2ème journée du RTES : Services aux populations et économie sociale et solidaire

Jeudi 8 juin 2005
Lille - Salle du Nouveau Siècle

Accueil à deux voix en terre nordiste, ce 8 juin pour la 2ème journée du RTES consacrée aux« Services aux populations et économie sociale et solidaire », Christiane BOUCHART, Présidente du RTES et Adjointe au Maire de Lille en charge de l'Economie Solidaire répondait à Ginette VERBRUGGHE, Vice-Présidente du Conseil Régional Nord - Pas de Calais.

Si pour Ginette VERBRUGGHE, il y a 10 ans, il aurait été impensable de réunir tous les acteurs concernés par l'économique et le social, aujourd'hui un autre modèle de développement économique équitable, durable est en construction, comme le traduit la mise en place localement du PRDESS (Plan Régional de Développement de l'Economie Sociale et Solidaire).

Christiane BOUCHART précise l'importance, au sein du RTES, de mailler les actions sur les différents territoires, de les promouvoir et de les mutualiser. Elle souligne l'enjeu de créer des espaces de débat entre élus et acteurs de la société afin que L'ESS puisse apporter des réponses en matière de services aux publics.

Définir l'Utilité sociale ?

En guise d'introduction, la centaine de présents bénéficiaient d'une présentation savante et souriante de la notion d'utilité sociale par Jean Gadrey, enseignant d'économie à l'université de Lille. Née au cours des années 90 pour réguler la concurrence entre associations et secteur lucratif, la notion d'utilité sociale est devenue au fil des années une épine dorsale du droit français, quasiment au même titre que l'intérêt général, même si son acception apparaît encore restrictive. Ainsi au terme de l'ordonnance fiscale de 1998, l'utilité sociale a été définie comme « une initiative répondant à un besoin qui n'est pas satisfait par le marché, ou de façon incomplète ». De fait entre retrait de l'Etat et volonté d'autonomie, les acteurs de l'ESS ont dû et souvent su assurer l'accès aux droits pour des publics fragiles (jeunes enfants, personnes âgées, handicapés...).

Un état qui a assorti ses subventions d'évaluations soit pour chercher à améliorer l'efficacité, ou simplement pour réduire les financements. L'évaluation de l'utilité sociale des actions menées constitue donc bien un enjeu que Jean Gadrey s'employait ensuite à circonscrire. Il propose une évaluation en plusieurs temps (projet, publics, actions, résultats) pouvant se traduire par des tableaux de bord chiffrés qu'il estime nécessaire de compléter par des témoignages, des descriptions de méthodes, autant d'(indices précieux pour mesurer l'utilité sociale. Il contribue d'ailleurs actuellement à l'évaluation de structures d'insertion du Nord Pas-de-Calais travaillant avec des publics en grande difficulté.

Suite à l'exposé de Jean GADREY, le débat avec la salle a permis de préciser certains éléments de définition de l'utilité sociale. Tout d'abord, une notion qui apparaît encore trop franco-française et qui mériterait d'être confrontée avec les approches d'autres pays européens. Face aux réactions de la salle qui attestaient d'une grande difficulté à faire reconnaître l'utilité sociale, quand les interlocuteurs parlent de PIB, chiffres d'affaires, Jean Gadrey réaffirme que de même qu'il a fallu plusieurs décennies pour imposer la notion d'intérêt général, il existe, depuis quelques années, de plus en plus de textes législatifs faisant référence à l'utilité sociale sur lesquels s'appuyer.

Par ailleurs, les travaux de Patrick VIVERET sur « reconsidérer la richesse » dont son idée de construire un indicateur synthétique de l'utilité sociale pour une association peuvent être des pistes. Des intervenants s'interrogent également sur la manière de prendre en compte le bénévolat, le travail produit, les économies réalisées. Faut-il recourir à un équivalent monétaire, au risque de marchandiser ces actions ? Pour information, une étude de ce type a été menée en Pays de Loire, où l'Insertion par l'Activité Economique souvent accuser de coûter cher représente au terme de l'étude

menée en 2004, une économie de 42 millions d'euros ! Cette mesure enregistrant en grande partie le bénéfice retiré de l'activation des dépenses passives d'indemnisation du chômage.

Les temps fort de la journée

La table ronde consacrée à « La contribution des services d'utilité sociale à la création de richesse et d'emplois » était introduite par Martine AUBRY, qui, après avoir rappelé les services solidaires développés dans sa ville insistait sur la nécessité de reconnaître pleinement les métiers exercés dans le cadre des services à la personne.

• L'animateur du débat, Philippe FREMEAUX, Directeur de la rédaction d'Alternatives Economiques, souligne que la construction du lien social pour tous fait pleinement partie du développement économique. Ainsi L'ESS ne vise pas d'abord ou exclusivement les pauvres, mais bien à rendre des services utiles à tous.

• Philippe DEPLANQUE, Délégué National des Francas, explique que, dans les organisations sociales, on ne se pose jamais assez la question de l'impact de ce qui est produit. Ainsi, on ne mesure pas la contribution des loisirs éducatifs à la création du lien social sur les territoires. Pourtant c'est dans le temps libre qu'il existe le plus d'inégalités sociales et d'exclusion potentielle. Le développement de la citoyenneté des enfants et des jeunes est un pari pour l'avenir.

• Ensuite, Alain VILLEZ, de l'Uniopss, s'inquiète de la déréglementation du secteur que pourrait provoquer le projet de loi de développement des services à la personne. Fort des 250.000 salariés employés dans l'une des 6000 structures adhérentes à l'UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux), il redoute que sous couvert de simplification administrative, le secteur privé lucratif puisse développer ses activités sans véritable contrôle de la qualité des prestations en direction de personnes fragiles qui ne sont pas en mesure d'intervenir sur les questions qui les concernent.

• Pour Valérie LETARD, Sénatrice du Nord, les structures d'utilité sociale sont précurseurs dans bien des domaines, d'où la nécessité de valoriser les expériences de terrain, comme outil d'évaluation, de proposition. Elle plaide pour que les réductions de dépenses publiques ne touchent pas des secteurs créateurs d'emploi, de lien social, et souvent moins onéreux que d'autres formes d'aide à la personne.

• Gaby BONNAND, Secrétaire National de la CFDT, précise que sa confédération travaille sur le sujet des services de proximité, depuis une dizaine d'années, notamment en Bretagne et dans le Nord Pas-de-Calais. Pour lui, deux phénomènes se sont croisés dans les dernières années pour aboutir à un brouillage des services de proximité. D'abord une croissance sensible des besoins de ces services liés à des évolutions de société (vieillissement, emploi féminin) et en même temps le développement d'un chômage de masse et la montée de l'exclusion. On s'est alors dit que donner du travail à des exclus pour s'occuper d'autres populations exclues était la solution, sans se poser plus de questions sur les besoins des uns et des autres. Sur le terrain, la confusion des deux chantiers a été mal perçue, d'autant plus qu'avec le chèque emploi-service, on a favorisé le développement du gré à gré déstructurant une profession qui avait déjà eu du mal à s'organiser. Et, on a favorisé une image négative de ces emplois. Pour lui, Les bonnes réponses doivent combiner à la fois un secteur concurrentiel (de confort) et des missions de services publics (pour répondre aux demandes sociales). Le développement de ces emplois implique de les reconnaître comme de vrais emplois, avec qualification, compétence et lieux de négociation... Dans ce contexte, le titre emploi service avec lequel le bénéficiaire paie une structure-employeur, lui apparaît une condition essentielle mais sa mise en œuvre a rencontré quantités de blocages.

• A son tour, Gérard QUENEL, en charge de l'économie sociale à la CGT, propose de répondre aux besoins en faisant mieux d'Etat, et non pas moins comme c'est trop souvent la tendance. Il existe un besoin de partenariat entre l'Etat, les services publics, et le monde associatif, dans le cadre de ce qu'il appelle « une décentralisation solidaire ». Pour lui, il s'agit de démocratiser les rapports sociaux dans ces entreprises pour en faire à la fois des outils de qualité et des espaces de démocratie.

• Henri AREVALO, Vice-Président de Sicoval, aimerait aller plus loin et faire reconnaître que s'il y a des activités d'utilité sociale, il y a peut-être des activités qui vont contre l'utilité sociale, qui détruisent

l'emploi, les liens... et que les collectivités financent parfois et de manière significative. Et de proposer une extension du principe pollueur/payeur : la non-utilité sociale taxée pour soutenir l'utilité sociale ?

• Pour Jean-Philippe MAGNEN, élu de Nantes Métropole, des acteurs locaux peuvent faire évoluer l'offre de services à la population sans être enfermés dans un cadre uniquement public. Ce débat est abordé dans tous les pays européens. Pour lui, un travail sur ce que sont les réelles limites entre service public et service au public est nécessaire.

ATELIER N°1

Les réponses de l'ESS dans la gestion de services publics délégués

Avec la loi Sapin, la délégation de service public organise la mise en concurrence. Comment les structures de l'ESS peuvent-elles assumer cette situation ? Comment les collectivités peuvent-elles préserver des collaborations privilégiées avec elles ?

C'est à Julien ADDA, Directeur général de la CPCA (Conférence Permanente des Coordinations Associatives) qu'il revenait de resituer en introduction les enjeux de la généralisation des Délégations de services publics pour les structures de l'ESS. De fait, en matière de marché public, la délégation de services publics est devenue la norme et influence les modes de régulation entre les collectivités et les association ce qui fait courir un risque de banalisation voire de dénaturation des associations.
Il rappellait que Le Conseil National de la Vie Associative (CNVA) a d'ailleurs exprimé une demande de clarification des missions entre l'Etat et les associations : l'objectif fondamental étant de reconnaître le projet associatif comme élément central de la relation association/collectivité publique. Suite à ce rapport, la balle est aujourd'hui dans le camp de l'Etat.

Suite à cette intervention, le débat s'est ouvert. Un représentant de la Communauté d'Agglomération de Grenoble, faisait remarquer les deux obstacles rencontrés dans les relations de la collectivité avec les associations à l'occasion de récents appels d'offre (gestion d'un parc vélos et des déchets) : • Concilier gestion d'un service public et capacité de contestation de la politique publique (en l'espèce la politique des déplacements). • Dépasser les effets de concurrence interne au monde associatif pour répondre collectivement et être ainsi capable d'affronter les « gros » prestataires (par exemple sur la gestion des déchets).

Plusieurs praticiens ont ensuite témoigné de leurs pratiques en matière de marchés publics. Maud LELIEVRE, adjointe au Maire de Saint Denis, précisait que dans sa ville, les 2/3 des marchés ont été adaptés mais il persiste des difficultés pour construire un partenariat avec les associations.

Selon Véronique MALE, attachée à Lille, le Code des Marchés Publics laisse une grande latitude. Le tout c'est de voir comment s'en servir au mieux, modifier les habitudes des acheteurs... Elle s'interroge sur la réflexion en amont et la formation au sein des collectivités et cite en exemple, l'initiative « Fibres citoyennes », liée à un partenariat du collectif « Achats responsables » Nord Pas-de-Calais. Dans ce cas, il s'agit d'évaluer comment les collectivités peuvent agir pour changer les pratiques des entreprises, notamment en matière d'éthique, par exemple au travers de comités de veille tripartites : fédérations d'entreprises, collectivités locales, associations et ONG.

Julien ADDA concluait l'atelier en soulignant le besoin d'échanges pour s'appuyer sur des exemples précis réussis.

ATELIER N°2 :

Après les aides, comment pérenniser les services d'utilité sociale ?

Depuis les années 80, l'Etat a mis en place le principe des emplois aidés, forme de financement indirect de l'activité économique dirigé vers l'emploi et l'insertion mais peut-on se satisfaire de tels dispositifs pour assurer le développement pérenne des services d'utilité sociale ?

Claude TALEB, Vice-président du Conseil régional de Haute Normandie, introduit le sujet en posant les questions des finalités, des qualités et des limites des emplois aidés. Il constate que lorsqu'un gouvernement cherche des solutions au problème du chômage, il revient toujours à la mise en place d'un système d'emplois aidés.

Les 2 intervenants, Jean-Marie Lesaffre et Michel Abhervé, représentants de l'USGERES ont proposé leur appréhension d'employeurs de l'ESS. Pour Michel ABHERVE, également vice-président de l'UNML (Union Nationale des Missions locales), le problème vient de la confusion entre ce qui relève de l'aide aux personnes (facilités accordées à l'emploi de publics sur critères choisis par la politique publique) et de l'aide au développement d'activités en fonction de leur utilité sociale. Une clarification est nécessaire. Les décideurs doivent faire attention de ne pas mélanger tous les objectifs : l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et le développement d'activités d'utilité sociale sont deux objectifs importants, mais différents et il faut sans doute définir des priorités. Cette nécessaire clarification des objectifs et des rôles a été réaffirmée dans le débat qui a suivi ; par exemple par Jean-Marc FLORIN (Délégué régional URSCOP Nord - Picardie) ou Francine ROYER, de l'Union régionale CFDT.

En conclusion, Claude TALEB revient sur le fait qu'il ne faut pas tout mélanger, que le traitement social du chômage reste bien distinct du développement économique, ce qui implique des dispositifs et des engagements politiques différents.

L'Usgeres regroupe 23 syndicats d'employeurs de l'économie sociale : coopération, mutualité, sanitaire et social (aide à domicile notamment), animation, tourisme social, centres sociaux et activités sportives.

ATELIER N°3

Le rôle des collectivités pour accompagner la création, le développement et l'émergence de nouveaux services d'utilité sociale

Comment clarifier les relations entre collectivités locales et associations ? Comment en faire un facteur de citoyenneté et de vie démocratique ?

Monique IBORRA, Vice-présidente du Conseil Régional Midi Pyrénées et Présidente de la commission Economie Sociale de l'ARF (Association des Régions de France) indique que l'ESS a été l'un des thèmes retenus par l'ensemble des régions. L'action des régions s'exerce en particulier dans les champs de l'insertion par l'activité économique et de la création d'entreprise par les personnes exclues. Elle s'appuie les têtes de réseaux régionales pour développer des entreprises d'insertion, des services à la personne, et parvenir à une égalité des territoires à l'intérieur même d'une région. A titre d'exemple, la région Midi Pyrénées alloue deux millions d'euros à l'ESS. La préparation des Assises régionales a été l'occasion d'un travail avec les acteurs sur l'ensemble des compétences de la région : politique de la ville, ESS, sport, culture, formation....

A la demande de Pierre JACOB, l'animateur de l'atelier, Monique IBORRA, précise que la décentralisation ne simplifie pas les choses. Les régions bénéficient de financements croisés, ce qui n'est pas la meilleure des choses pour clarifier les politiques des uns et des autres et pour savoir qui fait quoi.

Olivier DULUCQ, l'autre intervenant de l'atelier, présente l'UNADEL, (Union nationale des acteurs et des structures du développement local) association qui rassemble des élus, des collectivités territoriales, des professionnels du développement local (agents de développement), des militants (universitaires, consultants, associations...). Le mouvement s'efforce de faire prendre en compte dans les textes de lois et les procédures ce qui remontent des projets des territoires. Pour lui, poser la question de l'ESS sur un territoire, ce n'est pas forcément de l'emploi, ce n'est pas forcément du service à la personne. Il s'agit plutôt de partir d'un diagnostic du territoire et des besoins des populations. A ce titre, l'UNADEL s'implique dans la mise en oeuvre des conseils de développement, rendus obligatoires en 1999 par les lois Chevènement et Voynet. Les conseils de développement qui associent la société civile au sens large, ont aujourd'hui une vraie réflexion sur la territorialisation et la redéfinition des services, et peuvent être des alliés objectifs pour un développement de l'ESS dans le cadre d'un projet de développement territorial.

Christiane BOUCHART explique que plan régional de développement de l'ESS en Nord Pas-de-Calais, a permis, par un tour de table financier associant la Ville, la région, le département et la caisse des dépôts, de capitaliser 1,2 million d'euros pour le Plan lillois. De développement de l'ESS.

Pour Jean-Philippe MAGNEN, les acteurs de l'ESS ont des réponses à construire face à des enjeux très concrets comme des plans sociaux massifs. Il souligne l'apport de l'ESS pour entrer dans un nouveau modèle de développement durable. C'est une démarche plus horizontale, plus transversale que la culture commune des collectivités, mais il y a des lieux en France où cela fonctionne, il s'agit donc de mutualiser ces expériences.

En conclusion de la journée, Christiane BOUCHART, présidente du RTES, réaffirmait que l'enjeu est de construire un nouveau modèle de développement à partir des besoins des territoires qui associe les collectivités, la société civile, les organisations syndicales et les chercheurs. Le développement de la logique de marché actuelle ne peut-être recevable qu'à la condition que l'on reconnaisse le fait associatif et que l'on travaille sur le passage de conventions pluri annuelles, si possible à 4 ans plutôt que 3 ans actuellement, pour avoir une capacité à évaluer. Une volonté politique est nécessaire pour construire ce modèle de développement économique, tout en travaillant sur l'évolution du cadre légal.

Le RTES s'engage d'ailleurs à poursuivre le travail sur le développement économique et en particulier sur un « autre »développement économique.

Après avoir remercié la région Nord - Pas de Calais pour son accueil et son appui, la présidente du RTES donnait rendez-vous aux présents, le 9 décembre à Labège, près de Toulouse, pour la 3ème Journée nationale d'échanges et de débat du Réseau.