collabore occasionnellement aux travaux de l'OCDE et du Commissariat général au Plan, comme expert pour la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de six chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

Notre Europe vient d'ouvrir un site Internet (<http://www.notre-europe.asso.fr>) sur lequel ses travaux et réflexions sont directement accessibles et ouverts au débat.

AVANT-PROPOS

Au cours des dernières années, plusieurs dizaines de milliers d'emplois ont été créés en Europe dans les secteurs des services aux personnes, des loisirs et de l'environnement, grâce aux initiatives locales. Des jeunes et des chômeurs, hautement ou faiblement qualifiés, ont pu ainsi accéder au marché du travail, acquérir de nouvelles compétences professionnelles et participer au développement économique et social de leurs régions, leurs villes ou leurs villages.

Reflets d'une société créative, soucieuse de maintenir la solidarité entre ses membres, désireuse d'améliorer sa qualité de vie et de préserver sa diversité, les emplois d'initiative locale occupent aujourd'hui une place essentielle dans nos économies et nos systèmes d'emploi. Les experts et les gouvernements s'accordent d'ailleurs à considérer que leur potentiel de croissance reste important.

Pourtant, il n'en a pas toujours été ainsi. Lorsqu'en 1993, dans le Livre Blanc « Croissance, compétitivité et emploi » et en 1994 au Conseil d'Essen, la Commission européenne considérait les services répondant à des nouveaux besoins de la population et le développement local comme des pistes pour lutter contre le chômage, le pari pouvait paraître hasardeux. Les résultats obtenus par la suite lui ont donné raison ; les gouvernements nationaux comme les autorités locales ont accompagné ce mouvement venu d'en bas en lançant des programmes pour exploiter les nouveaux gisements d'emploi et en adaptant parfois les financements et les structures juridiques.

Malgré la distance théorique qui les sépare des modestes initiatives locales, la Commission européenne et les autres institutions ont un rôle à jouer dans leur développement. En diffusant les bonnes pratiques et en encourageant les réseaux de coopération transnationaux et interrégionaux, l'Union européenne peut briser l'isolement des expériences locales et leur donner une meilleure visibilité. En stimulant les innovations, elle peut provoquer un effet de masse suffisamment riche pour appréhender la variété des perspectives nouvelles qui s'offrent à l'Europe. Cette fonction d'éclaireur mérite d'être reconnue à part entière en dotant la Commission européenne des structures et des moyens adéquats.

Le présent document rédigé par Marjorie Jouen, chargée d'études à Notre Europe, retrace l'expérience conduite depuis 1994 et essaie d'en tirer quelques leçons pour l'avenir.

Jacques DELORS

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 1 |
| 1 – UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DU NOUVEAU SYSTEME D’EMPLOI EUROPEEN | 3 |
| 1.1 - Embrasser la diversité européenne | 3 |
| L’identification des domaines prometteurs | 3 |
| Les forces motrices et les résistances | 4 |
| 1.2 – Créer de nouveaux emplois | 8 |
| La suppression des obstacles structurels | 8 |
| Des milliers d’emplois à un coût raisonnable | 9 |
| 1.3 – Apprivoiser le territoire | 11 |
| L’importance du niveau local | 11 |
| Le dynamisme des villes et des régions | 11 |
| 1.4 – Renouveler les services de providence | 13 |
| La transformation de l’offre de services à la population | 13 |
| Une frontière plus floue entre public et privé | 14 |
| 2 – LE ROLE-CLE DE L’UNION EUROPEENNE | 17 |
| 2.1 – L’impulsion déterminante de la Commission relayée par l’engagement continu du Conseil | 17 |
| 2.2 – Le succès des Pactes territoriaux pour l’emploi | 18 |
| 2.3 – Un gigantesque vivier d’expériences | 20 |
| 2.4 – Un laboratoire européen | 22 |
| 3 – DES PERSPECTIVES INCERTAINES | 25 |
| 3.1 – La persistance des freins nationaux | 25 |
| L’immobilisme administratif | 25 |
| La rigidité du cadre juridique et des systèmes d’aides actuels | 27 |
| 3.2 – De nouvelles menaces | 28 |
| Le risque de repli identitaire | 28 |
| La récupération par les grosses structures | 29 |
| 3.3 – La nécessité d’une fonction européenne de veille de l’innovation | 30 |

| | |
|--|-----------|
| Le nouveau cadre de l'action communautaire | 30 |
| Les réformes financières et juridiques indispensables à ce nouveau rôle | 31 |
| CONCLUSION | 33 |
| | |
| ANNEXE 1 : LE PROGRAMME « NOUVEAUX SERVICES, NOUVEAUX EMPLOIS » EN FRANCE | |
| ANNEXE 2 : LE PLAN « MELKERT » ET LE PROGRAMME « REWLW » AUX PAYS-BAS | |
| ANNEXE 3 : LES CHEQUES-SERVICES MUNICIPAUX EN FINLANDE | |
| ANNEXE 4 : RAPPEL HISTORIQUE DES DIFFERENTES ETAPES | |
| ANNEXE 5 : LES CONCLUSIONS DU CONSEIL DES MINISTRES DE 1993 A 1999 | |
| | |
| BIBLIOGRAPHIE | |

INTRODUCTION

A la fin des années 80, la thèse selon laquelle une partie du problème du chômage européen pouvait être résolue grâce aux nouveaux services répondant à de nouveaux besoins alimentait des débats parfois vifs dans certains pays. Mais les résultats obtenus en une décennie en matière de création d'emplois et d'activités ont eu raison des critiques portées tant par les néo-libéraux, que les modernistes ou les nostalgiques du tout-Etat.

En encourageant les « initiatives locales de développement et d'emploi » (ILDE) pendant six ans, de 1994 à 1999, la Commission européenne a contribué à cette évolution. Elle a reçu le soutien de toutes les institutions communautaires et a trouvé des relais importants auprès des régions et des municipalités.

Elément original de la stratégie coordonnée pour l'emploi, axe reconnu dans les priorités des interventions structurelles communautaires pour 2000-2006, cette politique entre maintenant dans une phase nouvelle. A la lumière de l'expérience passée et dans un contexte profondément différent de celui qui prévalait au moment de la publication du Livre blanc « croissance, compétitivité, emploi », il est bon de s'interroger sur les perspectives qui s'offrent aujourd'hui à ces emplois d'initiative locale.

Si l'Union européenne entend poursuivre l'exploitation de cette piste qui allie heureusement les dimensions sociales, économiques et territoriales du projet européen, un nouveau rôle de veille et d'anticipation revient à la Commission. Cette option appelle alors des réformes substantielles.

1 – UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DU NOUVEAU SYSTEME D’EMPLOI EUROPEEN

La création de services répondant à de nouveaux besoins s’est affirmée progressivement comme une voie importante de lutte contre le chômage, au point qu’il n’est pas exagéré de considérer que ces nouveaux emplois occupent maintenant une place essentielle dans l’organisation sociale européenne. Pour faire le bilan du chemin parcouru, il faut repartir des quatre questions majeures qui étaient initialement posées : Comment caractériser une telle variété sectorielle et culturelle ? Comment peut-on créer de nouveaux emplois ? Comment s’explique l’importance du niveau local ? Existe-t-il une voie entre la privatisation et le service public ?

1.1 - Embrasser la diversité européenne

L’identification des domaines prometteurs

En décembre 1993, dans un chapitre intitulé « A la rencontre de nouveaux besoins », le Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi – des pistes pour entrer dans le XXIème siècle » signalait l’existence d’un potentiel significatif de création d’emplois mal exploité en Europe. En insistant sur l’existence de nouveaux besoins correspondant à l’évolution des modes de vie, il élargissait la palette des « nouveaux gisements d’emploi » allant des services de proximité jusqu’à la protection de l’environnement en passant par les loisirs et la culture, l’audiovisuel et l’amélioration du cadre de vie.

Postulant l’insuffisance du marché comme des services publics, il envisageait des réponses dans trois directions:

- vers la nouvelle « économie sociale »;
- vers l’utilisation de nouveaux instruments financiers pour stimuler la demande ;
- vers la valorisation des différences nationales et régionales.

Au Sommet de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993, les Chefs d’Etat et de gouvernement entérinèrent les conclusions et recommandations du Livre blanc et demandèrent à la Commission « d’étudier la question des nouveaux gisements d’emploi ».

Pour comprendre les mécanismes en jeu, les services de la Commission ont mené une enquête systématique au cours de l’année 1994. Au-delà, des divergences nationales de diagnostic sur les nouveaux besoins et des visions politiques différentes sur ce qu’il fallait encourager, le recensement des expériences positives a mis en évidence des réalités locales et sociales très semblables d’un pays à l’autre, tout simplement en raison de changements communs à l’ensemble des sociétés européennes et à des défaillances dans les réponses qui y étaient apportées.

La sélection des domaines prometteurs répondait à quatre critères simples :

- une forte demande potentielle, liée aux tendances démographiques, à l’évolution des comportements et des modes de vie;
- une offre ne répondant, à l’époque, que partiellement à cette demande;
- des obstacles structurels freinant la création d’emplois;
- et enfin, l’existence d’expériences locales ou nationales, transposables dans l’Union européenne, ayant permis d’apporter des réponses satisfaisantes et de créer de nouveaux marchés.

L'approche par les besoins dans quatre grands registres - à savoir la vie quotidienne, le cadre de vie, les loisirs et l'environnement - a permis d'aboutir à une liste de 19 domaines: 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, 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, le sport, le tourisme, l'audiovisuel, le patrimoine culturel, le développement culturel local, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la protection et l'entretien des zones naturelles, la lutte contre la pollution.

Cette liste n'a pas une valeur scientifique incontestable, ni un caractère exhaustif, mais elle permet d'embrasser un ensemble d'activités diverses. Aussi, sert-elle régulièrement de référence dans les Etats membres pour les chercheurs comme les décideurs politiques.

Des auditions d'experts avaient confirmé en 1994 l'impossibilité d'utiliser une terminologie pré-existante pour définir tous ces nouveaux services et leurs emplois. La classification privé-public ou marchand-non marchand n'était pas pertinente, tandis que la variété des statuts juridiques et des montages financiers pouvait sembler infinie. Par contre, elles avaient fait apparaître que l'exploitation réussie des « nouveaux gisements d'emploi » résultait souvent d'une démarche complexe croisant trois dimensions, sociale avec la création d'emploi, économique avec la création d'entreprise et territoriale avec le développement local. C'est donc pour traduire cette combinaison qu'a été construit le terme « d'initiative locale de développement et d'emploi » (ILDE), qui présente l'immense avantage de pouvoir être facilement traduit et compris dans toutes les langues de l'Union européenne.

Les forces motrices et les résistances

Les perspectives de création d'emplois diffèrent d'un domaine à l'autre, notamment du fait des modes de consommation, de l'organisation de l'offre, de l'état de maturité du marché et aussi des marges de bénéfice possibles. Pour chacun des domaines, les principaux facteurs de développement et les obstacles sont synthétisés dans les tableaux suivants :

LES PRINCIPAUX FACTEURS DE DEVELOPPEMENT DES INITIATIVES

(Source : Rapport SEC 95-564 de la Commission, adapté et complété)

| DOMAINES | PRINCIPAUX FACTEURS |
|--|--|
| Services à domicile | Vieillessement de la population/ nouvelle gestion du temps de travail des femmes/ contraintes des finances publiques pour les personnes dépendantes |
| Garde d'enfants | Travail des femmes/ urbanisation/ rapprochement des modes de vie rural-urbain/ socialisation croissante des enfants/ éloignement des lieux de logement et de travail |
| Nouvelles technologies de l'information et de la communication | Gain de temps/ vieillissement de la population/ demande de désenclavement des zones isolées/ instrument de réduction des risques écologiques, économiques/ adaptabilité aux demandes individuelles (formation, suivi de santé,...)/ conciliation entre contraintes budgétaires et qualité des services |
| Aide aux jeunes en difficulté et insertion | Echec scolaire/ élévation générale du niveau d'éducation/ chômage des non-qualifiés/ immigration |
| Amélioration du logement | Habitations vétustes/ changement de structure des ménages (logement de petite taille)/ chômage (problème de revenus) |
| Sécurité | Délinquance/ contrainte des finances publiques/ vieillissement de la population |
| Transports collectifs locaux | Evolution des motifs de déplacement/ innovations technologiques/ vieillissement de la population/ urbanisation |
| Revalorisation des espaces publics urbains | Urbanisme des années 60-70/ contrainte des finances publiques/ équipements collectifs vétustes (XIX ^e siècle)/ intérêt pour le patrimoine/ reconversion des sites industriels |
| Commerces de proximité | Vieillessement de la population/ urbanisme des années 80 et quartiers excentrés/ rapprochement des modes de vie urbain-rural |
| Maîtrise de l'énergie | Rareté des ressources naturelles/ pollution/ maîtrise des dépenses individuelles de logement et de transport/ réduction des budgets publics |
| Sport | Augmentation du temps libre/ préoccupation de santé et d'hygiène à tous les âges |
| Tourisme | Individualisme/ diminution du temps de travail/ nouvelles destinations accessibles/ élévation du niveau d'éducation |
| Audiovisuel | Innovation technologique/ diminution du temps de travail/ élévation du niveau d'éducation |
| Patrimoine culturel | Temps libre/ vieillissement de la population/ techniques pédagogiques (enfants)/ innovations technologiques adaptées |
| Développement culturel local | Reconversion industrielle/ chômage/ temps libre/ élévation du niveau d'éducation |

| | |
|--|--|
| Gestion des déchets | Sensibilité anti-gaspillage/ évolution des modes de consommation (consommérisme)/ éducation/ rareté des ressources naturelles |
| Gestion de l'eau | Sensibilité anti-gaspillage/ contraintes des finances publiques/ rareté des ressources naturelles/ équipements collectifs vétustes (XIX ^e siècle) |
| Protection et entretien des zones naturelles | Exode rural/ vieillissement de la population/ loisirs (vogue du rural et de la nature)/ pollution |
| Lutte contre la pollution | Sensibilité croissante à la santé publique/ innovations technologiques adaptées/ rareté des ressources naturelles |

LES PRINCIPAUX OBSTACLES A L'EMERGENCE DES INITIATIVES

(Source : Rapport SEC 95-564 de la Commission, adapté et complété)

| DOMAINES | PRINCIPAUX OBSTACLES |
|--|---|
| Services à domicile | Faible rentabilité/ emplois souvent précaires et peu valorisés/ absence de référence de prix/ isolement en zone rurale/ qualité et continuité du service non garanties |
| Garde d'enfants | Manque de promoteurs de projets/ emplois souvent précaires et peu valorisés/ absence de référence de prix/ qualité et continuité du service non garanties/ faible rentabilité |
| Nouvelles technologies de l'information et de la communication | Manque de disponibilité générale et à faible coût des infrastructures/ accès au capital/ faible coopération entre public et privé/ utilisateurs mal formés/ freins psychologiques |
| Aide aux jeunes en difficulté et insertion | Absence de référence de prix/ manque d'information/ manque de lien entre éducation, formation et insertion sociale/ trop courte durée des financements |
| Amélioration du logement | Qualification dévalorisée/ régimes financiers souvent favorables au neuf/ offre trop unidimensionnelle/ pas d'approche intégrée (logement - financement)/ coût de la main d'œuvre/ absence de filière complète d'insertion |
| Sécurité | Faiblesse de la coopération entre public et privé (marchés publics, concessions, régies)/ qualité et continuité du service non garanties/ coût de la main d'œuvre/ absence de filière complète d'insertion et de professionnalisation |
| Transports collectifs locaux | Faible coopération entre public et privé/ coûts d'investissement élevés/ fréquence et qualité des prestations insuffisantes/ lobbies contraires forts/ formation à revoir/ contraintes de service public inadaptées |
| Revalorisation des espaces publics urbains | Coûts d'investissement élevés/ faible coopération entre public et privé/ manque d'outils juridiques souples |
| Commerces de proximité | Faible rentabilité/ régimes juridiques et statuts trop rigides/ accès au capital/ peu d'innovation et de soutien logistique extérieur |
| Maîtrise de l'énergie | Sensibilité faible/ réglementation inadaptée/ organisation contraire des producteurs et distributeurs d'énergie |
| Sport | Organisation professionnelle inadaptée (compétition)/ nouveaux métiers polyvalents/ coût de main d'œuvre |
| Tourisme | Emplois souvent précaires et saisonniers/ manque de |

| | |
|--|---|
| | professionnalisme/ statuts juridiques trop rigides/ absence de contrôle de la qualité |
| Audiovisuel | Accès au capital/ faiblesse des infrastructures/ éducation du consommateur à faire/ emplois souvent de courte durée/ compétences professionnelles nouvelles |
| Patrimoine culturel | Nouveaux métiers/ comportement élitiste/ absence de contrôle de qualité pour PME et de charte déontologique/ régimes juridiques non-adaptés/ coût des investissements |
| Développement culturel local | Faible coopération entre public et privé/ motivation autre que le profit pas reconnue/ manque d'information et de formation économiques/ instruments juridiques lourds |
| Gestion des déchets | Coût de la main d'œuvre/ débouchés limités pour les produits recyclés |
| Gestion de l'eau | Contraintes fortes de service public/ coût élevé des investissements |
| Protection et entretien des zones naturelles | Coût élevé des investissements/ faible coopération entre public et privé/ mentalités opposées au paiement à l'usage/ faible rentabilité/ absence d'instruments juridiques |
| Lutte contre la pollution | Surcoûts pour les consommateurs/ nouveaux métiers/ approche des pouvoirs publics parfois rigide |

Les résultats des expériences menées au cours des dernières années ont confirmé cette analyse par secteur. Trois grandes trajectoires d'évolution peuvent être identifiées, selon les familles de services:

- L'amélioration du logement, la sécurité, les transports collectifs locaux, la revalorisation des espaces publics urbains, les commerces de proximité, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la protection et l'entretien des zones naturelles, la maîtrise de l'énergie correspondent très schématiquement à des consommations collectives. Ces nouveaux services bénéficient en général d'une forte mobilisation locale stimulée par les administrations publiques et les responsables politiques qui jouent ainsi de pair la carte de l'emploi et celle de l'image de marque de la zone (la qualité de vie et l'attractivité). Le développement des ILDE s'effectue le plus souvent dans le cadre de stratégies territoriales intégrées et il peut être accompagné de mesures réglementaires nouvelles, dans les domaines de l'urbanisme, des marchés publics et de l'environnement. Dans ce cas, les initiatives locales parviennent difficilement à s'émanciper de la tutelle publique, directe ou indirecte, et les conditions de prestations des services et de création d'emploi restent assez éloignées de celles du marché.

- Les services culturels, de loisirs et d'éducation sont poussés par une demande croissante liée à des évolutions sociologiques convergentes : les actifs et les inactifs ont davantage de temps libre et envie de s'instruire. Les activités lucratives et bénévoles se côtoient sur un marché en expansion. L'intérêt porté par les jeunes à ces domaines, en tant que consommateurs ou producteurs, accroît encore leur dynamisme.

- Les services personnalisés de la vie quotidienne (services à domicile, garde d'enfants) offrent les perspectives de création d'emplois les plus prometteuses. Toutefois, les espoirs sont parfois déçus face à des changements de mentalité très lents et surtout la double barrière érigée par les opérateurs déjà en place. Certaines organisations bénévoles et caritatives en situation de quasi-monopole entretiennent les réticences des ménages à recourir à des aides extérieures rémunérées pour effectuer des tâches domestiques ; ainsi elles

découragent la constitution d'une offre professionnelle. D'un autre côté, les autorités publiques craignant la remise en cause du principe d'égal accès de tous aux services freinent, sans toujours le reconnaître, le développement d'une offre privée ou semi-publique.

Concernant la rentabilité des activités, les phases d'émergence et de développement doivent bien être distinguées. Le lancement s'avère nécessairement délicat pour des marchés en cours de formation et des services innovants, ce qui justifie l'appui de financements publics temporaires. Une fois dépassée cette période d'initiation, les activités se partagent en deux groupes à peu près égaux, en fonction du mode de consommation. « Les services aux personnes et les loisirs paraissent offrir les meilleures perspectives de rentabilité, à l'inverse des services liés à l'amélioration du cadre de vie et à l'environnement. Considérés à tort comme gratuits, ces services (nettoyage des rivières, entretien des espaces collectifs urbains, sécurité, etc.) parviennent plus difficilement à s'autofinancer »¹.

1.2 - Créer de nouveaux emplois

La suppression des obstacles structurels

La piste des nouveaux gisements d'emploi est souvent critiquée par ceux qui doutent du bien-fondé d'une intervention publique et qui préfèrent s'en remettre aux seules lois du marché pour satisfaire les nouveaux besoins. En s'appuyant sur les thèses des sociologues et des économistes relatives aux biens publics et sur l'examen des faits, il est possible de leur répondre que les motifs de création et de demande des services restent souvent très éloignés de la logique marchande : par exemple, la relation de confiance avec le client et la qualification sociale des prestataires conditionnent le développement des services à domicile ; la consommation privée et individuelle est loin de constituer le moteur principal de la croissance des services sportifs, culturels ou de sécurité.

Mais l'essentiel de l'argumentation vient de l'existence d'obstacles particuliers que les ILDE ne peuvent pas surmonter isolément pour se développer. Le coût des services n'est pas le seul problème à résoudre. Ces obstacles se retrouvent aux trois principaux niveaux de compétence publique - local, national et européen - et sont particuliers pour chacun des 19 domaines. Ainsi, une intervention publique peut se justifier, non pas sous la forme stéréotypée et ponctuelle d'une subvention, mais pour créer un cadre stable propice au développement de l'esprit d'entreprise et à la prise d'initiative.

L'instauration des conditions favorables à l'émergence des projets relève principalement du niveau local : information, conseil et assistance des porteurs de projets, création d'un climat de coopération entre acteurs publics et privés, soutien à l'innovation, etc. Aux politiques nationales revient un rôle prioritaire de suppression des obstacles structurels et de mise en place de quatre types d'instruments à caractère horizontal: une nouvelle panoplie d'instruments financiers (dont les chèques-services, les fonds communs de placement locaux et la réforme de certaines règles des dépenses publiques), l'adaptation des formations et la consolidation des nouveaux métiers, la rénovation du cadre juridique facilitant l'expression de nouvelles formes d'entrepreneuriat et des passerelles entre secteurs public et privé, l'approfondissement de la décentralisation de l'action administrative. L'intervention européenne vient plutôt en complément, en soutenant les expérimentations, en diffusant les bonnes pratiques, en encourageant les réseaux de coopération

¹ Rapport SEC 98-25 de la Commission

et en appuyant financièrement les politiques nationales, via les Fonds structurels, ou par une coordination accrue (fiscalité, énergie, concurrence).

Des simulations micro-économiques ont été conduites pour quatre pays, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne, en utilisant le chèque-service comme un instrument d'accélération de la demande pour ces nouveaux services. Elles ont fait taire ceux qui suspectaient cette voie de création d'emplois d'être ruineuse pour un résultat négligeable. En effet, pour chaque pays, des experts nationaux ont identifié les principaux domaines à fort potentiel de croissance dont la consommation était freinée par le coût des prestations. Puis, à partir d'une estimation du niveau d'aide nécessaire au déclenchement des achats, ils ont évalué le coût initial pour les pouvoirs publics qui cofinancent à 50% la dépense des ménages pendant 4 ans. En utilisant le modèle économétrique de la Commission QUEST, ils ont pu vérifier les effets indirects bons et mauvais sur chaque économie. Les résultats ont été assez encourageants, montrant qu'un supplément de croissance de l'emploi annuel de 0,2% pouvait être obtenu². Dix fois plus efficace qu'une relance de type keynésien, par exemple par des grands travaux d'infrastructures, cinq fois moins chère qu'une simple augmentation des effectifs du secteur public, la création de ces 140.000 à 400.000 emplois par an a un effet multiplicateur intéressant sans grand risque d'inflation. Cette démonstration n'a pas fait l'objet de polémique ; ses résultats ont été repris par de nombreux chercheurs en Europe et ont incontestablement accrédité la validité économique de l'exploration des nouveaux gisements d'emploi.

Des milliers d'emplois à un coût raisonnable

Les emplois d'initiative locale souffrent d'un handicap majeur qui les accompagne depuis l'origine: l'inadaptation du cadre statistique, qui ne permet pas d'obtenir des données indiscutables. Néanmoins, on peut se référer à de nombreux travaux sectoriels sérieux. Les résultats des programmes engagés par les autorités locales et par les gouvernements nationaux, comme en France ou aux Pays-bas, conduisent également à des conclusions positives (voir Annexes 1 et 2).

Sur le plan statistique, la plupart des nouveaux emplois se rangent dans la catégorie indéterminée des « autres services » ou s'apparentent à des secteurs traditionnels, tels que l'hôtellerie-restauration ou le bâtiment. Aussi les changements qualitatifs dans l'offre et la demande, qui sont à la source du développement des initiatives locales, passent-ils inaperçus faute d'un cadre d'analyse approprié. Par exemple, il est impossible de détecter aujourd'hui dans les chiffres disponibles au niveau communautaire les nouveaux débouchés professionnels liés à la maîtrise de l'énergie ou aux installations de sécurité dans les logements. De même, on a peu de visibilité sur la part qui revient au développement des activités culturelles, éducatives et sportives dans l'offre touristique.

Gilbert CETTE, dans un ouvrage récent sur les emplois de proximité (voir bibliographie), déplore la même pénurie au niveau européen mais il avance une autre explication : « Le nombre restreint de ces évaluations s'explique sans doute principalement par le fait qu'elles nécessitent des hypothèses normatives, difficiles à élaborer, qui en fragilisent inévitablement le message quantitatif. Nul doute que deux équipes d'économistes évaluant sur un même pays les potentialités de développement des services de proximité par une intervention publique pourraient aboutir à des résultats très éloignés ».

² Ce taux de 0,2% est à comparer à l'objectif de 0,5% avancé par le Livre blanc lorsqu'il proposait de réduire de moitié le chômage d'ici l'an 2000.

En conséquence et faute d'une étude de grande envergure, les chercheurs en sont réduits à croiser des informations parcellaires et à s'en remettre aux analyses sectorielles en étant conscients du biais qu'elles présentent. En effet, en privilégiant l'approche sectorielle elles laissent souvent dans l'ombre les effets induits sur les secteurs adjacents ou sur le territoire concerné. Or c'est précisément sur ces marges que se construisent les initiatives locales; leur succès vient justement de leur capacité soit à transcender les secteurs dans une approche dite « intégrée », soit à explorer les interstices laissés libres entre deux segments du marché dans une approche dite de « créneau ».

Les informations issues de divers programmes-pilotes européens et les « Pactes territoriaux pour l'emploi » confirment la pertinence de la piste des initiatives locales. Le coût des emplois créés varie sensiblement en fonction des pays et des domaines, mais dans tous les cas la politique d'encouragement aux ILDE se révèle plus efficiente que d'autres politiques de création d'emplois classiques.

La Commission notait en 1998 à propos des résultats du programme « Actions-pilotes en faveur des chômeurs de longue durée » : « Compte tenu des dépenses liées aux mesures d'accompagnement (réunions d'information, cours de formation, rémunération des animateurs locaux, etc.) qui représentent la partie la plus innovante des actions-pilotes, le coût par poste créé varie selon les pays et les secteurs de 12.000 ECUS à 55.000 ECUS. En dépit d'un public-cible défavorisé – des chômeurs de longue durée de plus de 40 ans - les résultats sont assez comparables à ceux fournis par l'évaluation ex ante des mesures visant la création d'emploi dans les programmes communautaires de l'objectif 2 pour 1997-1999³. Dans cette évaluation, le coût moyen public par emploi brut se situe entre 9.159 et 51.006 ECUS selon les pays. »⁴

Dans des situations moins particulières quant aux populations bénéficiaires, les différences de l'ordre de 30% sont constatées. Elles peuvent s'expliquer par un meilleur ciblage et une utilisation plus fine des ressources publiques financières et humaines. Ainsi, une récente étude d'évaluation sur l'impact des interventions structurelles sur les petites et moyennes entreprises (PME) en Europe fait ressortir un coût moyen par emploi créé ou sauvegardé de 17.000 euros que l'on peut rapprocher des 13.000 euros correspondant aux emplois liés à l'exploitation des « nouveaux gisements d'emploi » dans les Pactes territoriaux pour l'emploi (voir bibliographie).

En effet, il ressort de l'évaluation menée en 1999 pour connaître le coût des emplois créés par les Pactes territoriaux pour l'emploi qu'en moyenne, la création ou le maintien d'un emploi dans le cadre de ce programme suppose un budget de 29.500 euros, dont 19.100 euros de financement public (8.800 euros de fonds européens et 10.300 euros de contreparties régionales ou nationales). Dans l'ensemble, ces mesures à fort contenu en emplois viennent répondre à des besoins immédiats et réels des citoyens et des entreprises qui se sont mobilisés à l'occasion des Pactes, ce qui permet d'anticiper un effet durable sur l'emploi. Leur score particulièrement performant (13.000 euros) est à rapprocher des interventions « douces » sur l'environnement économique des entreprises et la valorisation des ressources humaines. Elles

³ COM (97)524 du 14 novembre 1997 *Nouvelles programmations régionales 1997-1999 au titre de l'objectif 2 des politiques structurelles communautaires - priorité à la création d'emplois*

⁴ Rapport SEC 98-25 de la Commission

tendent à montrer qu'une approche innovante de la création d'emplois permet de combiner efficacité économique, cohésion sociale et utilisation efficiente des fonds publics.

L'analyse par pays des ratios euros/emplois laisse apparaître des disparités importantes. Pour les Pactes situés dans des régions qui souffrent d'un taux de chômage élevé (notamment en Finlande et en France) ainsi qu'en Autriche et au Royaume-Uni, on observe des coûts par emploi relativement faibles. Les zones concernées bénéficient en effet d'une large panoplie d'instruments de lutte contre le chômage, notamment des aides à l'emploi et des programmes d'insertion socioprofessionnelle soutenus et cofinancés par les politiques nationales. Les pays, dits de la cohésion (Irlande, Grèce, Portugal et Espagne), présentent des coûts par emploi inférieurs à la moyenne car ils ont privilégié le soutien à des initiatives locales (P.M.E., tiers secteur,...) plutôt que des investissements lourds. Par ailleurs, le niveau plus faible des salaires et des qualifications dans ces pays tend à diminuer le coût de la création ou du maintien d'emplois.

1.3 Apprivoiser le territoire

L'importance du niveau local

Face aux craintes de certaines administrations, doutant de la validité d'une piste basée sur le partenariat et la coopération au niveau local, il faut souvent expliquer que l'irruption du territoire et de la proximité en matière sociale et économique correspond à une nouvelle donne de la compétitivité.

La démonstration peut s'appuyer sur les nombreux travaux scientifiques des économistes régionalistes, notamment italiens, britanniques et américains. Elle s'articule en trois temps :

- D'abord, il y a ce que l'on appelle couramment la "glo-calisation", ce mélange de local et de global. Les grandes firmes mondiales reconnaissent de plus en plus que leur compétitivité est liée à l'attractivité des territoires où s'implantent leurs unités de production. La qualité de leur environnement immédiat, la disponibilité et la proximité de ressources humaines, scientifiques ou techniques, représentent un atout.
- Ensuite, c'est au niveau local que sont perçues le plus durement les lacunes et l'inadaptation des systèmes vieillissants de protection sociale. Grâce à l'action des autorités publiques locales et des associations, des réponses taillées sur mesure peuvent naître pour répondre aux situations d'urgence créées par les défaillances de la protection sociale organisée au niveau national.
- Enfin, la réponse aux nouveaux besoins se rattache profondément aux communautés locales qui les expriment, sachant qu'ils reflètent aussi les changements de modes de vie et les aspirations nouvelles de leurs membres. La diversité des villages, des villes et des régions constitue de ce fait une réserve essentielle pour le développement européen. Le territoire revient en force, parce que la diversité au lieu d'être un obstacle est le passage obligé pour répondre au souci de qualité et d'innovation.

L'initiative locale s'accompagne aussi souvent aujourd'hui d'une volonté d'ouverture vers l'extérieur. Les promoteurs d'ILDE et les groupes d'animation locale sont de très grands utilisateurs des technologies de l'information. A l'affût de nouvelles idées, ils sont avides de comparaisons et d'échanges d'expériences. Ils contribuent à la vitalité des réseaux transrégionaux et transnationaux qui irriguent le territoire européen.

Le dynamisme des villes et des régions

Le développement des initiatives locales en Europe a coïncidé avec deux mouvements convergents. D'un côté, les politiques d'emploi ont pris progressivement en compte la dimension territoriale au cours des années 1995-96. Ces nouveaux programmes, dont le précurseur est le « Plan Melkert - REWLW » néerlandais, ont remplacé des mesures existantes de « traitement social du chômage » jugées trop coûteuses et faiblement efficaces. De l'autre côté, les politiques de développement local se sont intéressés de plus en plus à la création d'emplois et à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Dès la fin de 1996, la Commission notait avec justesse que « Au niveau local, en zone rurale comme dans les grandes villes, l'exploration systématique des nouveaux gisements d'emplois liés à la satisfaction des nouveaux besoins est devenue une politique à part entière »⁵. En fait, les programmes nationaux, tels que « Single regeneration budget » au Royaume-Uni, « Contrats de ville et Plans locaux d'insertion par l'économie » en France, « Programme intégré de développement local » au Portugal, « Partenariats locaux » en Irlande, « Programme d'insertion des réfugiés » en Suède et « Action 8000 » en Autriche, ont eu un effet d'entraînement. Ils ont poussé les collectivités locales à construire des stratégies intégrées pour lutter contre le chômage et relancer l'activité économique dans des quartiers et des communes en difficulté, ou sur l'ensemble de leur territoire.

Les travaux comparatifs ont mis en évidence trois éléments méthodologiques essentiels d'une ingénierie du développement de l'emploi local :

- la constitution d'un partenariat à la fois efficace et large. Ce partenariat se conçoit aussi bien de manière horizontale entre tous les acteurs privés, publics et civils d'un territoire donné, que de manière verticale entre les acteurs de niveaux géographiques différents chargés à mettre en œuvre une même politique.
- le choix du territoire pertinent (population et superficie), dont dépendent les modalités d'organisation d'un service, sa rentabilité, les financements et les partenaires mobilisables.
- et la durée nécessaire à la maturation du projet et à son insertion dans le tissu économique local, qui conditionne sa longévité future.

Le soutien des autorités locales à tous les niveaux géographiques (régions, provinces ou départements, villes, communes rurales) dépasse largement les résultats statistiques et puise sa force dans les multiples retombées sociales, culturelles et environnementales des initiatives : la rénovation des logements anciens dans un village, l'installation de nouveaux habitants avec leurs familles, l'activité commerciale liée à la fréquentation touristique, la sécurité retrouvée dans un quartier, la notoriété culturelle d'une région, la propreté d'une rivière ou d'une plage et bien sûr les emplois nouveaux, directs ou indirects. Au-delà des évaluations économiques, ces bénéfices sont perçus comme les signaux positifs d'un possible renversement de tendance après 20 ans de crise ou de déclin. Ils légitiment un choix politique ou stratégique aux yeux de l'ensemble des partenaires. Ceci est particulièrement le cas dans les zones rurales de faible densité où la création de quelques emplois peut être considérée comme l'amorce d'une diversification d'activité et l'ouverture de nouvelles possibilités de travail pour les habitants. Dans les régions industrielles, ces nouveaux services deviennent souvent les pivots d'une stratégie de reconversion plus globale vers le tertiaire.

Les projets pilotes financés par l'action innovatrice « nouveaux gisements d'emploi » du FEDER illustrent assez bien cette nouvelle tendance.

⁵ Rapport SEC 96-2061 de la Commission

QUELQUES INITIATIVES LOCALES LANCEES GRACE L’ACTION INNOVATRICE « NOUVEAUX GISEMENTS D’EMPLOI » DU FEDER

A partir de la fin 1996 et pour une période minimale de 24 mois, la Commission a cofinancé 41 stratégies locales de promotion des ILDE dans les 15 Etats membres. Ce programme entend démontrer qu’il est possible de créer de nombreux emplois durables dans les 19 domaines identifiés précédemment par la Commission, grâce à une analyse rigoureuse des nouveaux besoins insatisfaits, à des études de marché et à un appui financier à la création d’entreprises. Le pari consiste à soutenir l’organisation d’une offre innovante de services qui doit progressivement fidéliser sa clientèle et parvenir à l’équilibre financier.

Parmi les 41 projets, seulement 16 ne visent qu’une famille de services alors que tous les autres ont plutôt une stratégie multisectorielle. Cette diversité est, par exemple, illustrée par :

| <u>Nom et lieu du projet</u> | <u>Objectifs et domaines visés</u> | <u>Nombre d’emplois escomptés</u> |
|--------------------------------------|--|-----------------------------------|
| Berlin - service (Allemagne) | Mettre en place un marché des services à domicile (formation du personnel, marketing, niveau de prix pour atteindre le seuil de rentabilité, nouvelles relations de travail entre les ménages, le prestataire de service et son employeur) | 54 |
| CACEP Loures (Portugal) | Encourager la constitution de très petites entreprises de proximité grâce à 2 centres de conseils spécialisés en financement et formation | 60 |
| BAMB Magdeburg (Allemagne) | Permettre à des femmes rurales au chômage de créer leur emploi | 70 |
| JHC Lahti (Finlande) | Constituer une offre privée ou d’économie sociale de services à domicile, puis démultiplier l’opération dans les 12 communes avoisinantes | 80 |
| ACCUREG Berlin (Allemagne) : | Créer un service innovant de collecte, de recyclage et de réparation d’accumulateurs au nickel-cadmium à destination de clients privés et d’entreprises | 5 |
| CLEAN Cork (Irlande) | Répondre aux besoins locaux liés à l’environnement dans 4 domaines : la réhabilitation de bâtiments dignes d’être conservés dans le patrimoine urbain, le recyclage des débris de construction et des déchets chimiques, un centre de construction navale traditionnelle, un réseau local de transmissions électroniques | 160 |
| Dansk Kur-turisme Aalborg (Danemark) | Offrir dans neuf « centres » un service complet de soins médicaux associé à une offre touristique et de loisirs dans des bâtiments anciens rénovés | 262 |

| | | |
|------------------------------------|--|-----|
| Esparru 17 San Sebastian (Espagne) | Encourager la création de nouvelles entreprises qui pourront s'appuyer sur le lancement de chèques-services touristiques et culturels | 200 |
| Job-Spring Attique (Grèce) : | Structurer un partenariat pour l'emploi entre 6 municipalités de la banlieue d'Athènes, en créant des services orientés vers les besoins des entreprises (courrier électronique), des enfants en bas âge (garderie, transports, sécurité) et des habitants pris collectivement (animaux domestiques perdus, rénovation des écoles) | 50 |
| ERNE ! Navarre (Espagne) | Stimuler l'entrepreneuriat dans des domaines économiquement viables : les services aux personnes âgées et aux enfants, le tourisme actif, le développement culturel local et les médias, la valorisation des espaces naturels, les commerces ruraux de proximité. | 300 |

1.4 Renouveler les services de providence

La transformation de l'offre de services à la population

La controverse française sur les « petits boulots », qui a entravé le développement des emplois tertiaires pendant presque une décennie sans déboucher sur des solutions constructives, n'a jamais trouvé un grand écho parmi les autres Etats membres. Toutefois, le risque de précarité lié au développement des emplois atypiques était fréquemment évoqué en 1994 et 1995 dans les rangs des défenseurs de l'Etat providence. Ils n'hésitaient pas à soupçonner les politiques en faveur des ILDE de chercher à remettre en question les avancées sociales portées par les services publics et leur universalité, en voulant recréer des services privés dépendant des revenus des ménages. Dans les pays scandinaves, ils y voyaient une menace pour « le pacte social de l'égalité » entre hommes et femmes, passé dans les années 60. Ces revendications se sont émoussées au fil des années, principalement grâce à l'adoption de règles européennes encadrant l'avenir des services publics non marchands et à une meilleure compréhension de la véritable nature des ILDE. Celles-ci ne se sont pas construites sur les cendres de l'Etat providence, elles n'en sont pas des parasites; elles contribuent plutôt à sa transformation. Pas plus l'effet d'aubaine que l'effet de substitution ne suffisent à rendre compte de la croissance des emplois qui y sont associés.

Dans la majorité des cas, les initiatives locales viennent seulement remplir un vide laissé par les services publics. L'expérience, y compris au Royaume-Uni, montre que la décision de supprimer un service public ou de le privatiser est rarement dictée exclusivement par une démarche idéologique. Elle résulte plus souvent d'un constat de mauvais fonctionnement ou d'une absence de rentabilité liée à la désaffection des usagers. C'est plutôt l'impossibilité de transformer les services organisés sur un modèle uniforme et taylorien, qui signe leur arrêt de mort.

Qu'il prenne la forme de nouvelles entreprises privées en Finlande ou de coopératives sociales en Suède, le développement des ILDE dans les services à la population met en évidence, d'une part la naissance de « néo-entrepreneurs » soucieux d'apporter des prestations innovantes de qualité et d'autre part un changement profond de mentalité. A la suite d'une enquête menée auprès des prestataires de soins aux personnes (voir bibliographie), Anne Kovalainen et Leila Simonen concluent que « au sein du modèle social scandinave, l'Etat n'est plus considéré comme devant être l'unique fournisseur de ces services ». L'expérience des chèques-services municipaux pour

la garde des enfants, conduite par le gouvernement finlandais à partir de 1995, est également riche d'enseignements sur l'évolution sociale en cours (voir Annexe 3).

Quant aux caractéristiques de ces emplois, il faut admettre que les projets d'initiative locale n'échappent pas au mouvement général qui touche les autres entreprises européennes : dans les années 90, quels que soient les secteurs, la moitié des embauches se sont faites sur des contrats à durée déterminée et la part des emplois à temps partiel est passée de 13% à 18% entre 1990 et aujourd'hui. La précarité n'est cependant pas une fatalité si les partenaires sociaux et les administrations parviennent à édicter et faire respecter des règles minimales de qualité du service et de l'emploi.

Une frontière plus floue entre public et privé

Outre la rapidité de propagation des nouveaux services et leur enracinement local, les comparaisons entre pays font bien sûr apparaître les penchants traditionnels nationaux : l'accent mis sur les services de la vie quotidienne et la réponse aux besoins sociaux dans les pays de l'Europe du nord, le développement du tourisme et la valorisation du patrimoine culturel dans les pays du sud et en Irlande, un relatif désintérêt pour le tourisme au Royaume-Uni et dans les pays nordiques. Mais elles témoignent aussi de l'émergence de nouvelles préoccupations : la prise en charge des personnes âgées en Italie et en Grèce, la nécessaire réponse aux problèmes d'environnement en Italie et en Espagne, la sécurité et la qualité de la vie dans les villes en France, aux Pays-Bas et en Italie. Dans les pays à forte tradition décentralisée, la dimension locale de ces nouveaux emplois s'exprime principalement par des compétences accrues pour les régions ou les municipalités, comme au Danemark, en Espagne, en Italie, en Allemagne, en Autriche et en Finlande.

Une autre leçon tirée des comparaisons nationales concerne les changements structurels assez peu étudiés jusqu'à présent et relatifs à la notion d'entreprise « qui s'échappe un peu partout de ses frontières académiques, fiscales et comptables »⁶.

En moins de dix ans, presque tous les États membres ont été conduits à inventer de nouvelles formes d'entreprises ou à réformer les plus anciennes, comme l'atteste le tableau suivant :

DE NOUVELLES STRUCTURES JURIDIQUES DANS LES 15 ETATS MEMBRES

(Source : Rapport SEC 96-2061 de la Commission, adapté et complété)

| | |
|-----------|--|
| Belgique | Entreprise d'insertion ; sociétés à finalité sociale ; ateliers sociaux (Flandres) |
| Danemark | Entreprises de réadaptation |
| Allemagne | Arbeitsforderbetriebe ; sociétés de services sous contrat public |
| Grèce | Coopératives sociales |
| Espagne | Entreprises de travail ; coopératives de travail associé ; entreprises d'insertion |

⁶ Rapport SEC 98-25 de la Commission

| | |
|-------------|--|
| France | Régies de quartier ; entreprises d'insertion ; associations intermédiaires, groupements d'employeurs |
| Irlande | Coopératives de travailleurs ; entreprises communautaires |
| Italie | Organisations d'utilité sociale à but non lucratif ; coopératives sociales |
| Luxembourg | Organismes intermédiaires pour les services de proximité |
| Pays-Bas | Régies de quartier ; coopératives sociales |
| Autriche | Entreprises communautaires à but non lucratif ; coopératives ; fondations |
| Portugal | Entreprises d'insertion ; entreprises sociales |
| Finlande | Entreprises sociales |
| Suède | Coopératives sociales |
| Royaume-Uni | Entreprises communautaires ; associations bénévoles ; organismes intermédiaires du marché du travail |

La variété des voies empruntées pour satisfaire les nouveaux besoins reflète autant l'héritage culturel que les options politiques des gouvernements en place. Dans certains cas, les ILDE sont promues afin de créer une offre privée complémentaire de celle des secteurs public et associatif. Mais il arrive aussi qu'elles participent au développement de nouvelles structures mixtes à capitaux publics et privés. On assiste toujours à un élargissement de la gamme des statuts possibles et la frontière entre privé et public devient de moins en moins nette. Les montages financiers complexes entre partenaires issus de secteurs différents donnent naissance à des structures hybrides qui peuvent elles-mêmes changer plusieurs fois de statuts, au fil des années et au gré de l'évolution de l'activité. L'image d'un « continuum » allant du public au privé, en passant par l'économie sociale, se substitue à celle de catégories juridiques bien distinctes.

Qu'il s'agisse de l'auto-emploi pour l'Irlande, le Royaume-Uni, le Portugal et l'Autriche ou de l'économie sociale pour l'Italie, la Belgique, la Suède et la Finlande, les arguments invoqués sont souvent les mêmes : la forme juridique choisie doit permettre une adaptation rapide à l'évolution de la demande, la prise en compte des notions de polyvalence, de pluri-activité et de diversification et une bonne insertion des projets dans le tissu local. Il faut en effet souligner que ces projets sont souvent le fruit d'une réflexion poussée de leurs promoteurs sur les besoins de proximité.

2 – LE ROLE-CLE DE L'UNION EUROPEENNE

De manière continue depuis 1993, les institutions communautaires ont joué un rôle important dans la révélation de l'ampleur de cette voie de création d'emplois dans l'Union et pour faire reconnaître la contribution des initiatives locales à la réduction du chômage. Cette action présente de multiples facettes, selon que l'on se place d'un point de vue institutionnel, en se référant aux décisions du Conseil ou de la Commission, ou que l'on adopte une perspective plus opérationnelle, en s'intéressant aux expériences conduites avec le soutien de la Commission.

2.1 - L'impulsion déterminante de la Commission relayée par l'engagement continu du Conseil

Pour répondre à la demande du Conseil après l'adoption du Livre blanc en décembre 1993, les services de la Commission se sont livrés à un travail pragmatique de recensement et d'analyse: en collectant le maximum d'informations en provenance de tous les pays, en croisant les analyses sectorielles et en sollicitant un large nombre - plus d'une centaine au total - d'experts et de praticiens travaillant dans des réseaux européens déjà constitués. Pendant un semestre, une trentaine de réunions thématiques ont été organisées sous forme d'auditions pour comprendre comment la satisfaction des nouveaux besoins pouvait se transformer en création d'emplois, comparer les mérites des instruments financiers et juridiques utilisés et évaluer les possibilités de transfert.

Une fois présentés au Conseil d'Essen en décembre 1994, les résultats de cette investigation ont été discutés lors d'une conférence à Opio, organisée sous présidence française. Ils ont été repris dans le rapport « Les initiatives locales de développement et d'emploi, une enquête dans l'Union européenne »⁷ largement diffusé en mars 1995, afin de permettre à ceux qui le voudraient d'exploiter à leur tour les nouveaux gisements d'emploi.

La Commission a décidé alors de donner aux informations et leçons tirées du rapport une visibilité plus politique et administrative, dans une Communication « Une stratégie européenne en faveur des initiatives locales de développement et d'emploi » adoptée en juin 1995. Dans les mois suivants, un groupe permanent réunissant les services d'une dizaine de Directions générales de la Commission a été constitué sous la coordination de la Cellule de prospective. De manière informelle, le groupe est devenu un lieu d'échanges d'informations internes, assurant la cohérence entre les diverses initiatives prises au sein de la Commission : lancement de nouveaux programmes expérimentaux, réorientation d'actions anciennes, commande d'études spécialisées à des instituts de recherche, organisation de colloques de sensibilisation ou de capitalisation, etc. Il a aussi souvent joué le rôle de correspondant-référent pour les experts, les administrations nationales ou régionales, et les promoteurs d'initiatives locales dans l'Union européenne. Deux rapports d'évaluation et d'orientation sur les initiatives locales ont été publiés en novembre 1996 et en janvier 1998⁸.

L'impulsion donnée par la Commission, puis son engagement dans une politique de promotion des ILDE, ont été relayées de manière régulière par le Conseil et les autres institutions communautaires (voir Annexes 4 et 5).

⁷ Rapport SEC 95-564 de la Commission

⁸ Rapports SEC 96-2061 et 98-25 de la Commission

Ainsi, dès le sommet de Corfou les 24 et 25 juin 1994, les gouvernements portugais, irlandais et danois ont poussé le Conseil à confier un nouveau mandat à la Commission : il s'agissait de faire l'inventaire des actions communautaires en faveur du développement local et de proposer des mesures pour accroître la cohérence et l'efficacité de ces actions. Au Conseil d'Essen de décembre 1994, un dispositif d'encadrement et de coordination des politiques d'emploi nationales a été instauré et les nouveaux gisements d'emploi ont trouvé leur place dans la rubrique consacrée à l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance. Au Sommet de Madrid de 1995, l'encouragement aux initiatives locales d'emploi figurait parmi les 8 domaines prioritaires pour les plans nationaux pluriannuels d'emploi. Le Conseil de Florence a lancé les Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi, en les associant aux ILDE.

Enfin, le Conseil extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 les a institutionnalisés en quelque sorte dans les « Lignes directrices pour l'emploi pour 1998 ». Les emplois d'initiative locale prennent place dans le « deuxième pilier » consacré à l'entrepreneuriat. L'accent est progressivement mis sur le rôle des autorités locales et des partenaires sociaux dans l'exploitation des nouveaux gisements d'emploi, y compris dans l'économie sociale. Ces recommandations correspondent assez précisément aux conclusions formulées par les services de la Commission⁹, qui engageaient les services et structures locales d'emploi à devenir de véritables partenaires d'une stratégie locale proactive.

Quand on connaît le pointillisme avec lequel les délégations nationales examinent les projets de conclusions de chaque Sommet européen avant de les adopter, on peut mesurer l'énergie qu'il a fallu déployer pour que les initiatives locales figurent dans la palette des outils pour enrayer le chômage. Mais la constance des conclusions ministérielles durant six ans révèle, bien plus qu'un tour de force isolé, l'importance et la variété des relais, issus de pays, de tendances politiques et de secteurs différents, dont ont bénéficié les ILDE.

2.2 Le succès des Pactes territoriaux pour l'emploi

Les Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi illustrent la forte synergie qui s'est établie sur ce thème à partir de 1996 entre, d'une part, les institutions communautaires et d'autre part les villes et les régions. Initialement conçus comme une déclinaison mineure du Pacte de confiance européen pour l'emploi proposé par Jacques Santer aux gouvernements et partenaires sociaux, ils vont devenir une pièce maîtresse du dispositif.

Dès l'annonce de leur lancement, les Pactes territoriaux déclenchent un intérêt immédiat parmi les régions et les villes qui se portent candidates dans un joyeux désordre. L'enthousiasme du Conseil européen de Dublin en décembre 1996 traduit bien l'engouement qui s'est emparé de l'Europe. Les autres institutions communautaires apportent rapidement leur soutien, le Comité économique et social d'abord, le Parlement européen et le Comité des régions ensuite. Si la plupart des gouvernements centraux accompagnent un mouvement qui, à la fois, exprime la volonté d'agir pour l'emploi et reflète les progrès de la décentralisation, deux pays retardataires se distinguent par leur manque d'empressement, le Royaume-Uni et la France.

⁹ Rapport SEC 98-25 de la Commission

En fait, depuis le début des années 90, le thème du partenariat est devenu incontournable dans la plupart des pays européens :

- Au Royaume-Uni, où les finances des collectivités locales sont exsangues, les porteurs de projets et les représentants du monde associatif doivent rechercher auprès du secteur privé les moyens de subsister.
- En Irlande, où le gouvernement justifie le “miracle économique national” par le fait qu’à partir de 1987 il a ajouté aux mesures favorables à l’implantation des entreprises étrangères une politique ambitieuse d’éducation et de formation, ainsi qu’un programme décennal en faveur du développement local et de la cohésion sociale. Au fil des ans, en effet, l’Irlande s’est engagée dans une politique d’encouragement au partenariat tous azimuts, national, local et social.
- Dans les pays nordiques, où la tradition de la concertation est indissociable du progrès social, le partenariat institutionnel y trouve une voie de renouvellement.
- Même quelques pays latins se mobilisent progressivement, d’abord l’Italie, puis l’Espagne et la Grèce.

Le succès de la démarche initiée par la Commission tient aussi au lien que les acteurs locaux établissent entre les Pactes et les ILDE. Dans un premier rapport d’étape rédigé en septembre 1997, le Comité des régions signalait que « 21 pactes sur 89 se sont engagés à créer des emplois dans les 19 domaines identifiés par la Commission. Parmi les 25 pactes les plus avancés, la moitié envisage une stratégie incluant plusieurs de ces domaines et 25% se focalisent sur un seul secteur. Le tourisme, la valorisation du patrimoine culturel et le développement culturel local y figurent en toute première place. »

Mais l’objectif imparti aux Pactes territoriaux va au-delà de l’exploitation des nouveaux gisements d’emplois. Il s’agit pour la Commission, à 3 ans de la fin des programmes structurels 1994-99, de donner un nouveau souffle à la politique de cohésion économique et sociale. Le but consiste donc à utiliser efficacement les Fonds structurels au profit de la création d’emplois. Les règles du jeu sont assez simples: 89 régions ou micro-régions sont identifiées dans l’Union parce qu’elles s’engagent à mener une action offensive pour l’emploi local, grâce à un partenariat renforcé avec les principaux responsables politiques, économiques et sociaux, y compris ceux issus de la société civile et du monde de l’éducation ou de la recherche. Le budget communautaire appuie par des crédits, dits d’assistance technique, le montage des projets et l’animation locale. L’essentiel des financements des projets vient, quant à lui, des sommes déjà prévues dans les programmes régionalisés (Feder ou FEOGA) ou non (FSE), complétés par des contreparties nationales. Après un démarrage plus lent que prévu, les Pactes sont en voie de démontrer leur bien-fondé: en trois ans de 1997 à 1999, 54 400 emplois nouveaux auront vraisemblablement été créés grâce à la réorientation de crédits publics vers l’emploi (1.600 millions d’Euros, dont 480 venant des Fonds structurels européens).

Une dernière innovation est à porter au crédit des Pactes : l’invention de manifestations originales, les bourses d’échanges européennes, où se rencontrent des animateurs locaux de plus en plus nombreux. Chaque Pacte présente ses méthodes et ses projets, en discute avec les représentants d’autres zones en quête d’idées et collecte éventuellement des suggestions pour le futur. Ainsi avec les Pactes, comme d’ailleurs avec d’autres programmes-pilotes, la Commission a été amenée à changer de rôle. Elle a réinventé les grandes foires médiévales, mais cette fois-ci c’est de la matière grise que l’on y troque.

2.3 Un gigantesque vivier d'expériences

En 1994, l'enquête de la Commission avait donné lieu pendant presque un an à une collecte très peu systématique mais extrêmement fructueuse d'expériences locales. Certaines informations étaient venues des programmes-pilotes de la Commission, d'autres des filières sectorielles ou nationales. Cet exercice a démontré magistralement l'importance numérique des initiatives déjà en cours et leur interconnexion dans des réseaux plus ou moins formels.

D'une double volonté, celle des institutions européennes soucieuses de vérifier et d'approfondir les analyses de 1995, celle des Européens de s'engager localement dans la création d'emplois, devait naître des centaines et même des milliers de projets. Comme l'a souligné en 1997 une note du secrétariat de programme LEED (Développement économique et création d'emplois au niveau local) de l'OCDE sur la contribution du développement local au progrès économique, à la cohésion sociale et à la participation démocratique « Le mouvement des initiatives locales a nourri un gigantesque vivier d'expériences où l'économie et la société peuvent se réconcilier dans des conditions modernes ».

Car il faut reconnaître que, si tant est qu'elle l'ait été à la fin des années 80, la multiplication des initiatives locales n'est plus spontanée à partir de 1993-1994. Elle est le fruit d'une stratégie conduite aux niveaux local et régional pour exploiter de manière systématique tous les gisements d'emploi. Pour les autorités européennes, elle répond au souci de comprendre les mécanismes à l'œuvre dans la création d'emplois de services et de découvrir le meilleur dosage des politiques. Aussi entre 1995 et 1999, la Commission lance-t-elle à son initiative ou à celle du Parlement européen une quinzaine de programmes ou d'actions pilotes, chaque fois avec un objectif très précis.

QUELQUES PROGRAMMES PILOTES EUROPEENS ET LEURS THEMES

| NOM | NATURE DU PROGRAMME | THEME |
|-----------------------------|---|---|
| LEADER | Initiative communautaire | L'innovation et le développement rural (formation professionnelle, tourisme rural, soutien aux petites entreprises, valorisation des productions agricoles, sylvicoles et de la pêche locale, amélioration de l'environnement et du cadre de vie) |
| Troisième système et emploi | Action-pilote initiée par le Parlement européen | Le potentiel d'emploi des organisations n'appartenant ni à la sphère publique, ni au monde des entreprises privées à but lucratif dans les services sociaux, culturels, de proximité, liés à l'amélioration du cadre de vie et à l'environnement |

| | | |
|---|--|--|
| Nouveaux gisements d'emploi | Action innovatrice (article 6 du FSE) | La création d'emplois liée aux nouveaux besoins, à l'évolution des compétences et des relations sociales dans le monde du travail (progrès technologique, protection de l'environnement, évolution démographique, mobilité sectorielle et géographique des travailleurs) |
| Nouveaux gisements d'emploi | Action innovatrice (article 10 du FEDER) | Les stratégies régionales et locales d'appui à la création d'emplois d'initiative locale dans les secteurs prioritaires liés à l'amélioration de la qualité de vie (services liés à la personne, au cadre de vie et à l'environnement) |
| INTEGRA | Initiative communautaire | Les nouvelles voies de retour ou d'accès à l'emploi pour les populations les plus défavorisées, en particulier celles victimes du racisme et de la xénophobie |
| Ecoles de la deuxième chance. | Action-pilote | Les nouvelles méthodes pédagogiques basées sur un réseau de partenaires issus des collectivités locales et du monde du travail pour réinsérer les jeunes en vue de l'obtention d'un emploi |
| Actions en faveur des chômeurs de longue durée | Action-pilote initiée par le Parlement européen | Les solutions innovantes de retour à l'emploi des chômeurs âgés de plus de 40 ans et au chômage depuis au moins deux ans |
| Projets pilotes urbains | Action innovatrice (article 10 du FEDER) | Les stratégies urbaines intégrées et innovantes de revitalisation et d'aménagement, notamment par la promotion d'activités environnementales, sociales, culturelles et économiques pour créer des emplois durables et améliorer la qualité de vie des habitants |

Quand on sait que chaque programme concerne plusieurs dizaines ou centaines de projets, ce vivier européen contient au moins 5 à 6.000 initiatives qui sont donc destinées à être évaluées et analysées régulièrement. Placées dans des conditions particulières dignes des expériences de laboratoire, elles sont soumises à un examen attentif dès leur lancement et à chaque étape de leur développement jusqu'à la fin du programme. L'évaluation peut aussi bien porter sur les procédures juridiques et financières adoptées, sur le parcours d'insertion des chômeurs, sur la viabilité économique à moyen terme des activités que sur les retombées pour le territoire et l'association des partenaires locaux. Elle doit permettre de déterminer les méthodes les plus pertinentes et leur transférabilité dans une autre région ; ainsi elle guidera pragmatiquement les futures politiques d'emploi ou de développement territorial.

La plupart du temps, la sélection des initiatives s'effectue par le biais d'un appel à projets au niveau communautaire ou parfois national dans le cas des programmes d'initiative communautaire : un cahier des charges est établi par les services de la Commission à l'intention des candidats. Parallèlement, à usage interne, un plan d'exécution budgétaire détaille les différentes mesures envisagées.

Si plus d'une centaine de personnes issues des services de la Commission ont participé activement au suivi et à l'évaluation de la politique menée par la Commission entre 1994 et 1999, le personnel mobilisé en permanence pour la gestion de ces programmes est assez réduit : une vingtaine d'agents au plus. Pour assurer le conseil méthodologique et l'animation des projets, l'appui d'un bureau d'assistance technique ou de consultants externes est souvent nécessaire et les montants correspondants sont prévus dès le lancement du programme.

2.4 Un laboratoire européen

Cette fonction de soutien à l'expérimentation a justifié l'inscription dans les règlements relatifs aux Fonds structurels pour les périodes 1989-93 et 1994-99 d'une dotation de 1% permettant à la Commission de réaliser des actions innovatrices dans le cadre de la politique de cohésion. Le principe en est que les leçons tirées des projets-pilotes sont mises en application à une échelle plus large dans le cadre des programmes d'initiative communautaire, dont la fonction principale est de favoriser l'expérimentation à plus grande échelle et la diffusion des bonnes pratiques à travers des réseaux de coopération transnationaux. Dans un deuxième temps, les résultats positifs engrangés dans le cadre de ces programmes viennent enrichir les programmes régionaux et nationaux cofinancés par l'Union européenne.

Par rapport à quelques inconvénients mineurs, l'intérêt d'une telle procédure n'est pas contestable car les informations recueillies par la Commission sont d'une richesse sans équivalent. Bien conduits, les projets-pilotes représentent un gain de temps considérable pour les responsables politiques. Ils peuvent accéder à des éléments d'analyse et des comparaisons neutres, ainsi qu'à une palette de méthodes plus vaste que celle dont ils disposeraient en conduisant des actions dans un cadre exclusivement national.

Ainsi, en rapprochant les enseignements de plusieurs programmes-pilotes, les étapes du cheminement type d'une stratégie réussie d'encouragement aux ILDE ont pu être identifiées.

| | |
|--------------------------|--|
| <u>Étapes Préalables</u> | <p style="text-align: right;">Acculturation de la zone</p> <p>Tous les acteurs et la population doivent être réceptifs au concept de "nouveaux gisements d'emploi", c'est-à-dire à la possibilité de créer de nouveaux emplois de services dans les 19 domaines. Ils doivent être convaincus de l'intérêt d'engager leur territoire dans une stratégie de développement économique non traditionnelle, ni agricole, ni industrielle.</p> |
| | <p style="text-align: right;">Autonomie des acteurs locaux</p> <p>Tous les partenaires auxquels un rôle important est confié dans la conduite du projet doivent être en capacité de s'engager à leur niveau sans faire dépendre leur implication financière ou technique d'autres centres de décision, à l'échelon régional ou national.</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>Climat de confiance et de coopération</p> <p>Toute projet risque de ne jamais démarrer s'il doit surmonter les conflits d'intérêts politiques, la dureté de l'opposition syndicale, la concurrence entre projets et les querelles personnelles.</p> |
| ⇒ Définition d'une stratégie et du partenariat adapté | |
| <u>Exploitation des nouveaux gisements d'emploi</u> | <p>Prospection de la demande</p> <p>La réalisation d'un diagnostic territorial approfondi sur le modèle AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, contraintes), la prospection auprès des entreprises existantes, les études de marché, les enquêtes auprès des ménages doivent précéder la phase de recrutement.</p> |
| | <p>Identification de l'offre (sélection des candidats)</p> <p>Beaucoup d'actions-pilotes ont été déséquilibrées par une trop grande focalisation sur l'offre, c'est-à-dire les chômeurs, leur embauche et leur formation. La remise au travail des chômeurs de longue durée suppose le passage par une phase de remotivation et un apprentissage personnalisé du nouveau métier. Une trop forte focalisation sur les publics-cibles fragilise les chances de viabilité du projet.</p> |
| | <p>Construction des projets</p> <p>Cette étape de réconciliation entre l'offre et la demande est essentielle ; des démarches originales sont parvenues à raccourcir le processus, en misant sur des réseaux ayant déjà des "projets dormants" susceptibles d'impliquer des chômeurs, des syndicats locaux de chômeurs, des associations locales, des groupements de communes, etc.</p> |
| ⇒ <u>Initiative locale de développement et d'emploi</u> | |
| <u>Emplois et activités durables</u> | <p>Montage financier et technique des projets</p> <p>Contrairement aux pratiques courantes induites par la multiplication des subventions publiques à la création d'emploi ou à l'embauche de chômeurs, la répartition des financements et la formation ne doivent intervenir qu'en fin de parcours.</p> |
| | <p>Suivi des projets et des promoteurs</p> <p>Il ne doit pas être négligé, particulièrement dans le cas des chômeurs de longue durée qui peuvent connaître le découragement au bout de quelques mois, même si le projet se développe bien.</p> |

Ce type d'intervention de la Commission renouvelle sensiblement la vision statique de répartition des compétences entre les autorités publiques proposée par le principe de subsidiarité. En ne limitant pas son rôle à celui de guichet financier, en offrant des lieux de rencontres entre acteurs publics locaux et régionaux, en entretenant un dialogue direct avec les réseaux transnationaux pour identifier les « bonnes pratiques », elle contribue aux progrès de l'intégration européenne « par en bas ».

3 – DES PERSPECTIVES INCERTAINES

Si les institutions européennes ont pu jouer utilement leur rôle de révélateur et si le mouvement de fond qui sous-tend les initiatives locales est puissant, la partie ne semble pas encore gagnée. Car, bien que les porteurs de projets locaux soient inventifs, ceux qui leur résistent par peur du changement démontrent une grande capacité à freiner le mouvement. D'autres menaces viennent d'individus, de groupes ou d'entreprises qui n'hésitent pas à détourner à leur profit les moindres avancées réalisées par les ILDE, par calcul politique ou économique. Il paraît donc nécessaire de maintenir au niveau européen une capacité de veille et d'anticipation du processus en cours et de doter les institutions européennes des outils adéquats.

3.1 La persistance des freins nationaux

L'immobilisme administratif

Combien de bons projets et d'initiatives généreuses ont échoué devant les pesanteurs des administrations dans tous les , les blocages des institutions de toutes sortes et le mur du conformisme mental? Beaucoup, beaucoup trop si l'on prend au sérieux le problème du chômage et celui de la qualité de vie des citoyens. Le fait est que, dans tous les Etats membres, les administrations nationales ou régionales sont en général mal préparées et qu'elles ne disposent pas des moyens satisfaisants pour exercer les nouvelles compétences d'animation qui leur sont réclamées.

Les systèmes éducatifs et les modes de recrutement - les concours - tendent à conforter les candidats aux postes administratifs dans une vision surannée des tâches de la puissance publique. Ils survalorisent les disciplines juridiques au détriment des compétences opérationnelles et de l'expérience dans les relations interpersonnelles, nécessaires à la conduite de projets en partenariat.

Il est regrettable que les agents en charge du développement économique, des relations avec les entreprises, de l'emploi et des questions régionales disposent rarement d'instruments d'analyse statistique, sociologique ou prospective. Combien ont accès à des informations analytiques précises sur la situation de la région où ils travaillent (l'état des productions et des services, les perspectives de développement et d'exportation, l'évolution des inégalités sociales, les qualifications professionnelles mobilisables, etc) ? Combien connaissent les « bonnes pratiques » les plus récentes issues d'autres régions et d'autres pays dans leur domaine de compétence ? Combien savent interpréter les résultats des politiques qu'ils ont mises en œuvre les années précédentes ? Dans ces conditions, comment peuvent-ils efficacement conseiller les chômeurs, les chefs d'entreprise, les porteurs de projets économiques et les groupes locaux ?

La subsidiarité entre autorités locales, régionales et nationales s'exerce de manière plus négative que positive : les conflits de compétences sont plus fréquents que des comportements de coopération. Cela peut aboutir à laisser en déshérence certains problèmes dont la résolution supposerait une mise en commun des moyens, passant outre les responsabilités de chaque niveau ou de chaque administration sectorielle.

Cette situation est particulièrement problématique pour les nouveaux emplois de services, car leurs promoteurs sollicitent l'administration de manière ambivalente. Ils ont besoin d'elle pour créer un climat général favorable, réduire certains obstacles structurels et parfois assurer un financement d'amorçage. En même temps, ils lui demandent davantage de liberté pour s'organiser et souhaitent s'affranchir de contrôles trop rigoureux.

Par ses modes de fonctionnement, la puissance publique handicape considérablement les petites structures qu'elle est censée aider. Le problème majeur réside dans les délais de paiement. Autant, ceux qui ont l'habitude de traiter avec les administrations ou les bénéficiaires des guichets publics classiques ont depuis longtemps pris en compte cette contrainte et incluent ces frais supplémentaires dans le calcul de la prestation et dans les offres de marchés publics. Autant lorsqu'il s'agit d'expérimentation, ces délais se justifient encore moins et handicapent de manière abusive les projets innovants. Une des méthodes les plus couramment pratiquées pour faire face à ces désagréments consiste à recourir à des préfinancements auprès d'organismes publics locaux ou des autres institutions dotées d'une flexibilité financière plus grande. Mais cette situation induit automatiquement une prime à ceux qui sont soutenus par des grosses structures, y compris des organismes financiers de taille conséquente.

La Commission constate fréquemment qu'environ 10% des projets sélectionnés dans un programme-pilote ne démarrent pas, les partenaires s'étant lassés d'attendre le versement des subventions : « Les délais de mise en route paraissent trop longs. Les contraintes propres aux circuits financiers publics créent un goulet d'étranglement commun à tous les projets-pilotes ... il s'écoule en moyenne 12 mois entre la date de clôture des candidatures et la réception des premiers fonds par les bénéficiaires. »¹⁰. La situation pourrait grandement être améliorée par l'introduction, comme cela se fait progressivement dans les pays nordiques et anglo-saxons d'une « obligation de bonne fin » (« delivery mechanisms ») pour l'administration. Au lieu de cela, l'administration continue de se conformer à des règles adaptées à une autre époque, celle de l'Etat régalien : l'incompétence des gestionnaires n'est pas sanctionnée tant qu'il n'y a pas de détournement de fonds publics et les rares évaluations interviennent trop tard pour réorienter utilement une politique. Mais, pour l'instant, la réforme des procédures comptables ne semble pas à l'ordre du jour dans la plupart des Etats membres.

Il peut arriver aussi que les gouvernements privilégient volontairement certains types d'employeurs ou des formes juridiques particulières pour développer de nouvelles activités ou la création d'emplois. Ces choix pèseront durablement sur les caractéristiques des nouveaux secteurs. Ainsi les gouvernements du Danemark en 1994 et des Pays-Bas en 1996 ont préféré encourager le développement des emplois et des services à domicile (nettoyage, jardinage, blanchisserie, décoration, etc) en utilisant les formules classiques d'aide à la création d'emplois par des entreprises existantes ou de subventions à la consommation, plutôt que de mettre en circulation des chèques-services qui auraient pu stimuler une offre de micro-entreprises privées ou d'économie sociale. Le principal argument avancé pour justifier ce choix était la relative sécurité juridique et sociale offerte par les statuts du salariat et de la société de droit privé.

Dans un autre cas, celui de l'Allemagne, on pouvait s'attendre à un rapide développement du secteur des services à domicile lorsque a été instauré un système d'assurance et d'allocation pour répondre aux besoins des personnes âgées et handicapées. Cependant, au lieu de

¹⁰ Rapport SEC 98-25 de la Commission

conditionner le versement de l'assurance-dépendance à l'achat d'une prestation, l'utilisation des sommes reçues a été laissée à l'appréciation des familles : soit l'achat auprès d'une entreprise privée, soit le recours à des organisations caritatives, soit la rémunération du bénévolat familial. Cette option politique a eu des répercussions importantes sur l'évolution du secteur au cours des années récentes : elle a renforcé l'emprise des organismes traditionnels sociaux et n'a pas stimulé l'émergence de nouvelles formes de services professionnels.

La rigidité du cadre juridique et des systèmes d'aides actuels

Dans un contexte marqué par une plus grande flexibilité sur le plan social, les ILDE doivent surmonter de nouveaux obstacles. La Commission soulignait en 1996 que « cette approche paraît plus difficilement acceptée dans les pays à forte tradition industrielle »¹¹. Aujourd'hui, les crispations paraissent se concentrer autour de deux questions : l'évolution des statuts professionnels et l'adaptation des politiques d'emploi.

La promotion de l'esprit d'entreprise et l'adaptation des organisations et des travailleurs aux nouvelles conditions de production et de concurrence constituent le leitmotiv des recommandations des rapports publics sur l'emploi internationaux (OCDE, OIT, Union européenne) et nationaux. Ces organisations internationales fondent leurs conseils sur l'observation de la réalité économique, à laquelle n'échappent pas les initiatives locales en tant que nouvelles structures juridiques : la discontinuité des parcours professionnels. Le constat était déjà clair en 1998 : « Les statuts professionnels individuels et les régimes sociaux apparaissent de plus en plus inadaptés pour les candidats à la création d'entreprise, qui l'envisagent fréquemment comme une étape dans leur vie professionnelle et ne veulent pas être personnellement pénalisés pour avoir tenté de mener à bien un projet ambitieux »¹². Ce frein structurel particulièrement important est lié à l'évolution très lente du droit du travail, qui n'a pas pris la mesure de la transformation en profondeur du salariat et de la généralisation de la flexibilité voulue et subie tout au long de la vie.

Pour ce qui concerne les structures juridiques d'accueil des nouveaux projets économiques, les nombreux changements enregistrés au cours de la décennie passée paraissent encore très timides. Les initiatives locales butent principalement sur l'absence de fluidité entre les différents régimes, ce qui avait donné lieu à des recommandations pratiques en 1998 « La création d'un environnement favorable à l'esprit d'entreprise ne peut être réduite à l'allégement des formalités administratives. Les différentes formes d'entrepreneuriat doivent être encouragées simultanément, en multipliant les passerelles et les coopérations entre PME privées, micro-entreprises et entreprises d'économie sociale, et en développant des instruments financiers et juridiques adaptés, notamment grâce à une capitalisation des bonnes pratiques locales. »¹³. Cet immobilisme illustre malheureusement les réticences éprouvées par les administrations, les organisations professionnelles, les institutions bancaires et les partenaires sociaux à se placer dans une logique de plus grande écoute des besoins des petites entreprises, à mettre tout en œuvre pour mieux les satisfaire.

Au cours des dernières années, presque tous les États membres ont réformé leurs politiques d'emploi. Cependant, au lieu de faciliter le développement des initiatives locales, les services

¹¹ Rapport SEC 96-2061 de la Commission

¹² Rapport SEC 98-25 de la Commission

¹³ Rapport SEC 98-25 de la Commission

d'emploi rénovés semblent jouer contre elles. Ce paradoxe était souligné par la Commission en 1998 « dans plusieurs régions, la mise en place d'une stratégie locale a été handicapée, soit par le fait d'avoir confié la maîtrise du projet aux services de l'emploi, soit par la concurrence avec des dispositifs nationaux de lutte contre le chômage »¹⁴.

Au moins deux raisons – une économique et une sociologique – peuvent être avancées pour expliquer cette situation apparemment contradictoire :

- Premièrement, les dispositifs réglementaires ou financiers perturbent l'équilibre économique nécessaire au démarrage de l'activité et à la création d'emploi. Les ILDE sont étouffées par des mesures nationales trop sophistiquées. Sous prétexte de n'engager les fonds publics de réinsertion des chômeurs que dans des activités rentables et pérennes, elles soumettent les projets à des exigences excessives. Par ailleurs, pour les nouveaux services à fort contenu de main d'œuvre, les salaires et les charges sociales ou fiscales élèvent le seuil de rentabilité jusqu'à un niveau difficile à atteindre du fait de la faible productivité des travailleurs réinsérés. Dans d'autres cas, les indemnités de chômage sont trop généreuses pour inciter les chômeurs à accepter des emplois qui accroîtront faiblement leur revenu. Le risque d'échec et surtout l'obligation de reconversion professionnelle sont dissuasifs face à une perspective de gain modeste.

- Deuxièmement, les services de l'emploi éprouvent des difficultés à sortir de la logique d'assistance et de monopole qui caractérisait traditionnellement leur mission. En effet, quelques bonnes pratiques nationales ne doivent pas faire oublier que, dans de nombreux cas, les agences nationales pour l'emploi sont perçues comme des organisations bureaucratiques principalement soucieuses de faire respecter la réglementation ou d'éviter les fraudes dans l'indemnisation des chômeurs. Souvent en situation de sous-effectifs par rapport à la croissance brutale du nombre des chômeurs, les agents de ces services ne disposent pas des compétences requises pour participer pleinement aux projets de développement local et leurs interventions se limitent à leur bonne volonté. Lorsqu'ils sont bien formés, ils sont parfois poussés par les exigences internes d'efficacité à se montrer impérialistes en « recadrant » toute nouvelle initiative pour la faire correspondre aux mesures proposées et ainsi l'inclure dans les statistiques qui conforteront les bons résultats d'une mesure. Lorsqu'ils ne peuvent l'insérer dans les programmes nationaux, ils n'hésitent pas à la marginaliser, même si elle est soutenue par un partenariat local fort et par l'Union européenne.

3.2 Les nouvelles menaces

Dans le contexte économique et social actuel, les ILDE paraissent exposées à deux risques principaux de « récupération » : l'un correspond aux tentations de repli identitaire qui se cachent parfois derrière la revendication de reconnaissance territoriale, l'autre vient de l'excès inverse lorsque triomphe la rationalité économique libérée de toute contrainte sociale ou territoriale.

Le risque de repli identitaire

La composante « communautaire » sur laquelle se bâtissent de nombreuses initiatives locales les rend particulièrement vulnérables à l'égard des idées les plus rétrogrades. En entretenant l'illusion qu'il est possible de construire un refuge contre les atteintes extérieures du progrès,

¹⁴ Rapport SEC 98-25 de la Commission

de telles doctrines peuvent séduire les groupes ou les zones qui se sentent particulièrement malmenés par les évolutions économiques récentes : les zones rurales en pleine restructuration agricole et les régions périphériques.

Les thèmes privilégiés par quelques groupes locaux pour développer de nouveaux emplois de services traduisent ce penchant : ils se focalisent sur la valorisation du patrimoine et des savoir-faire traditionnels. Aux mains de certains groupes locaux et dans des contextes culturels particuliers, les ILDE peuvent devenir un instrument puissant de contrôle social, confortant les femmes dans un rôle ancestral (couture, broderie, dentelle, confection de produits alimentaires, aide aux personnes âgées, garde d'enfants, etc). Cependant, il faut éviter toute généralisation abusive ; certains projets sont vraiment novateurs et ils peuvent apporter un réel progrès à des femmes qui bénéficieront ainsi d'une formation, d'une amélioration des conditions de travail et d'une rémunération.

Le risque d'enfermement peut être aggravé par certains choix de politique économique et sociale. Ainsi, l'encouragement des chômeurs à créer leur propre emploi, qui peut apporter une solution partielle au chômage dans certaines zones et pour certaines personnes, présente des dangers s'il devient une voie systématique de réinsertion professionnelle. D'une part, il peut mener l'économie locale à s'enliser dans une voie pré-capitaliste et d'autre part il peut confiner des individus dans un modèle archaïque et paternaliste de relations sociales et de travail. Plusieurs Etats membres (Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas) ont privilégié cette option pour lutter contre l'exclusion sociale et le chômage parmi les populations immigrées : il n'est pas sûr que les risques aient été bien mesurés.

Mal maîtrisés, certains programmes de développement local pourraient favoriser la prise de contrôle d'une zone par des forces non démocratiques. Bien sûr, ces menaces sont aujourd'hui diffuses, mais leur extension ne manquerait pas de jeter le discrédit sur l'ensemble des initiatives locales ou de condamner la poursuite des expériences dans certaines régions ou pays. Néanmoins, il est possible de se prémunir contre de telles dérives : la meilleure solution consiste à définir et à veiller au respect des règles du jeu strictes, mais communes, pour toutes les zones et tous les groupes.

La récupération par les grosses structures

La convoitise des grands groupes privés ou d'économie sociale attisée par la perspective d'un marché de taille importante susceptible d'engendrer des profits à moyen terme guette aussi les ILDE. Cette évolution ne serait pas inquiétante si leur intrusion ne s'accompagnait pas souvent d'une rationalisation technique ou économique aboutissant à la disqualification des personnes les moins performantes, qui avaient pu retrouver un emploi grâce aux ambitions sociales des initiatives locales.

Ainsi assiste-t-on à une emprise croissante des grands groupes tertiaires intégrés offrant un ensemble de services liés au cadre de vie et à l'environnement, tels que la gestion de l'eau, des déchets, de l'énergie. Au fil des années, sauf lorsque les autorités locales ont adopté une politique déterminée pour diversifier l'offre ou pour maximiser les retombées des investissements ou des contrats de sous-traitance sur l'emploi, la place occupée par les ILDE s'est réduite au point de devenir marginale. Il est parfois arrivé que les initiatives aient clairement joué un rôle pionnier pour mettre au point des procédés ou faire émerger la demande. Arrivées au stade de la maturité, elles ont été évincées du marché, soit par un rachat amiable, soit par des pratiques concurrentielles plus dures. Une telle évolution ne doit pas être

sous-estimée car elle correspond finalement bien à la transposition dans le secteur tertiaire de ce qui s'est passé pour le secteur industriel. Fernand Braudel (voir bibliographie) n'hésitait d'ailleurs pas à considérer que ce type de cannibalisme est un phénomène séculaire. Les grandes structures ont en effet l'immense avantage de pouvoir réaliser des économies, sinon en jouant sur la masse des services fournis au moins en proposant une gamme étendue de services. Ce sont d'ailleurs des portefeuilles entiers de fonctions intégrées qui sont proposées aux municipalités.

Un autre biais vient des cadres réglementaires eux-mêmes, mis en place pour favoriser le développement des nouveaux emplois et des services. La consolidation de l'innovation et d'une percée sur un créneau nouveau de marché passe la plupart du temps par la stabilisation des conditions d'offre et d'achat. Par ailleurs, certains procédés technologiques nécessitent un investissement à rentabilité différé et des recherches coûteuses et hasardeuses. Dans ce cas, la taille est un avantage incomparable. Pour les services liés à l'environnement, des dispositifs fiscaux particuliers (éco-taxes) peuvent procurer des nouvelles sources de financement et rendre le marché plus attractif. Mais si les ILDE peuvent en bénéficier, il est patent que des structures de taille supérieure sont aptes à en retirer un profit encore plus grand ; dès lors, les initiatives locales sont placées dans des conditions inégales de concurrence par leur petite taille. Elles sont condamnées à plus ou moins brève échéance à céder la place à des structures plus grandes.

Plusieurs façons de contourner ce handicap sont couramment utilisées. La première vise à mener une stratégie orientée vers l'innovation, course en avant constante qui peut se révéler payante mais qui peut aussi être épuisante à long terme. L'autre option a consisté jusqu'à présent pour les initiatives locales à rompre leur isolement en se fédérant et en développant des réseaux leur permettant de mettre en commun certaines fonctions périphériques ou secondaires, telles que la recherche-développement, l'accès au financement, la formation, la commercialisation. La piste est intéressante à développer mais tous les domaines ne s'y prêtent pas facilement et tous les Etats membres n'ont pas un environnement juridique qui facilite ces regroupements.

Dans le domaine des services à domicile, les initiatives locales font également l'objet d'une forte concurrence de la part des grosses structures, qui peuvent appartenir au secteur privé ou à l'économie sociale. Elles sont confrontées à deux stratégies différentes : soit le monopole des associations et des organisations caritatives les empêche d'entrer dans le secteur, soit la rationalisation de type industriel (nettoyage) les conduit à une guerre des prix dévastatrice (spirale de dévalorisation – déqualification).

En tout état de cause, cette menace présentée par les grosses structures doit être reliée au débat plus général sur le potentiel des PME qui s'est développé depuis le début des années 90. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la cause est loin d'être acquise, même face à l'évidence des faits et des chiffres sur la contribution des PME à la création d'emplois.

3.3 La nécessité d'une fonction européenne de veille de l'innovation

Le nouveau cadre de l'action communautaire

Le cadre dans lequel pourra s'exprimer à l'avenir le soutien de l'Union aux ILDE paraît aujourd'hui clairement balisé :

- Pour ce qui regarde l'emploi et la création d'entreprises, la « Stratégie coordonnée pour l'emploi » et la ligne directrice propre aux « sources potentielles d'emploi » renvoient aux Etats membres, aux autorités locales et aux partenaires sociaux la responsabilité de réduire les obstacles freinant le développement des nouvelles activités, en s'appuyant notamment sur les services publics de l'emploi.

- En ce qui concerne la dimension territoriale, les chefs d'Etat et de gouvernement ont arrêté le 26 mars 1999, le nouveau cadre réglementaire et financier de la politique de cohésion de l'Union jusqu'en 2006. L'encouragement aux ILDE a été inscrit parmi les mesures éligibles au cofinancement du FSE et du FEDER, dans les programmes territorialisés des objectifs 1, 2 et 3 comme dans les programmes d'initiative communautaire. Des soutiens communautaires seront donc accordés, si des mesures en faveur des ILDE figurent dans les stratégies de développement choisies par les régions ou les gouvernements nationaux. Cette reconnaissance peut avoir un effet de diffusion majeur dans toute l'Union ; mais elle laisse de côté une dimension importante de la dynamique européenne, illustrée par la construction de réseaux transnationaux et interrégionaux.

Ainsi, conformément au principe de subsidiarité bien compris, le devenir des initiatives locales repose quasi-exclusivement entre les mains des acteurs locaux publics et privés, d'une part, et des administrations nationales, d'autre part. La réforme de 1999 ayant très largement été placée sous le signe de la maîtrise budgétaire et de l'efficacité avec la volonté délibérée de réduire les interventions directes de la Commission, il n'est pas étonnant que les actions innovatrices et les programmes d'initiative communautaire aient fait les frais des négociations finales au Conseil de Berlin. La part réservée aux actions innovatrices sur la période 2000-2006 a été réduite à 0,4% des interventions structurelles, au lieu de 1% précédemment. Les projets-pilotes ne concerneront plus désormais que le FEDER et le FSE. Quant aux quatre programmes d'initiative communautaire (INTERREG, EQUAL, LEADER et URBAN) bénéficiant d'une dotation de 5,35% des fonds structurels en réduction d'un tiers sur la période 1994-1999, la coopération transfrontalière de proximité s'y taille une part majeure.

Dès lors, on peut s'interroger sur la capacité d'impulsion qui reste à la Commission sur ce thème, sachant que les règles et les procédures appliquées dans le cadre des interventions financières habituelles ne sont pas adaptées aux projets émergents et aux innovations.

Les réformes financières et juridiques indispensables à ce nouveau rôle

Aujourd'hui le malentendu semble complet : pour tenter de rationaliser l'expansion des relations directes entre les initiatives locales et la Commission, les réformateurs de l'action publique proposent de recourir davantage à l'évaluation alors que c'est justement le contraire de la normalisation qu'il faudrait rechercher.

Depuis la fin des années 80, les politiques publiques sont soumises à des exigences accrues de transparence et d'efficience. Dans l'Union, le mouvement s'est nettement renforcé à partir de 1995 lorsque les voix suédoises et finlandaises sont venues rejoindre les demandes danoises. Ainsi toute décision communautaire est-elle assortie presque systématiquement d'une procédure d'évaluation, car cette discipline encore très jeune est censée rendre deux services : d'une part, donner des informations sur les résultats obtenus et donc justifier l'usage des sommes dépensées et, d'autre part, permettre un réajustement rapide des politiques. Son apport qualitatif est indéniable par rapport aux méthodes rudimentaires de contrôle classique,

telles que le calcul de rentabilité (« value for money ») ou la vérification comptable de légalité. C'est dans cette optique que la Commission insistait en 1998 sur la nécessité de renforcer l'évaluation. « Les performances de ces mesures doivent être aussi appréhendées en fonction du contexte local et inclure des données qualitatives. Il faudrait donc mettre en place des indicateurs sociaux et environnementaux pour analyser l'évolution de l'attractivité du territoire, intégrer des données relatives aux changements survenus localement dans d'autres secteurs privés et publics, discuter de la qualité des emplois et des services et, enfin, adopter une échelle de temps compatible avec les cycles de croissance des domaines étudiés. »¹⁵

Néanmoins, les expérimentations menées par la Commission ne peuvent pas entrer dans la grille classique d'analyse des évaluateurs puisqu'elles sont intéressantes autant, sinon plus, pour les méthodes utilisées que pour leurs résultats finaux. Le caractère de prototype des expériences, leur petite taille et les conditions particulières de leur lancement font douter de la pertinence d'une analyse quantitative qui reste la composante majeure des exercices d'évaluation. Dès lors, il faudrait établir de nouveaux critères de jugement plus qualitatifs et davantage orientés vers l'analyse des processus (composition des partenariats, répartition des compétences selon les différentes phases du projet, pertinence et cohérence de la stratégie suivie).

En se plaçant à la tête d'une dynamique européenne en faveur des emplois de services répondant aux nouveaux besoins sociétaux, la Commission a été amenée à encourager directement de nombreuses initiatives locales. Mais on se tromperait en considérant que la multiplication des programmes-pilotes est le fruit d'une dérive incontrôlée et de prétentions surnoises de la bureaucratie bruxelloise.

En fait, cette évolution correspond aux progrès de la construction européenne. Dans les domaines liés au développement économique et social, la valeur ajoutée de l'intervention communautaire ne consiste pas seulement à soulager ou à redistribuer comme elle l'a fait depuis le traité CECA avec le FSE, puis avec le FEOGA dans le cadre de politique agricole commune, et encore largement avec les Fonds structurels au titre de la politique de cohésion. Il s'agit pour la Commission de tester de nouvelles pratiques. Sa légitimité repose sur sa capacité à encadrer des expérimentations pour en tirer les leçons et les traduire en réformes susceptibles d'accroître l'efficacité des politiques publiques communautaires ou nationales. Elle est ainsi amenée à gérer directement des programmes et sa responsabilité dépasse ici celle qui relève du contrôle de la bonne exécution des dépenses par les Etats membres.

Le rapport d'évaluation du programme « Actions pilotes en faveur des chômeurs de longue durée » que la Commission a soumis au Parlement européen en 1998 est parfaitement clair sur ce point : « En ce qui concerne le suivi des actions, deux fonctions différentes incombent aux autorités communautaires :

- une fonction de contrôle financier et réglementaire, y compris pour le respect des engagements selon le calendrier pré-établi;
- une assistance technique constante aux promoteurs comme aux porteurs de projets, sous une double forme. D'abord, la Commission doit agir en tant que "centre de ressources", en facilitant la circulation des idées, en mettant à disposition les enseignements tirés d'autres programmes, en facilitant les procédures (élaboration de "modèles" pour la gestion financière, d'orientations méthodologiques, etc). Ensuite, la Commission ne doit pas sous-estimer les

¹⁵ Rapport SEC 98-25 de la Commission

tâches d'animation sur le terrain. L'influence communautaire peut jouer, et a joué au cours de ce programme, un rôle déterminant pour convaincre certains partenaires. »

Cette fonction de direction de laboratoire – sélection, gestion, suivi, évaluation des projets - appelle un cadre financier et juridique dérogatoire. Les institutions communautaires devraient regarder ces activités comme un grand groupe industriel le fait avec son département de recherche-développement, en acceptant d'y consacrer des ressources humaines importantes, non proportionnelles aux sommes engagées, en consentant par avance à d'éventuels échecs, mais en exigeant un suivi rigoureux et des rapports détaillés sur les enseignements à tirer. Cette réforme soulève le problème de la disponibilité interne des compétences techniques indispensables pour mener à bien ces tâches.

Le renforcement de la fonction d'éclaireur dévolue à la Commission oblige ses agents à apprendre un nouveau métier. Il leur est demandé d'évaluer, d'étalonner, de comparer, d'animer, et d'apporter une assistance technique aux expériences en cours. Il n'est pas nécessaire de mener une longue enquête pour comprendre que ces talents sont rares au sein de n'importe quelle administration et que cette évolution représente un défi important la Commission.

CONCLUSION

Après six ans d'encouragement, d'analyse et d'évaluation, le paysage européen des initiatives locales de développement et d'emploi apparaît moins flou mais beaucoup plus complexe. L'impression de vitalité et d'instabilité qui s'en dégage doit être appréciée à sa juste valeur : comme le reflet d'une réalité européenne vivante et d'un puissant mouvement d'intégration respectueux des diversités.

Le rôle ambivalent joué par la Commission et certaines institutions communautaires à l'égard des initiatives locales reflète une modification des ambitions assignées à l'Union européenne, en tant que puissance régionale. Pour assumer correctement son pouvoir d'initiative dans un contexte d'intégration renforcée, la Commission ne peut plus se contenter d'élaborer des réglementations sophistiquées ou de contrôler leur application; elle doit se placer en situation de précurseur vis-à-vis des États membres. Elle doit adopter une démarche prospective qui lui permettra d'anticiper les évolutions futures et d'éclairer les États membres sur les orientations politiques les plus pertinentes. Cette nouvelle fonction mérite d'être reconnue à part entière et de disposer de structures et de moyens adaptés.

L'enjeu est capital : il y va du renouvellement et de l'approfondissement du modèle social européen, en accord avec les aspirations et les besoins des sociétés du XXIème siècle. Il y va également de la rénovation du mode d'exercice du pouvoir de proposition de la Commission, pièce maîtresse du « triangle institutionnel ».

ANNEXE 1 : LE PROGRAMME « NOUVEAUX SERVICES, NOUVEAUX EMPLOIS » EN FRANCE

Le gouvernement français a lancé en octobre 1997 un programme « Nouveaux services, nouveaux emplois » destiné à encourager la création de 350 000 emplois pour des jeunes d'ici la fin 1999, dans des domaines d'activités répondant aux nouveaux besoins sociaux. Les emplois seront cofinancés par l'État pendant 5 ans à hauteur de 14 000 euros par poste et par an. La nouveauté d'un tel programme dans le paysage social français vient d'une part de la durée de l'engagement public (5 ans) et d'autre part du pari sur le développement local. En effet, c'est la première fois que le ministère de l'emploi s'appuie aussi nettement sur la mobilisation des acteurs locaux, élus, associations et secteur privé, pour élaborer des projets de création d'activité répondant de manière nouvelle à la demande locale et pour identifier les jeunes à embaucher. Dans chaque zone, un pilote d'animation locale a été nommé pour coordonner les projets.

Volontairement, le programme ne se limite pas à une catégorie particulière de jeunes, d'activités ou de territoires. Le lancement a été accompagné de mesures relatives à la professionnalisation des jeunes et des services et d'un dispositif complet de suivi statistique et d'évaluation. Les bénéficiaires sont principalement des jeunes de moins de 26 ans, mais pour ceux qui n'ont jamais ou peu travaillé cette limite d'âge est portée à 30 ans. Ils sont embauchés par des autorités publiques locales ou par des organismes sans but lucratif avec des contrats de droit privé à durée déterminée (60 mois) ou indéterminée.

Plus de deux ans après le lancement, un bilan partiel peut être dressé :

- Les pouvoirs publics voulaient éviter que ces nouveaux emplois concurrencent les emplois publics locaux et qu'ils se confondent avec des emplois de réinsertion pour des personnes défavorisées ; ces objectifs paraissent atteints.
- Fin 1999, 220 000 emplois avaient été créés (dont 129 000 à l'initiative des collectivités locales et associations et 75 000 du ministère de l'éducation nationale) et 210 000 jeunes embauchés, le décalage s'expliquant par la gestion des dossiers en deux phases : d'abord l'agrément est donné sur le projet, puis intervient le recrutement. Plus de la moitié des contrats offrent une rémunération au-dessus du salaire minimum.
- La répartition par domaines d'activités laisse apparaître une nette prédominance des services de la vie quotidienne (37%) et des loisirs-culture (25%). Derrière se placent les services liés à l'environnement (14%) et à l'amélioration du cadre de vie (8%), auxquels il convient d'ajouter les services de développement local, d'animation et d'assistance technique pour les associations (8%).
- De manière générale, les grandes villes se sont largement engagées dans ce programme, à la différence d'autres dispositifs précédents de traitement social du chômage (par exemple, les emplois verts) pour lesquels les zones rurales et les villes moyennes étaient sur-représentées. Les écarts sensibles entre régions reflètent l'inégale mobilisation locale et les comportements traditionnels de coopération ou de non-coopération.
- L'analyse détaillée des projets confirme la parcellisation des emplois créés dans des micro-projets locaux, à côté des énormes contingents portés par les administrations en charge de la police et de l'éducation nationale. Les autres créations d'emplois de grande envergure résultent souvent de projets issus des réseaux associatifs nationaux ou d'organismes spécialisés, tels que les fondations des entreprises privées. Ils recourent plus systématiquement aux agences pour l'emploi, alors que dans les projets locaux le recrutement de proximité est le plus fréquent.

- La pérennisation des emplois au-delà de cinq ans semble être envisagée différemment selon les types de services et les organismes employeurs. Dans le secteur public local, il est probable que les jeunes soient progressivement intégrés avec l'absorption des nouvelles activités par le service public. Il en sera de même pour les activités à dominante sociale rendues par des associations sans but lucratif. Par contre, dans le tourisme, la culture, les sports ou l'environnement, les perspectives futures de maintien des emplois dépendent plus directement de l'accroissement des recettes et de l'autofinancement.

ANNEXE 2 : LE PLAN « MELKERT » ET LE PROGRAMME « NOUVEAUX EMPLOIS COLLECTIFS POUR LES CHOMEURS DE LONGUE DUREE » AUX PAYS-BAS

En 1994, le Ministre des affaires sociales et de l'emploi néerlandais, Ed Melkert, a introduit de nouvelles mesures pour encourager la réinsertion des chômeurs de longue durée. Le plan Melkert d'une durée de 4 ans comprenait trois volets dont le premier, et le plus ambitieux, avait pour objectif la création de 40.000 emplois à l'horizon 1998, dans les services collectifs locaux et les services d'assistance ou de soins aux personnes. Les bénéficiaires de ce dispositif étaient au chômage depuis plus d'un an et devaient résider dans la commune recevant des subventions à cet effet. Les habitants des grandes villes rencontrant des problèmes sociaux graves étaient visés en priorité.

A la fin de 1998, les autorités nationales ont fait le bilan du programme et considéré que l'objectif a été atteint de manière satisfaisante : 35.000 emplois ont été créés, dont 24.000 dans les services municipaux et 11.000 dans les services aux personnes. La répartition entre les deux types d'emploi – deux tiers, un tiers - est à peu près conforme aux prévisions initiales. Compte tenu des délais habituels de démarrage et de quelques retards de procédures, les 5.000 emplois restants devraient rapidement être occupés.

Les emplois créés dans les collectivités locales recouvrent un éventail très large, pratiquement les 19 domaines identifiés par la Commission, avec toutefois 4 groupes prédominants : la sécurité des lieux publics et dans les transports (43%), l'éducation (21%), l'entretien des espaces publics urbains (16%) et la garde d'enfants (10%). Le critère de chômage de longue durée explique que les bénéficiaires soient majoritairement des personnes peu ou pas qualifiées. Les femmes ne sont pas également présentes dans tous les types d'emplois créés : alors qu'elles occupent 43% de ceux proposés par les municipalités, elles représentent 73% des effectifs des nouveaux services aux personnes.

En 1998, le gouvernement néerlandais a décidé de relancer un nouveau programme « REWLW » (Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen) jusqu'en 2002 pour 20.000 emplois supplémentaires. Ce dispositif a sensiblement été réajusté à l'automne 1998, en mettant davantage l'accent sur la consolidation des emplois et la professionnalisation des chômeurs.

Les principaux changements portent :

- sur la responsabilité accrue des collectivités locales dans l'organisation des services, la répartition des emplois selon les secteurs et leur financement, alors qu'auparavant et jusqu'à la fin de 1999 ce rôle de régulation était assuré par les institutions nationales de la santé pour les services de soins aux personnes ;
- le nouveau dispositif est ouvert à l'ensemble du secteur public, au secteur associatif et aux entreprises de l'économie sociale ;
- un quota de 10% des nouveaux emplois est réservé à l'insertion des personnes handicapées ;
- les nouveaux emplois d'insertion peuvent donner droit à une rémunération allant jusqu'à 130% du salaire minimum statutaire, alors qu'initialement le plafond était à 120%. Pour les « emplois consolidés » correspondant à 10.000 emplois au maximum choisis parmi les 60.000, le salaire peut atteindre 150% du salaire minimum statutaire ;
- une attention particulière, sous forme de financements complémentaires, sera accordée à la formation ainsi qu'à la transformation progressive des emplois pour développer des activités non subventionnées.

ANNEXE 3 :LES CHEQUES-SERVICES MUNICIPAUX EN FINLANDE

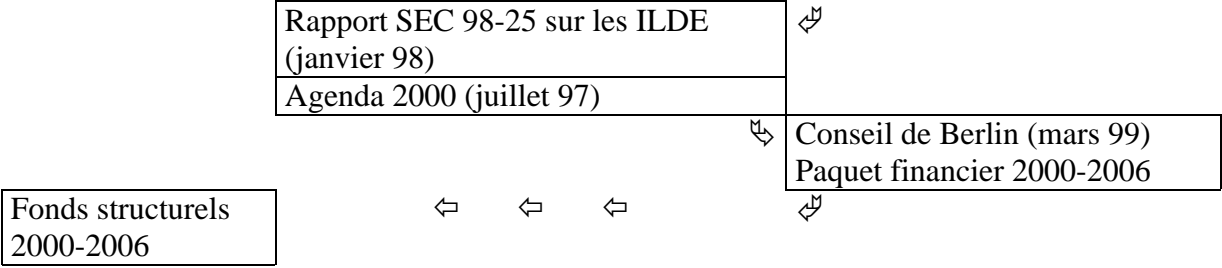
En Finlande, le lancement des chèques-services pour la garde d'enfants correspond au souci de préparer en douceur une transition du service public vers le privé, sans dégrader la qualité des prestations mais en apportant aux parents une diversité plus grande de l'offre (horaires, méthodes pédagogiques, proximité géographique, etc). Fort de l'expérience française des « chèques emploi-service » lancée fin 1994 et de la pratique danoise de gestion municipale du système d'aide aux services ménagers menée depuis janvier 1994, le gouvernement est aussi conscient des fortes exigences de la société finlandaise à l'égard de l'égalité des chances hommes-femmes et des acquis liés au modèle social.

Ainsi les chèques-services pour la garde d'enfants sont-ils mis en place en mars 1995 pour une période expérimentale de 3 ans dans 33 municipalités, sur les 460 que compte la Finlande. Le système est très décentralisé puisqu'il laisse les autorités locales déterminer librement le montant des chèques-services et leur part de cofinancement. Dans les faits, plus de la moitié des mairies adopte un système de subventions inversement proportionnelles aux revenus des ménages, le prix de référence étant celui du service public de garde d'enfants qui demeure inchangé. Du côté de l'offre, la seule obligation porte sur la qualité des services nouvellement créés et la compétence professionnelle des puériculteurs(trices) ; elles sont vérifiées par les municipalités qui tiennent à la disposition des parents un registre des prestataires agréés. Le chèque-service équivaut à un bon d'échange, acheté par les parents auprès des services municipaux. Le lancement des chèques-services est soumis à une évaluation nationale continue.

L'expérience s'avère concluante et produit des résultats inattendus. Dès les premiers mois, plus du quart des chèques-services sont utilisés par des familles qui gardaient auparavant leurs enfants à domicile; ils permettent donc de faire émerger une nouvelle demande qui n'était pas complètement satisfaite par l'offre publique. Près de 20% des parents acceptent de payer plus cher des services privés en justifiant leur choix par une meilleure adéquation à leurs besoins. Enfin, les chèques-services provoquent des créations d'emploi qui n'étaient pas directement recherchées par le programme : 22% des prestataires de services sont nouveaux dans ce secteur. Il est vrai que le choix de la garde d'enfants comme domaine d'expérimentation n'a pas été laissé au hasard ; les restrictions budgétaires ont déjà provoqué des licenciements dans certains services publics d'assistance sociale. La plupart des femmes au chômage souhaitent retrouver un emploi et sont donc prêtes à valoriser leur expérience professionnelle en créant leur propre entreprise ou en s'associant à d'autres anciennes collègues sous la forme d'une coopérative.

ANNEXE 4 : RAPPEL HISTORIQUE DES DIFFERENTES ETAPES

| <u>PROGRAMMES</u> | <u>COMMISSION EUROPEENNE</u> | <u>CONSEIL</u> |
|-----------------------------------|---|--|
| | Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi » | |
| | ↘ | Conseil de Bruxelles (décembre 93) Mandat sur les « Nouveaux gisements d'emploi » |
| | Enquête sur les « nouveaux gisements d'emploi » | ↘ |
| | | Conseil de Corfou (juin 94) Mandat sur le développement local |
| | Document de travail sur le développement local | ↘ |
| | ↓ | |
| | Rapport de synthèse sur les ILDE | ↘ |
| | | Conseil d'Essen (décembre 94) Encadrement et coordination des politiques d'emploi |
| | Rapport SEC 95-564 sur les ILDE (mars 95) | |
| | ↓ | |
| | Communication sur les ILDE (juin 95) | |
| | ↘ | Conseil de Cannes (juin 95) |
| | ↘ | Conseil de Madrid (décembre 95) Plans nationaux pluriannuels d'emploi |
| | Pacte de confiance pour l'emploi (juin 96) | |
| | ↘ | Conseil de Florence (juin 96) Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi |
| Pactes territoriaux pour l'emploi | ↔ ↔ ↔ | ↘ |
| | Rapport SEC 96-2061 sur les ILDE (novembre 96) | |
| | ↘ | Conseil de Dublin (décembre 96) |
| | | Conseil extraordinaire de Luxembourg (novembre 97) Stratégie coordonnée pour l'emploi et lignes directrices organisées sous 4 piliers |



ANNEXE 5 : LES CONCLUSIONS DU CONSEIL DES MINISTRES DE 1993 A 1999

1993

Au Sommet de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993, les Chefs d'Etat et de gouvernement entérinent les conclusions et recommandations du Livre blanc. Ils citent « le développement de l'emploi en relation avec la satisfaction de nouveaux besoins liés à la qualité de la vie et à la protection de l'environnement » dans la liste des actions à entreprendre au niveau national. Ils demandent également à la Commission « d'étudier la question des nouveaux gisements d'emploi », dans le cadre de la procédure de suivi.

1994

A Corfou les 24 et 25 juin 1994, les Chefs d'Etat et de gouvernement notent qu'en « ce qui concerne la création de nouveaux emplois pour répondre à des exigences nouvelles liées à la qualité de vie et à la protection de l'environnement, un certain nombre d'initiatives ont été prises, mais qu'un grand nombre de domaines de création d'emplois recensés dans le Livre blanc n'ont pas encore été mis à profit. » Ils soulignent même « l'importance de l'étude que la Commission doit préparer sur cette question avant le prochain Conseil européen ». Suite aux initiatives prises par les gouvernements portugais, irlandais et danois, le Conseil ajoute qu'il « estime que les initiatives de développement local offrent un potentiel considérable pour renforcer le tissu économique et social de l'Union européenne et pour créer des emplois. Elles constituent un élément essentiel du nouveau modèle de développement mentionné dans le Livre blanc et aideront à préserver la diversité culturelle de l'Union. » Un nouveau mandat est confié à la Commission: « établir, dans le cadre du rapport sur les nouvelles sources potentielles d'emplois qui doit être présenté au Conseil européen d'Essen, un inventaire détaillé des diverses actions communautaires propres à favoriser les initiatives de développement local et les initiatives locales en faveur de l'emploi, en particulier celles qui visent les micro-entreprises et les entreprises artisanales. Cet inventaire sera accompagné des propositions jugées nécessaires pour accroître la cohérence et l'efficacité des actions. »

Lors du Conseil d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, la Commission présente donc le rapport tant attendu et propose un dispositif d'encadrement et de coordination des politiques d'emploi nationales. Les nouveaux gisements d'emploi trouvent sagement leur place dans la rubrique consacrée à l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance: « enfin, l'encouragement d'initiatives, en particulier aux niveaux régional et local permettant de créer des emplois qui répondent à des exigences nouvelles, par exemple dans le domaine de l'environnement et des services sociaux ». Mais le rapport ne suscite guère plus de réaction que les rapports de soutien présentés par les trois gouvernements, puisque les conclusions mentionnent seulement « Le Conseil a également pris connaissance des expériences du Danemark, de l'Irlande et du Portugal en ce qui concerne la mise au point d'un cadre national et de structures et procédures locales, pour appuyer une approche intégrée de développement au niveau local. »

1995

A Cannes les 26 et 27 juin 1995, le Conseil accueille « avec satisfaction le rapport de la Commission sur les initiatives locales de développement et d'emploi. ... Il souligne l'importance qu'il attache au développement des initiatives locales pour l'emploi en particulier dans le domaine des services liés à l'environnement et au cadre de vie, ainsi qu'à l'artisanat et aux produits traditionnels. Il prend note de la Communication de la Commission

sur ce sujet. Il insiste sur la nécessité de diffuser les expériences entreprises au niveau national.” Il prévoit que “la Communication sera examinée par le Conseil Affaires sociales-Travail qui en fera rapport au Conseil européen de Madrid ».

A Madrid, le Conseil européen étudie un bref texte élaboré par le Conseil des Affaires sociales et du Travail qui, tout en reconnaissant la valeur ajoutée de l'intervention communautaire dans ce domaine, encourage la coopération des États membres sur le mode des échanges de bonnes pratiques. Les conclusions du Sommet des 15 et 16 décembre 1995 mentionnent donc parmi les 8 domaines prioritaires pour les plans nationaux pluriannuels d'emploi « l'encouragement aux initiatives locales d'emploi ».

1996

La réunion du Conseil à Florence les 21 et 22 juin 1996 marque le coup d'envoi des Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi. La parenté avec les ILDE est clairement établie dans un long paragraphe des conclusions « Afin d'encourager un effort commun en matière de création d'emploi et de développement au niveau local, le Conseil européen invite chaque État membre à sélectionner, dans la mesure du possible, des régions ou des villes susceptibles de participer à des projets pilotes concernant des pactes territoriaux et locaux pour l'emploi, afin que ces pactes puissent être mis en œuvre au cours de l'année 1997 ... Dans ce contexte, le Conseil attend avec intérêt les conclusions de la Conférence sur les initiatives locales en matière d'emploi qui sera organisée par la présidence irlandaise en novembre prochain. »

Le Conseil réuni à Dublin les 13 et 14 décembre 1996 reprend donc, sans grande surprise, des recommandations fortes à ce sujet. D'une part, il rappelle que « les efforts visant à moderniser les marchés des biens et des services et à exploiter de nouveaux gisements d'emploi devraient être intensifiés. ... Les secteurs de la protection de l'environnement et des secteurs sociaux offrent des perspectives particulièrement prometteuses ». D'autre part, il prend en compte une partie des recommandations formulées dans le nouveau rapport de la Commission, qui avait été préparé spécialement pour la conférence irlandaise « Le développement local devrait être favorisé grâce aux mesures suivantes:

- reconnaître les possibilités de stimuler la croissance de l'emploi, notamment dans les nouvelles formes de travail, en ciblant plus efficacement les besoins des chômeurs et en favorisant l'établissement et le développement de nouvelles entreprises grâce à des économies locales dynamiques
- encourager l'échange des meilleures pratiques et de l'expérience dans ce domaine ...
- mobiliser les ressources et contributions de tous les acteurs concernés, y compris les autorités publiques et les partenaires sociaux au niveau local. A cet égard le Conseil européen note que de nombreux États membres ont entrepris de développer la capacité des communautés locales à participer activement à leur propre développement et il se félicite des réactions positives à l'égard de l'élaboration des pactes territoriaux pour l'emploi, proposés par la Commission. »

1997

Si les conclusions du Sommet d'Amsterdam marquent une pause dans cette longue course de relais en ne mentionnant ni les ILDE, ni les nouveaux gisements d'emploi, le Conseil extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 les institutionnalise en quelque sorte dans les « “Lignes directrices pour l'emploi pour 1998 ». Il leur octroie assez judicieusement une place dans le « deuxième pilier » consacré au développement de l'esprit

d'entreprise: « Exploiter les opportunités de nouvelles créations d'emplois: Si l'Union veut réussir à relever le défi de l'emploi, toutes les sources potentielles d'emploi ainsi que les nouvelles technologies et innovations doivent être effectivement exploitées. A cette fin, les États membres examineront les moyens d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emploi à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles qui les freineraient. »

1999

Dans les lignes directrices pour 1999 adoptées par le Conseil le 22 février 1999, quelques modifications sont effectuées dans un sens plus volontariste, « favoriseront les mesures » remplaçant « examineront les moyens », et pour marquer davantage le rôle joué par les autorités locales et des partenaires sociaux.

Finalement, pour l'an 2000, les lignes directrices s'affinent encore sur ce thème pour aboutir à : « Si l'Union veut réussir à relever le défi de l'emploi, toutes les sources potentielles d'emploi ainsi que les nouvelles technologies et innovations doivent être effectivement exploitées. A cette fin, les États membres favoriseront les mesures permettant d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local et dans l'économie sociale, en particulier dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles qui les freineraient. A cet égard, il est nécessaire de mieux reconnaître et soutenir le rôle et la responsabilité des partenaires au niveau régional et local, ainsi que des partenaires sociaux. Il convient en outre de tirer pleinement profit du rôle des services publics de l'emploi dans l'identification des possibilités d'emploi locales et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail local ». Ces recommandations correspondent assez précisément aux conclusions du deuxième rapport sur les ILDE qui engageait les services et structures locales d'emploi à devenir de véritables partenaires d'une stratégie locale proactive.