

Initiatives locales en Europe, déplaçons-nous pour regarder le futur déjà à l'œuvre

Marjorie Jouen,
administratrice civile (ENA 89), chargée d'études au
Groupement d'études et de recherches "Notre Europe"

Contrairement à une idée largement répandue parmi les intellectuels et les dirigeants politiques français, les initiatives locales ne sont pas des expériences marginales, éphémères et isolées, sympathiques mais inefficaces pour lutter contre le chômage. Ne pas le reconnaître est décidément une question de lunettes comme l'avait suggéré Tocqueville dans un autre contexte.

Mais comme nul n'est prophète en son pays, la meilleure manière de convaincre le lecteur récalcitrant... et myope est sûrement de lui proposer un voyage en "Localie". Il en reviendra probablement convaincu qu'en cette fin de siècle il se passe quelque chose en Europe dont l'ampleur et la portée sur l'économie, la société et la politique méritent mieux qu'un simple haussement d'épaule. Piqué au vif, il se dira peut-être qu'en France de telles initiatives existent aussi, et alors il se précipitera chez son opticien pour pouvoir enfin contempler un futur qui est déjà à l'œuvre.

Un bref voyage en Localie

En route pour la Navarre, en Espagne...

"Erne!", qui signifie "en avant!" en basque, traduit bien la démarche volontariste suivie depuis octobre 1996 par CEIN (Centre régional de ressources et d'information pour les entreprises), Cederna-Galarur (Agence rurale de développement) et ANEL (Association regroupant une centaine d'entreprises coopératives de travail). À l'issue d'une vaste opération de prospection destinée à identifier les besoins

locaux insatisfaits et les activités à fort potentiel de création d'emplois, les trois partenaires ont retenu cinq secteurs pour leur viabilité économique : les services aux personnes âgées et aux enfants, le tourisme de plein air, le développement culturel local et les médias, la valorisation des espaces naturels et les commerces ruraux de proximité. Pour stimuler les porteurs de projet, ils ont organisé des rencontres avec les entreprises et des campagnes d'information. Ils ont pu ainsi détecter plus de 200 projets qui, au début de 1999, avaient abouti à la création de 167 emplois et de 42 entreprises privées ou d'économie sociale. Il est probable qu'avant la fin de l'année près de 300 emplois auront été créés et plus de 50 projets aidés grâce à un fonds d'amorçage.

Restons dans le Sud, dans la banlieue d'Athènes...

Six municipalités de tradition industrielle ont décidé en 1996 de s'unir sous l'égide d'une agence de développement local pour lutter contre le chômage en développant de nouveaux services à la population et aux entreprises locales. Six "entreprises municipales", un statut grec particulier, ont été mises en place et



Séance d'enregistrement à la radio *Els Ports* fondée par un groupe local dans la Communauté de Valencia (Espagne).
Initiative exemplaire sous le thème des nouvelles technologies de communication en zone rurale.

ont embauché 50 personnes en moins de deux ans. Le résultat témoigne d'une créativité certaine : à Perama, plusieurs chantiers urbains destinés à l'amélioration de l'environnement ont été lancés ; au Pirée, un réseau informatisé et des services de courrier électronique sont proposés aux PME ; à Keratsini, un centre d'activités créatives accueille les enfants en bas âge ; à Drapetsona, un lieu de soins et de protection des animaux perdus a été créé ; à Nikea, la prévention du vandalisme dans les écoles est assurée par un service spécialisé qui travaille en étroite coordination avec les parents, les enfants et les enseignants ; à Korydallos, un centre intervient pour venir en aide aux enfants et aux personnes âgées.

Cap sur l'Atlantique maintenant, près de Limerick en Irlande...

Quatre communautés locales rurales se sont alliées pour améliorer les conditions de vie des populations souvent isolées. Des enquêtes ciblées auprès des habitants ont mis en évidence les besoins suivants : dans la banlieue de Limerick, la rénovation et l'entretien des maisons occupées par des personnes âgées ; à Dunhallow, le portage des repas à domicile pour les personnes âgées ;

à Blackwater, l'accueil des enfants à des horaires particuliers, y compris le dimanche après-midi ; à Ballyhoura, des services à domicile et d'aide sociale pouvant intervenir 24 heures sur 24. En quelques mois au début de 1997, une quarantaine d'emplois ont pu être créés dans des associations sans but lucratif ou en étendant l'activité de structures déjà existantes privées ou publiques.

Du côté des pays nordiques, le Danemark n'est pas en reste...

Le projet Dansk Kur-turisme vise à rénover et rentabiliser des centres anciens de convalescence en tirant parti de leur localisation touristique et en étendant leur gamme d'activités vers la prévention médicale et les loisirs. Pour commencer, neuf centres répartis sur l'ensemble du pays ont constitué un réseau ; ils s'appuient chacun sur un partenariat local privé et public et une forte collaboration avec les administrations publiques de la santé pour engager leurs opérations de modernisation et de diversification. 262 nouveaux emplois sont en cours de création. La deuxième phase du projet est à l'étude ; elle pourrait concerner quatre autres centres et de 150 à 200 emplois supplémentaires.

Ces quelques exemples ont été choisis parmi les 41 projets cofinancés par le Feder (Fonds européen de développement régional) dans le cadre de l'action innovante "nouveaux gisements d'emplois" menée pendant deux ans. Ils ne sont pas isolés et témoignent – dans leur diversité – de la capacité des acteurs locaux à lutter efficacement et significativement contre le chômage en créant de nouveaux services.

Les initiatives locales, une puissante dynamique européenne

En fait depuis 1994, la Commission européenne s'intéresse de très près à ce qu'elle a appelé les "Initiatives locales de développement et d'emploi" (ILDE), expériences menées au niveau local pour créer des emplois dans des secteurs nouveaux et répondre aux besoins laissés insatisfaits par le marché comme par les services publics. Elle y a consacré plusieurs documents officiels ⁽¹⁾ et une bonne quinzaine de programmes pilotes financés par les Fonds structurels. Quand on sait que chaque programme concerne plusieurs dizaines ou centaines de projets, ce vivier européen contient au moins 5 à 6 000 initiatives.

Évaluant entre 140 000 et 400 000 le nombre d'emplois pouvant être créés chaque année dans l'Union européenne par une politique d'exploitation des nouveaux gisements d'emplois dans 19 domaines spécifiques ⁽²⁾, elle a encouragé l'adoption de mesures favorables.

Cette recommandation a coïncidé avec deux mouvements convergents, celui des politiques d'emploi qui se sont ouvertes à une dimension locale, et celui des politiques de développement local qui se sont intéressées de plus en plus à la création d'emplois et à l'amélioration de la qualité de vie des habitants.

Au début des années 90, des experts ont commencé à faire reconnaître les retombées économiques du développement local. En Irlande, au Portugal et au Royaume-Uni, en 1993, un axe des programmes régio-



Lancement d'une exploitation ostréicole dans le South-West Kerry (Irlande).
Initiative exemplaire sous le thème de la diversification d'activités et la création d'emplois.

naux cofinancés par les Fonds structurels était réservé à la création de l'emploi local. Mais la promotion nationale des emplois de services et leur enracinement local ne s'affirment qu'à partir des années 1995-1996. En 1994, le gouvernement néerlandais fait figure de précurseur avec le Plan Melkert, du nom de son ministre de l'emploi, qui entend créer plus de 60 000 emplois dans les administrations publiques locales et nationales, dans le secteur privé et dans le monde associatif.

Quelques mois plus tard, les gouvernements danois et portugais lancent diverses mesures pour l'emploi. En France, il faudra attendre 1997 avec le programme "Nouveaux emplois, nouveaux services".

Au niveau local, les progrès sont plus rapides et dès 1996 presque toutes les collectivités mettent en place des stratégies intégrées pour lutter contre le chômage et relancer l'activité économique dans les quartiers ou les communes en difficulté.

Cette alliance emploi-développement local a trouvé un débouché naturel à la fin de 1996 avec les Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi. 89 régions ou microrégions ont été sélectionnées parce qu'elles s'engageaient à mener une action offensive pour l'emploi local, grâce à un partenariat renforcé avec les principaux respon-

sables politiques, économiques et sociaux, y compris ceux issus de la société civile et du monde de l'éducation ou de la recherche. Les Fonds structurels communautaires ont cofinancé le montage des projets et l'animation locale. Après un démarrage plus lent que prévu, les 89 Pactes commencent à faire leurs preuves : 1 600 millions d'euros (dont 480 venant des Fonds structurels européens) ont été réorientés vers l'emploi en trois ans et probablement 55 600 emplois nouveaux créés.

Des résultats significatifs sur l'emploi

Ce foisonnement d'initiatives qui touche tous les pays européens à tous les niveaux géographiques (régions, départements, villes, communes rurales) fournit une grande quantité d'informations méthodologiques et financières.

L'enthousiasme local puise avant tout sa force dans les multiples retombées sociales, culturelles et environnementales des ILDE : 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 vingt ans de crise ou de déclin. Ils légitiment un choix politique ou stratégique aux yeux de l'ensemble des partenaires.

Sur le plan statistique, 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, celles-ci 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".

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. Les écarts de l'ordre de 30 % peuvent s'expliquer par un meilleur ciblage et une utilisation plus fine des ressources publiques financières et humaines. Ainsi, une récente évaluation de l'impact des interventions structurelles sur les 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.

Enfin, contrairement aux préjugés, les initiatives ne sont pas isolées ; elles se développent en bouquets ou en grappes. Les projets locaux ont tendance à se regrouper dès le départ pour assurer certaines fonctions ou accéder à certains services : la formation, l'ingénierie financière, les études de marché ou de faisabilité, la

sélection des chômeurs et parfois la promotion auprès du public. Ils entretiennent des relations de coopération régulières avec d'autres initiatives dans le cadre de réseaux régionaux, inter-régionaux, voire européens.

L'impression de vitalité et d'instabilité qui se dégage de toutes ces initiatives locales 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. Car, c'est précisément le sujet qui nous occupe aujourd'hui, les ILDE ne se contentent pas de nous renseigner sur une façon (parmi d'autres) de créer des emplois durables conformes au modèle social européen, elles nous font sentir les transformations sociales et politiques, celles qui ont eu lieu autant que celles qui sont en cours.

Un aperçu sur la société du XXI^e siècle

Pourquoi ? Parce qu'elles sont un concentré de cette société en mouvement et qu'elles sont bâties sur ces évolutions sociales. Plus sûrement qu'aucun autre instrument d'analyse, elles nous donnent à voir ce que sera la société européenne du XXI^e siècle.

Un changement d'attitude assez remarquable s'est opéré au cours des trois ou quatre dernières années et le succès de l'exploitation des nouveaux gisements d'emplois en porte témoignage. Il semblerait que les Européens aient enfin tourné la page des années 70 et qu'ils acceptent la nouvelle donne sociale de cette fin de siècle caractérisée principalement par le vieillissement, la composante féminine de la société, l'urbanisation, l'environnement et les nouvelles technologies de la communication.

Par exemple, dans la société et en politique, les femmes occupent une place de plus en plus importante même si celle-ci reste en deçà de leur poids numérique. Dans une économie de services, leur faiblesse physique n'est plus un handicap ; les progrès scientifiques et juridiques les autorisent à exprimer leur créativité en toutes matières comme chef d'entreprise, mère, élue politique, responsable d'as-



Atelier de conditionnement du safran à Kozani (Grèce).
Initiative exemplaire sous le thème de la valorisation des produits agricoles.

sociation ou artiste. Elles veulent profiter de tout (leur métier, leurs amis, leur famille, elles-mêmes) et ne pas devoir choisir une seule partie de leur vie. Accepter le rôle positif des femmes conduit à prendre davantage en compte leur point de vue dans les choix d'investissements, les décisions publiques et les méthodes de travail. Cette attitude peut amener à concevoir différemment – au bénéfice de tous – les logements et les lieux publics, à améliorer la variété et la qualité des services à domicile, des systèmes de garde et d'éducation des enfants, à réorganiser les temps de la cité (ceux des commerces, des musées, des activités ludiques, des administrations, des transports collectifs, des écoles et des bureaux) en fonction des besoins.

Les transformations perceptibles à travers les initiatives locales concernent également les attitudes et les valeurs. Vieillissantes, les sociétés européennes restent marquées par certains traits caractéristiques et historiques, notamment un attachement aux formes de solidarité collective organisée. Mais, face aux pressions et aux opportunités de la globalisation, elles se montrent capables d'inventer de nouvelles stratégies de réponse.

Les enfants des soixante-huitards, les petits frères et les petites sœurs des "golden boys" recherchent à la fois plus d'autonomie et plus de participation. Ils ne se sentent ni concernés par les débats empreints d'idéologie de la fin des années 70, ni solidaires des comportements de leurs aînés fascinés par les prouesses de la

bulle financière. Le développement des initiatives locales semble coïncider avec la volonté de cette génération de trouver des solutions innovantes aux nouveaux besoins, sans pour autant s'en remettre à la logique commerciale classique et à la quête de profits. Elle peut aussi bien recourir aux savoir-faire traditionnels et artisanaux qu'aux nouvelles technologies de l'information pour réaliser ses projets.

L'ancrage local pour ces "nouveaux entrepreneurs" représente le moyen de réconcilier leurs différents besoins et aspirations avec leurs activités. Il traduit leur souci de reconstruire des racines, de tisser des relations de solidarité ou plus simplement de renouer le fil du temps passé et futur.

Deux figures emblématiques s'imposent progressivement, quel que soit le statut de l'entreprise nouvellement créée : celle des femmes-entrepreneurs, attirées particulièrement par des activités tertiaires, soucieuses de l'organisation du travail et de ses répercussions sur les conditions de vie, souhaitant avoir davantage accès à des services et des infrastructures collectives pour leur entreprise et leur personnel (gestion de l'environnement, transports, formation, nouvelles technologies de l'information); celle d'anciens chômeurs considérant l'entrepreneuriat comme une étape dans une biographie professionnelle où alternent des périodes de salariat, de travail indépendant, d'activités bénévoles ou familiales et de formation.

Gouverner une société complexe

Les ILDE illustrent aussi parfaitement les nouvelles façons de gouverner une société complexe qui se diffusent en Europe.

Progressivement, l'idée s'impose que le politique ne peut jouer simplement un rôle passif ou n'intervenir que pour secourir les plus démunis. N'a-t-on pas dénoncé avec justesse le rôle de "voiture-balai" dévolu à la politique sociale au début des années 90 ? Poussés par leurs électeurs qui leur demandent d'intervenir en faveur de la création d'emplois, les élus ont aussi découvert que le thème du développement est un slogan utile pour construire de nouvelles alliances au-delà des clivages politiques habituels. Pourtant, il ne s'agit pas de retomber dans les travers du passé en subventionnant directement des entreprises ou des emplois, mais plutôt de créer les conditions cadres et les structures d'accueil pour les agents économiques. Autrement dit, le pouvoir politique est sollicité pour sa capacité à animer, à réunir et à mobiliser les acteurs locaux venus de différents secteurs, sans prendre leur place.

Une étape supplémentaire est franchie avec le recours à des formes plus directes ou plus construites de consultation de la population pour élaborer, choisir et parfois faire vivre des services. On peut citer en exemple la consultation directe de la population et des entreprises pour des projets de développement économique et social des quartiers à Pesaro (Italie), les forums thématiques réunissant les élus, les associations et les entreprises pour résoudre des problèmes municipaux dans le district d'Arun (Royaume-Uni), une équipe de planification composée exclusivement de femmes habitantes, élues ou représentantes de l'administration, pour définir le plan d'urbanisme d'un quartier et l'aménagement des logements sociaux à Kiel (Allemagne), l'élaboration d'une charte des services municipaux éducatifs confiée aux élus, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des quartiers périphériques à Hämeenlinna (Finlande),

la gestion partenariale d'un quartier en difficulté pour résoudre les problèmes sociaux, environnementaux et économiques les plus graves à Deventer (Pays-Bas). On regrettera que la conception du développement local qui sous-tend les nouveaux dispositifs de coopération intercommunale en France ainsi que les "Pays" et les "Agglomérations" paraisse à des années-lumière de ce qui constitue maintenant une pratique courante dans la plupart des autres États membres.

Enfin, le partenariat a presque été érigé en principe de gouvernement dans certains pays. En Irlande, le gouvernement justifie le "miracle économique" par le fait qu'il a complété depuis 1987 sa politique d'implantation des entreprises étrangères par une politique ambitieuse d'éducation et de formation, ainsi que par un programme décennal en faveur du développement local et de la cohésion sociale. Au fil des ans, 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.

Le partenariat décrit tout à la fois une forme d'organisation et une méthode de travail : plusieurs acteurs issus de secteurs différents acceptent de travailler ensemble en vue de résoudre un problème d'intérêt général, de réagir face à un événement ou de mettre en œuvre une politique publique. Il contribue ainsi positivement à la démocratisation et à l'efficacité des politiques publiques.

Il représente le plus souvent une condition d'émergence et de développement des initiatives locales, en facilitant l'identification des besoins, en garantissant la diversité des sources de financement et en assurant la mobilisation des multiples compétences techniques nécessaires à la fourniture des services et à la création d'emplois. Enfin, il détermine la pérennité des activités en favorisant leur enracinement local et leur soutien par différents acteurs.

Parier sur l'innovation

Le succès des initiatives locales ne doit pas faire illusion. Si elles ont mobilisé tant d'Européens, de collectivités locales et de régions, c'est surtout parce qu'elles ont très bien fait cause commune avec la lutte contre le chômage depuis 1994. Pour autant, la bataille n'est pas encore gagnée ; le seuil critique n'est pas atteint, même si le mouvement de fond qui sous-tend les ILDE est puissant. Car si les porteurs de projets locaux sont inventifs, ceux qui leur résistent par peur du changement démontrent une grande capacité à freiner le mouvement et à détourner à leur profit toute petite avancée. Combien de bons projets et d'initiatives généreuses ont échoué devant les pesanteurs des administrations, 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, de la qualité de vie et de la démocratie.

Dès lors, la voie d'avenir ne réside probablement pas dans une grande réforme – que ni les Français, ni les Européens n'attendent plus – mais dans un pari. Nos dirigeants doivent parier sur l'innovation politique, sociale ou économique, et laisser l'expérience enrichir ceux qui la tentent. ■

(1) *Les initiatives locales de développement et d'emploi, enquête dans l'Union européenne.* Document de travail des services (OPOCE 1995 - CM 89 95 082 FR).

Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi, premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi. Document de travail des services (OPOCE 1996 - CE 07 97 272 FR).

L'ère des emplois sur mesure, deuxième rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi. Document de travail des services (OPOCE 1998 - CE 09 97 220 FR).

(2) Ce sont 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.