

# Pactes Locaux

## Préambule

Interpellés par la question de l'application locale de la future loi contre les exclusions et le peu de place qu'elle fait à l'initiative et à une économie solidaire, un petit comité composé de Pierre Barge (AEIDL<sup>1</sup>), Pierre Calame (FPH<sup>2</sup>), Hugues Feltesse (UNIOPSS<sup>3</sup>), Jean-Louis Laville (CRIDA<sup>4</sup>) a

voulu lancer une réflexion sur le thème des pactes locaux. Le mardi 16 juin 1998, s'est tenu à la FPH un débat sur ce thème qui a réuni des élus, des acteurs du développement local, de l'action sociale, des mouvements de chômeurs, de l'économie solidaire, du soutien aux créateurs d'activités, ainsi que des chercheurs et des journalistes.

Leur rencontre a fait suite à une enquête menée auprès d'eux. Cette enquête avait également réuni de nombreux éléments de réflexion auprès d'expériences menées dans plusieurs régions de France qui vont dans le sens de pactes locaux : convention avec une association dans le cadre d'un contrat de Plan Etat-Région, commission régionale de citoyenneté solidaire, charte régionale d'acteurs, contrats territoriaux de partenaires, espaces d'initiatives, carrefour de pays, diagnostic participatif, ... Des initiatives nationales pour favoriser l'initiative économique et citoyenne avaient également été rencontrées.<sup>5</sup>

Les conclusions de la rencontre témoignent d'avancées importantes de la pratique et de la réflexion sur lesquelles fonder la mise en œuvre d'une autre gouvernance. Les diagnostics et les propositions des participants convergent. Ils préconisent des pactes locaux qui s'inscrivent dans un cadre de droit commun et dans la proximité, et qui associent tous les acteurs, associations, chômeurs et précaires, travailleurs sociaux, entreprises, syndicats, élus, etc. Privilégiant les processus et non les procédures, ils visent à partager les responsabilités et non les pouvoirs. Un pacte local est un lieu de reconnaissance et d'appui aux acteurs locaux et aux initiatives de création d'activité et de citoyenneté sociale et politique. C'est un processus à long terme répondant à un cahier des charges précis : construction collective par les acteurs, portage politique par un chef de file, fongibilité des fonds d'aide publics et simplification des procédures, évaluation transparente. La contractualisation sur des objectifs de résultat y est la base de l'articulation entre les différents échelons territoriaux.

Pour promouvoir des pactes locaux qui soient une pierre angulaire des politiques à venir, les participants proposent un plan d'action piloté par un groupe national qui garderait une vision d'ensemble du processus pour promouvoir les dispositions légales nécessaires et observer l'application des politiques publiques sous l'angle de la coordination locale, mais qui s'appuierait aussi sur l'étude et la diffusion des expériences régionales et européennes exemplaires pour ouvrir des débats publics régionaux et nationaux.

---

<sup>1</sup> Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local

<sup>2</sup> Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme

<sup>3</sup> Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

<sup>4</sup> Centre de Recherche et d'Information sur la Démocratie et l'Autonomie

<sup>5</sup> Voir la liste exhaustive des expériences et initiatives rencontrées en fin de document.

## **Sommaire**

### **A - Une loi qui n'encourage pas la cohésion économique et sociale au niveau local**

**Une loi contre les exclusions qui ne renforce pas la coordination locale, ...  
ni n'enraye la tendance à une gestion locale de la pauvreté, ...  
et fait peu de place à l'initiative et à une économie solidaire**

### **B - Les conditions nécessaires de pactes locaux pour une cohésion économique et sociale**

**Un cadre de droit commun ...  
qui s'inscrit dans la proximité, ...  
qui associe tous les acteurs, ...  
qui privilégie les processus sur les procédures pour passer d'un partage des pouvoirs à des  
responsabilités partagées**

### **C - Le pacte local, lieu de soutien des initiatives et d'articulation avec les autres échelons territoriaux**

**La reconnaissance et l'appui aux initiatives et aux acteurs locaux  
Un cahier des charges pour un pacte local  
L'articulation et la contractualisation entre les échelons territoriaux**

### **D - Promouvoir des pactes locaux comme pierre angulaire des politiques à venir**

**Un groupe national pour avoir une vision d'ensemble du processus  
Promouvoir les dispositions légales nécessaires  
Mettre en place un observatoire citoyen des politiques publiques  
Etudier et faire connaître les expériences régionales et européennes  
Organiser des débats régionaux et nationaux autour de ces expériences**

## **A - Une loi qui n'encourage pas la cohésion économique et sociale au niveau local**

### **Une loi contre les exclusions qui ne renforce pas la coordination locale**

#### **Un cadre de cohérence insuffisant pour l'action**

Dans les dernières années, et même dans l'intervalle entre les deux projets de loi, les problèmes se sont aggravés car non traités à la racine. L'exclusion est un processus dont les manifestations ont de multiples facettes. Le nombre des exclus augmente, la diffusion du phénomène le rend plus complexe à traiter et renforce la tendance à procéder par approches spécialisées, avec les cascades de coordinations inter-administratives à redéfinir à chaque train de mesures. Le contenu de la loi reste loin du cadre de cohérence attendu pour l'action. La discussion parlementaire de la loi s'est déroulée dans une relative indifférence malgré l'importance du sujet, dans un contexte où les décisions paraissaient acquises d'avance. La visée elle-même s'est restreinte de la « cohésion sociale » à la « lutte contre les exclusions »...

#### **Les conditions de la mise en œuvre restent floues**

Les impacts de la loi sont précisés de façon relativement formelle selon leur nature administrative, juridique, économique sans indiquer la méthode de contractualisation entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les autres opérateurs publics, privés, ou associatifs. Les mesures annoncées sont chiffrées avec une progression multipliant jusqu'à dix les montants sur trois ans. Cette croissance repose sur des hypothèses de cofinancements qui ne sont pas explicitées. Ils sont pourtant indispensables à l'engagement des fonds de l'Etat.

#### **Les collaborations entre les acteurs ne sont pas abordées**

La perspective d'un pacte pour une « grande cause nationale » est une démarche qui a su réunir les réseaux associatifs de l'action sociale dans le collectif Alerte et construire une force de propositions. Au-delà des partenariats prescrits par la loi, cette question des collaborations effectives n'est pas posée ; chacun en connaît pourtant l'importance décisive pour empêcher, ou au contraire faciliter, la résolution des problèmes concrets de la précarité et de l'exclusion. Or la cohésion sociale repose en dernier ressort sur la possibilité, pour chacun, d'entretenir des relations humaines interpersonnelles.

#### **La place des associations est banalisée**

L'intervention des associations est traitée comme celle d'un opérateur parapublic dont les missions et l'éthique sont subordonnées au cadre technique défini par la loi, aux procédures d'accès aux subventions, aux « appels d'offres ». Les mouvances associatives sont ainsi mises en concurrence au moment même où elles recherchent comment construire, de façon progressive, des convergences dans la durée et des solidarités concrètes, continues, tissées dans l'action locale.

#### **Des initiatives privées dispersées et médiatisées**

Le statut fiscal du don ne permet pas aux fondations de couper le cordon ombilical les reliant aux entreprises qui les ont créées. Elles se multiplient sans coordination ni suivi des actions qu'elles soutiennent financièrement. « Donner à voir du neuf » encourage la médiatisation et la dispersion des moyens privés qui seraient pourtant fort utiles bien appliqués. En Grande-Bretagne, Suède ou Finlande, des expériences montrent qu'une participation organisée, où des chefs d'entreprises s'impliquent personnellement, a des incidences concrètes dans la lutte contre les exclusions et la création d'emplois. Elle reste fort modeste en France.

#### **Les risques de clientélisme se renforcent**

Les individus et les initiatives sont de plus en plus dépendants du bon vouloir des administrations et des partenariats financiers multiples. Les options budgétaires, le choix des associations subventionnées sont décidées sur prescription des financeurs, sans concertation sur le meilleur usage de l'allocation globale disponible. Cette situation s'est encore aggravée à la suite des élections régionales et cantonales partielles. Une de leurs conséquences est d'avoir exacerbé les antagonismes entre partis politiques et échelons territoriaux prescripteurs. Ailleurs, la prépondérance d'un parti ou d'un homme politique imposent diverses formes d'« allégeance ». Les dynamiques locales d'acteurs y sont bien souvent soumises.

### **Le cumul des mandats contribue au fossé entre décideurs et praticiens**

L'indisponibilité des élus maintient le fossé entre la « culture des décideurs » et la « culture des praticiens ». Les élus prennent rarement le temps de contribuer à la construction concrète des programmes ou des actions d'insertion, même lorsqu'il s'agit d'opérations aux coûts élevés. Le pouvoir de décision effectif se trouve peu à peu transféré, dans les faits, des élus (chargés en principe du portage politique par leur mandat) aux techniciens des services qui en assurent la gestion continue sans participer aux débats sur les finalités.

### **Une loi contre les exclusions qui n'enraye pas la tendance à une gestion locale de la pauvreté**

Le risque d'une gestion locale de la pauvreté pour éviter des troubles sociaux qui font peur concerne aussi bien les personnes mises à l'écart par le modèle dominant de développement économique que les territoires, pays, quartiers, espaces dégradés menacés de relégation. L'espoir de développement par appel à des entreprises extérieures, habiles à jouer de leur localisation, est de moins en moins crédible. A l'intérieur des départements, des intercommunalités se créent sans autre projet que de gérer le rétrécissement de leurs finances, face à un accroissement des charges pour une population appauvrie. Ce qui multiplie les instances de décision et rend la situation encore plus complexe à coordonner.

### **L'inégalité d'accès aux droits et le "marquage social" de la pauvreté**

La fermeture inopinée d'un guichet (les fonds sociaux de l'UNEDIC) a montré que les seuils de pauvreté sont très vite atteints pour un nombre croissant de personnes. Avec des effets de transferts très rapides, et des drames pour certains. Les assistantes sociales ont été sollicitées par une population qui ne faisait pas appel à leurs services auparavant. Les fonds d'urgence sociale, ouverts à la suite de cela dans l'hiver 1997, ont révélé que plus du tiers des dossiers traités au plan national pointaient des droits acquis non réclamés ou refusés. Les services rendus au public privé de travail ne sont pas toujours conformes à l'éthique du service public. Le marquage social est une attitude qui se banalise dangereusement. Les cartes santé, par exemple, font figurer le logo départemental qui stigmatise l'utilisateur amené à s'en servir. La question posée aux responsables publics est moins de créer des droits nouveaux que de garantir l'accès aux droits essentiels déjà énoncés mais non appliqués. « Le guichet n'écoute pas, il tranche... ».

### **Les « sas » sont devenus des « nasses » pour beaucoup de nos concitoyens**

Les conditions d'accès aux contrats de travail CES et CEC seront recentrées sur les situations d'exclusion les plus graves, ce qui rectifie des abus évidents dans l'utilisation de personnes comme main d'œuvre peu coûteuse par beaucoup d'organismes publics ou parapublics. Quid de ceux qui sont aptes à exercer des travaux, plus ou moins qualifiés, grâce aux avancées de l'insertion par l'économie et qui n'en trouvent pas parce qu'il n'y a pas suffisamment d'emplois salariés, mais qui seront dorénavant tenus à l'écart de ces mesures ? Cette nouvelle donne sociale n'est pas assumée et maintient l'illusion d'un retour possible à la situation antérieure garantie par la croissance économique.

### **Une compétence d'action sociale morcelée**

Le social, affecté à l'échelon départemental, disjoint de l'économique attribué à la Région complique leur articulation. Le partage des responsabilités du social, au sein de chaque département, entre les services déconcentrés de l'Etat et les Conseils Généraux entraîne de multiples déperditions d'énergie. Les comités inter-institutionnels de suivi des programmes d'insertion ou d'emploi, démultipliés par autant de départements, arrondissements, voire de CLI, renforcent l'approche administrative et les partenariats défensifs ou formalistes. Aussi valeureuse soit l'intention annoncée et les moyens financiers mis aujourd'hui à disposition de la lutte contre les exclusions, reconduire une modalité d'action publique sans modifier la démarche reproduira ces effets pervers désormais bien connus.

### **L'action sociale reste un ensemble composite de politiques sectorielles**

Des professionnels, techniciens, demeurent chargés de les mettre en œuvre dans leurs territoires de compétences au détriment d'un portage politique par les élus du Département dont c'est la mission principale. Les obstacles sont culturels. Tout le système de formation à l'action sociale est conçu dans le cadre de professions spécialisées devenues inadéquates. L'évolution des problèmes sociaux percute les délimitations professionnelles fondatrices d'une économie sociale redistributive et réparatrice : politique de l'enfance, politique familiale, santé, handicap etc. Le paysage s'est complexifié avec la multiplication des amonts de l'insertion professionnelle, les politiques sociales par territoires spécifiques (la ville), la gestion de partenariats institutionnels multiples, les statuts professionnels multiples et dans l'ensemble précarisés.

### **Une loi qui fait peu de place à l'initiative et à une économie solidaire**

#### **Des initiatives laminées par les dispositifs et les procédures**

Celui qui est animé du désir d'entreprendre, porteur d'initiative, simple citoyen, habitant, petit collectif d'action associatif ou entrepreneurial, ne rentre dans aucune catégorie. Aucun statut social, ni celui de salarié, de chômeur indemnisé, allocataire du RMI ou étudiant, ne fait de place à cette possibilité. Il n'a pas de légitimité, on lui demande de faire ses preuves. Les plus précaires ont à prendre les plus grands risques. Les conditions prédéfinies par lesquelles le porteur de projet doit passer sont rarement adéquates à la conception de son projet. Il s'épuise souvent par manque de soutien continu et bienveillant avant de pouvoir pérenniser son activité, à moins que son projet soit dénaturé au point qu'il ne désire plus le porter.

#### **Une vision de l'économique réduite à la rentabilité financière**

Les conditions posées à ceux qui cherchent un emploi en créant leur propre activité les obligent, sans accompagnement ni délais suffisants, à atteindre une solvabilité marchande qui est le modèle de référence. Ce n'est pas nécessairement leur but. Ce n'est pas toujours possible parce que les services qu'ils proposent ne rencontrent pas une demande solvable sur le marché. Leurs projets peuvent pourtant avoir une utilité sociale et répondre à de véritables besoins. C'est le cas, en particulier, de l'autoproduction alimentaire, malgré son importance économique pour les classes moyennes et encore plus pour les familles pauvres. Les conséquences de la réduction à une vision économiciste sont immenses : concurrences jugées « déloyales » avec le secteur marchand, absence des moyens financiers de la prise de risque, absence d'un statut approprié à une construction progressive du projet, non prise en compte des investissements immatériels et des savoir-faire de l'accompagnement, indispensables tout au long de la construction etc.

#### **La reproduction de la fracture entre le social et l'économique**

L'intervention publique est orientée vers la conformation à des normes qui sont des seuils au-delà desquels la prise d'initiative rejoint les rangs de l'entreprise, modèle que les porteurs de projets entrepreneuriaux à caractère partiellement économique s'éreintent à vouloir reproduire ou imiter. Les récents débats parlementaires concernant les associations intermédiaires révèlent les blocages

culturels à une vision plus large de l'initiative. Les entreprises sociales sont instrumentalisées. Au bout d'un certain temps, et dans un grand nombre de cas, associations, coopératives ou entreprises à statut spécifique d'insertion sont classées dans le registre de la réparation et de l'animation sociale, territorialisée sous tutelle des collectivités locales ; ou bien elles sont placées dans la mouvance des grandes entreprises publiques ou privées comme des sous-traitants. Sauf exceptions notables, le fossé entre l'approche privée et l'approche publique est ainsi maintenu.

## **B - Les conditions nécessaires de pactes locaux pour une cohésion économique et sociale**

Les constats et les impensés de la loi contre les exclusions sont révélateurs de la crise de l'action publique justement là où l'urgence est la plus vive. Les opportunités de son renouvellement sont pourtant grandes. Il est temps d'ouvrir la question de la place de l'initiative ou de la citoyenneté dans la vie publique comme potentiel d'innovation sociale. Sur ce point, l'accord est unanime et fonde les espoirs d'une sortie par le haut.

En 1997, un rapport du groupe de travail du Commissariat au Plan *Cohésion Sociale et Territoire*, présidé par J.P. Delevoye président de l'Association des Maires de France, a confirmé ce diagnostic. Le groupe a souligné, en particulier, que c'est « l'aptitude dont font preuve les acteurs de la vie politique et sociale à être dans le territoire des animateurs de changement » qui doit être « facilitée et reconnue plus explicitement comme un atout - un levier - des réformes nationales, de la mise en forme de notre nouveau contrat social ».

Pour que cette analyse s'inscrive progressivement dans les mentalités et les pratiques, nous préconisons la mise en œuvre de pactes locaux. Loin d'être l'expression d'une démission de l'Etat remettant aux collectivités locales des responsabilités qu'il ne veut plus ou ne peut plus assumer, ils sont les fondements d'une autre gouvernance. Dans une économie mondialisée, c'est à l'échelle des dynamiques locales, micro-sociales, ancrées dans la proximité des territoires de vie, que s'inventent les partenariats, que se développent les savoir faire, que se mettent en place les échanges de toute nature, marchands et non marchands, que s'apprennent de nouvelles expressions sociales, politiques et écologiques qui seront décisives pour accompagner la mutation dans laquelle nous sommes engagés et un développement durable de nos sociétés.

### **Un cadre de droit commun ...**

Il ne s'agit pas, une fois de plus, d'envisager une issue en réduisant ses perspectives à des mesures expérimentales. Il s'agit de préciser un cadre de droit commun dont les acteurs locaux puissent se saisir. Pour sortir des systèmes d'insertion et de lutte contre les exclusions dérogatoires au droit commun et compartimentés, il faut partir du terrain pour aller vers une construction collective des politiques publiques et des modalités de leur mise en œuvre à un échelon de petite maille aux contours non prédéterminés. Des situations concrètes préfigurent ce cadre de droit en de multiples endroits avec des approches différenciées. A partir de leur analyse, on peut proposer des grandes orientations pour des pactes locaux. Celles-ci permettront de développer cette modalité d'action et de définir, de proche en proche, les objectifs communs de résultats à atteindre depuis les espaces de vie au quotidien jusqu'au cadre de cohérence global. Les pactes locaux renouvelleront et renforceront les processus démocratiques, l'implication des acteurs et la concertation.

### **... qui s'inscrit dans la proximité, ...**

Pour modifier nos façons de penser le territoire, la mutation est d'abord culturelle. Dans l'inquiétude d'une mondialisation non régulée, il est parfois le refuge d'une recherche d'identité ou la nostalgie d'un modèle opératoire qui a fonctionné pendant plus de deux siècles.

Pour certains, il est surtout un support de la prise d'initiative. Le fil conducteur de leurs propositions repose sur une mise en synergie des flux d'activités pour construire des territoires de projets, des réseaux, des échanges sociaux sur des préoccupations partagées.

Pour d'autres, les appartenances territoriales fondent la capacité humaine à se projeter dans l'avenir, par la révision et le remaniement de l'héritage culturel. C'est cette visée qui détermine leur engagement dans l'action.

L'opposition entre ces deux cultures est peut-être plus formelle que réelle si l'on convient qu'un territoire n'est pas un objet géographique mais se définit par son système de relations : des personnes entre elles, des sociétés avec leur environnement, de la société locale avec la société globale. Tous s'accordent d'ailleurs sans difficultés pour affirmer que l'on ne peut pas penser le local comme échelon d'exécution, maille ou cellule de gestion au bas de toutes les pyramides de la gouvernance. L'échelon de la proximité facilite l'expression, les dynamiques de responsabilisation, les solidarités concrètes, les créations de richesses. Comme espace de vie au quotidien, il permet, mieux que tout autre, de concevoir l'agencement des ressources et des besoins.

### ... qui associe tous les acteurs, ...

- Les **associations** ont une place à prendre, dès les phases initiales, dans la construction des objectifs de l'action sociale. Les prises de décision ne peuvent pas être du ressort exclusif des prescripteurs financeurs, sauf à se priver de leurs avancées et de la somme considérable d'informations utiles dont elles disposent. En effet, dans leurs territoires d'intervention les associations rencontrent, accompagnent des personnes dans un itinéraire de vie, défrichent des domaines d'activités et des filières, explorent des ressources potentielles, au service de leurs membres. Au lieu de réduire l'autonomie de leurs missions collectives de porteur d'opinions et de débats, elles trouveraient dans une participation à part entière à des pactes locaux, une occasion concrète de rénover leurs modes de fonctionnement interne. Elles doivent exprimer leur diversité dans le débat public, sans montrer trop de particularismes. Une perspective de contractualisations dans le cadre de pactes locaux serait constructive et porteuse d'un nouveau climat. Elle pourrait sécuriser cette période délicate de transition et être un point de convergence des énergies.
- Les **chômeurs et précaires** ont une place à prendre dans la construction de pactes locaux qui les concernent au premier chef. Leurs dynamiques d'action sont vulnérables. Le mouvement des personnes dans les associations de chômeurs est souvent rapide, et le chômage n'est pas en soi un statut mais un état transitoire. Les conditions de la représentation collective du syndicalisme doivent être repensées dans le contexte de l'exclusion, dont les mécanismes sont différents, pour préserver les associations de chômeurs d'avoir à se conformer au modèle d'action syndicale. Il s'agit aussi de leur permettre une continuité dans leur action pour faciliter leur expression. Les « Maisons de chômeurs » du Réseau de la Citoyenneté Sociale, celle de Toulouse en particulier, sont parties de la difficulté à vivre le chômage et du besoin d'en parler ; des exclus se sont éveillés à la conscience de leur potentiel, en tant que sujet de leur vie, du temps vide au temps libéré, militants et pour certains créateurs de leur propre emploi.
- Les **travailleurs sociaux**, et avec eux les bénévoles qui apportent du temps et des compétences, ont un rôle important dans la recomposition du champ de l'action sociale. Le déficit d'accompagnement les laisse seuls, confrontés à l'incapacité de régler les problèmes sociaux. Cette souffrance professionnelle est inhibante en l'absence d'espaces de parole où ils puissent élaborer ensemble leurs pratiques et les faire évoluer. La mise en place de « contrats territoriaux de partenaires » en Meurthe et Moselle se donne cet objectif de rapprochement. Une charte de l'action sociale existe aussi dans le Nord Pas-de-Calais.
- Les **entreprises** ont une culture de l'initiative qui fait largement défaut à la sphère de l'action publique. Certains éléments sont transférables, sans mimétisme. Une pratique au sein de la FACE sur deux centres d'activités économiques, à Chambéry et Vaulx-en-Velin, montre

qu'après trois ans de fonctionnement, la conscience des chefs d'entreprises se fait plus vive et leur passage à l'action est en progression : création d'emplois de services aux entreprises et d'emplois nouveaux, remise en cause de la démarche systématique d'externalisation de ce qui n'est pas au cœur de l'activité de l'entreprise et qui a été à l'origine de la création de bataillons de précaires. De façon générale, les entreprises seraient probablement plus attentives aux perspectives d'insertion avancées par les pouvoirs publics, si elles étaient associées à la construction des objectifs et des perspectives concrètes dès l'origine des projets, plutôt que sollicitées pour l'exécution de « mesures pour l'emploi ».

- Les **syndicats** sont apparus comme les grands absents du débat, alors qu'ils ont leur place dans la rénovation de la vie publique et de l'action sociale. Les relations entre syndicats et patronats pourraient dépasser les simples négociations salariales et avoir des objectifs communs si les conventions collectives traitaient des questions d'insertion ; elles pourraient s'inscrire dans le cadre d'accords interprofessionnels régionaux ou de pactes locaux, de façon préventive (premier emploi des jeunes, tutorat, nouvelles activités de services, groupements d'employeurs, comités d'entreprises) ou curative (sous-traitances, réinsertion par l'économie). Le « quatrième niveau de débat social » proposé par l'Union régionale CFDT en Poitou Charentes est une avancée intéressante à ce sujet.
- Les **élus** des collectivités territoriales, surtout aux petits échelons, ne peuvent pas toujours faire face à toutes leurs responsabilités. Dans certains cas, ils peuvent seulement « gérer des dossiers » dont la décision finale leur échappent. Ils ont besoin d'être rassurés sur leur légitimité dans l'exercice de leurs fonctions, mission difficile dans un contexte où les politiques nationales réussissent mal à enrayer l'aggravation des problèmes sociaux qu'ils vivent au quotidien. Si l'utilité de leur fonction d'intermédiation était plus reconnue et si les règles du jeu en vue d'un pacte local se clarifiaient, sans doute auraient-ils plus d'ouverture pour écouter, moins de défensive pour débattre, s'allier avec d'autres collectivités sur des objectifs partagés et laisser l'initiative se déployer.
- D'autres **forces vives** doivent participer aux pactes locaux, personnes physiques ou morales, structures d'appui, chercheurs mettant leur savoir théorique au service d'une analyse des pratiques, et autres acteurs de la mise en débat ou de la communication. Ils ont parfois une place essentielle pour proposer une vision qui ouvre des perspectives aux praticiens, pour relayer publiquement les inventions micro-sociales et empêcher la confiscation locale de la parole. Leur participation à la conception de cadres de droit pour des pactes locaux et pour leur suivi est précieuse. De façon plus générale, le processus de pactes locaux concerne tout acteur qui ne réduit pas son action à l'application de directives et qui élargit son pouvoir d'action en analysant le contexte. Or, ce pouvoir est souvent plus grand qu'il n'y paraît. Son savoir-faire professionnel et relationnel est ainsi amélioré pour une mise en œuvre plus humaine des mesures ou des plans d'action dont il assume la responsabilité, même partielle. Cette nouvelle façon d'être se répand dans tous les milieux professionnels. Elle contribue à produire une culture de confiance, à rendre possible des collaborations et des pactes locaux qui cristallisent les synergies.

### **... qui privilégie les processus sur les procédures pour passer d'un partage des pouvoirs à des responsabilités partagées**

#### **Une démarche participative**

Un pacte local suppose une analyse de la situation menée en concertation, une lecture en commun des problèmes à résoudre et des objectifs communs. Le processus est aussi important que le contenu des propositions. Conduit dans la durée, il sécurise et laisse s'installer une connaissance mutuelle et des relations de confiance. Une dynamique d'acteurs est une appropriation collective,

une intelligence commune d'une situation. Elle suppose l'existence d'un cadre de droit, afin que ils puissent exercer librement et également leur droit d'expression. La crise qui touche l'action publique ne concerne pas seulement les pouvoirs publics, mais toutes les institutions et les corps intermédiaires en général. La parole prise ès qualité, avec une légitimité institutionnelle, tend à prendre le pas voire à s'imposer sur les autres expressions, sans pour autant que la responsabilité concrète des décisions soit élucidée. Parfois, cela resserre l'emprise des opérateurs intermédiaires, qui s'interposent comme experts ou techniciens, et réduit les moyens directs mis à disposition des actions citoyennes dont la légitimité ne repose que sur la volonté d'agir. Une transformation culturelle est nécessaire pour éviter une inflation des médiations qui dilue encore plus la responsabilité. Engagée en certains endroits, elle mérite d'être accompagnée, car c'est un exercice difficile.

### **Des responsabilités partagées pour des résultats communs**

Un partenariat élargit souvent la perception des ressources disponibles : financières, logistiques, facilitation institutionnelle, contribution volontaire immatérielle trop souvent méconnue. Partager les responsabilités, en mettant en commun les moyens, plutôt qu'exercer sa compétence chacun dans son coin, n'est ni familier à notre droit, ni coutumier à notre culture, et nécessite de modifier fortement ses conceptions.

Ré-articuler les approches sectorielles dans une approche globale de pactes locaux est la meilleure manière de ne pas enclaver la lutte contre les exclusions dans le traitement social du chômage. C'est une voie de recomposition, par la base, des relations entre économique et social. La démarche de la Conférence Permanente du Bassin Minier dans le Nord, créée en 1997, se donne cet objectif de proposer une stratégie possible pour un après-charbon, dans un territoire sinistré écologiquement et socialement. Une instance de pilotage associe toutes les institutions concernées. Elle est largement ouverte aux habitants et aux personnes-ressources sur des chantiers thématiques, ce qui a permis de constituer une vision commune. Cette instance est un interlocuteur privilégié, collectif et territorialisé, des pouvoirs publics. Il peut, de ce fait, contractualiser des engagements avec les différents échelons régionaux et nationaux, selon les thèmes et les domaines de compétences.

## **C - Le pacte local, lieu de soutien des initiatives et d'articulation avec les autres échelons territoriaux**

Les pactes locaux, concept et dispositif opérationnel, créent les conditions favorables pour organiser concrètement l'exercice des droits fondamentaux de la personne humaine. La protection des plus vulnérables de nos concitoyens, leur santé, leur sûreté, une vie sociale qui en vaille la peine, sont les missions qui fondent la légitimité de l'Etat, en allant au-delà de son rôle de garant abstrait de la cohésion sociale. Placer les questions civiques et sociales au cœur de la construction européenne, nécessite des espaces publics de délibération permettant l'expression d'une citoyenneté active. Les pactes locaux constituent la pierre angulaire d'une nouvelle gouvernance qui permet de passer du principe à l'action. Un pacte local est un lieu de reconnaissance et de soutien des initiatives et des acteurs locaux. Il répond à un cahier des charges précis dans lequel ces acteurs s'engagent autour d'objectifs partagés. Il est relié avec son environnement et avec les autres échelons territoriaux par des engagements de résultats.

### **La reconnaissance et l'appui aux initiatives et aux acteurs locaux**

#### **Le soutien à la création d'activité**

Pour sortir la lutte contre les exclusions du traitement social du chômage et penser le fossé entre l'économique et le social, il faut libérer l'initiative. Les pratiques progressent et vont dans le sens d'un vrai droit à l'initiative : dans le domaine de l'épargne et du financement solidaire, par exemple, de l'échelon local (clubs d'investisseurs Cigales), à l'échelon régional (Caisse Solidaire du Nord Pas-de-Calais), ou national (Finansol). Les analyses et les approches sont mises en commun pour servir de forces de proposition. Le manifeste du collectif « Synergies » réunit des signataires qui font des propositions pour un environnement favorable à la création d'entreprises, à son émergence, son financement, son accompagnement, à la reconnaissance du statut de créateur.

La création suppose une période plus ou moins longue de maturation du projet pendant laquelle l'investissement immatériel est la principale source de dépense. Accompagner cet effort est de la responsabilité conjointe de la société civile, des pouvoirs publics et du secteur privé. Dans cet ordre d'idées, la Caisse d'épargne de Flandre propose un SMIC de six mois au porteur d'initiative, de l'idée au projet.

Pour accéder aux conseils et à la formation dont il ressent le besoin, et pour s'insérer dans les réseaux économiques nécessaires au développement de son entreprise, le créateur doit souvent être accompagné. C'est une relation de proximité dont les modalités doivent être précisément définies et exercées avec une grande rigueur professionnelle. La reconnaissance et le soutien des organismes qualifiés relèvent de la responsabilité locale des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat. Cet accompagnement réclame un effort public financier en contrepartie duquel le créateur s'engage à être accompagné. Le recours à une épargne solidaire, mobilisée au plus près des créateurs et de leur environnement, stimulée par des mesures fiscales incitatives, devra compléter ces financements publics.

Pour créer et pérenniser leur entreprise, les créateurs ont besoin de fonds propres et d'un accès facilité aux institutions bancaires et financières. Des réseaux, comme Finansol ou FIR, existent aux côtés des banques qui expertisent les dossiers de petits projets, prêtent, apportent des fonds propres ou garantissent des emprunts bancaires, mais la capacité financière de ces réseaux est limitée et mérite d'être renforcée par des financements publics et privés. Pour limiter la dépendance envers des financements publics aléatoires et conditionnels, l'une des voies consiste aussi à créer une marge d'autonomie financière en envisageant, par exemple, le développement de fondations à usage d'intérêt général ou social, comme l'Union Régionale CFDT se propose de faire.

## **Les soutiens des initiatives de citoyenneté sociale et politique**

Les démarches citoyennes ne se limitent pas à la sphère de l'emploi salarié, à la réinsertion sur le marché du travail ou à la création d'activité ou d'entreprise. Elles visent aussi une expression culturelle, sportive, sociale ou ludique. Elles cherchent à résister collectivement aux pratiques inévitables, aux discriminations, aux relégations. Les mouvements pour le droit au logement, l'obtention de titres de séjour pour les migrants, parfois menés dans l'illégalité, font partie intégrante de la recomposition sociale pour l'accès aux droits. Une dimension collective neuve dans ses modes d'expression prend peu à peu corps dans la société française, des espaces de débats s'ouvrent. Ils méritent toute l'attention et devraient être plus largement encouragés, car ils contribuent à résister aux formes extrêmes de la désespérance qui minent le sens civique. La politique régionale du Nord Pas de Calais, les règles de fonctionnement et le soutien financier apporté aux associations de chômeurs, aux initiatives des habitants de quartiers dits sensibles, aux projets de solidarité internationale sont une avancée intéressante dont les exemples pourraient être repris ailleurs.

Une place particulière doit être faite aux échanges locaux non monétaires pour ne pas les pénaliser sous prétexte de concurrence avec le secteur marchand, et ne pas restreindre leur portée alternative en les cantonnant à un marché spécifique pour les pauvres. Les réalisations pratiques sont, là aussi, nombreuses. Leur recensement et leur analyse permettraient de voir comment les inscrire plus solidement dans les échanges de proximité et assurer leur pérennité au sein de pactes locaux.

## **Un cahier des charges pour un pacte local**

### **La pertinence du processus**

Il faut conduire une stratégie de changement à long terme sans renoncer à résoudre les problèmes concrets, sociaux, sanitaires, sécuritaires qui se posent quotidiennement et dans l'urgence. Tel est le défi de l'action publique et de la société en général : mettre en œuvre ses intentions autour d'un projet de société, avec une vision à long terme. Sur quelles forces s'appuyer ? Des avancées ont été faites jusqu'à présent dans des interstices et des expérimentations probantes ont été développées. Elles ont maintenant atteint un seuil de visibilité qui permet d'envisager des cadres de droit commun, de fonder une proposition sociale qui inverse la perspective et parte de ces espaces micro-sociaux de recomposition sociale.

Pour changer d'échelle, il faut continuer à innover mais aussi faire évoluer les institutions pour ne pas fragiliser encore plus le cadre de droit créé. Il faut articuler les démarches dans une cohérence globale. Le processus de pacte local est la pierre angulaire de cette démarche et donne un sens concret à la maîtrise de notre devenir.

### **Un cahier des charges du pacte local**

Les conditions de faisabilité dégagées plus haut constituent un fil conducteur pour définir un cahier des charges du pacte local.

- Une forme de concertation qui reste informelle jusqu'à ce que les acteurs concernés aient eux-mêmes trouvé la meilleure façon de la concrétiser.
- Pas de contours-type, géographiques ou administratifs, pour laisser s'installer un débat qui produise des dynamiques de regroupement autour de thématiques, des synergies entre les personnes qui les portent, des méthodes pour franchir les obstacles, des priorités et des articulations avec les échelons territoriaux supérieurs.
- Un portage politique par un chef de file. Les lois de décentralisation confient la compétence sociale à l'échelon départemental. Un pacte local suppose la définition d'une politique d'action sociale à laquelle tous les acteurs concernés contribuent. C'est à cette condition que le représentant du Département peut être accepté avec légitimité dans l'exercice d'une fonction de coordination. C'est ce que les Comités Territoriaux de Partenaires de Meurthe-et-Moselle

cherchent à obtenir par une approche intergénération au niveau des pays. Elle permet de définir des services et leur coût, l'implication des habitants amenés à en devenir les utilisateurs.

- Un financement dans la durée, facilement mobilisable. Ceci implique la fongibilité des fonds d'aide publics et des procédures simples.
- Des objectifs de résultats et des critères d'appréciation clairement exprimés après concertation entre tous les acteurs du pacte qui s'y engagent, y compris les financeurs.
- Une évaluation transparente de l'utilisation des financements globalisés. Des critères d'appréciation quantitatifs mais aussi qualitatifs, des tableaux de bord, des rencontres périodiques pour analyser et lever les obstacles qui peuvent l'être et responsabiliser chacun sur sa participation.
- Des participants observateurs qui veillent, par une certaine distance et une méthode, à empêcher la confiscation de la parole, à permettre aux membres du pacte de prendre du recul par rapport à leurs pratiques, à réguler les inévitables divergences de points de vue ou d'intérêts, à faciliter la formulation de bilans d'étapes et la définition de priorités. Comme toutes les autres formes de participations, elle est soumise à contractualisation.

## **L'articulation et la contractualisation entre les échelons territoriaux**

### **L'échelon régional, acteur privilégié de l'interface entre l'échelon national et les territoires**

L'articulation territoriale de l'action économique et sociale suppose une maille ample, mais qui soit suffisamment proche des pays et des territoires de vie pour permettre la convergence des initiatives locales et les collaborations avec les échelons inférieurs. Il faut donner une consistance meilleure aux missions de la Région dont la relative jeunesse comme collectivité territoriale de plein droit explique les difficultés et les hésitations.

En Meurthe-et-Moselle, la position du Conseil Général n'est pas «départementaliste ». Elle ne consiste pas à composer un programme intégré de développement à son niveau, mais à encourager la mise en relation entre les pays et la Région pour qu'ils passent ensemble des contrats auxquels le Département apportera sa compétence sur l'action sociale. Elle soutiendra les rapports intergénérationnels pour mettre en cohérence les volets PMI, Gérontologie, Handicap, et créer des prestations pour les habitants de ces territoires de proximité, qui concorderont, si possible, avec les délimitations des pays ou des intercommunalités où les partenariats sont déjà constitués.

Le projet de loi d'orientation d'aménagement durable du territoire sera mis en débat à la rentrée parlementaire d'automne. L'enjeu est de passer d'une logique d'aménagement et de moyens à une logique de projet et de mise en cohérence entre les échelons, les filières et les acteurs. L'exposé des motifs repose sur l'affirmation d'une forte demande des Français pour aménager le territoire, car ils ont compris que les politiques sociales et les actions pour l'emploi heurtaient de plein fouet les logiques libérales qui concentrent, sélectionnent et organisent le développement autour de quelques espaces privilégiés. La Région, comme chef de file, est appelée à coordonner l'action avec les échelons inférieurs. Les pactes locaux s'inscrivent dans cette vision dynamique et préfigurent les modalités nouvelles de relation, de mise en cohérences et de responsabilité partagée. Ils sont la « brique de base » d'une nouvelle gouvernance qui veut conduire un changement globalement cohérent grâce à des articulations construites, de proche en proche, à chaque échelon territorial.

## **D - Promouvoir des pactes locaux comme pierre angulaire des politiques à venir**

### **Un groupe national pour avoir une vision d'ensemble du processus**

Pour promouvoir des pactes locaux comme une pierre angulaire des politiques à venir, nous proposons de mettre en route un processus de 18 mois correspondant au calendrier de préparation de la loi d'aménagement et de développement durable du territoire et des contrats de plan Etat Région et qui concorde avec l'échéancier de la réforme européenne des fonds structurels. L'objectif serait de promouvoir le concept de pacte local en partant de son ancrage dans les pratiques. Pour y parvenir, il faut tenir les deux bouts du processus :

- la remontée des pratiques avec les espoirs dont elles sont porteuses en termes d'articulation, d'essaimage et de méthode,
- l'analyse et la mise en cohérence de ces avancées, ponctuelles et encore partielles, autour d'un projet social dont la portée est multidimensionnelle et globale.

Cette vision d'ensemble devrait être portée à l'échelon national, voire européen, en associant des praticiens, pour permettre de faire le lien entre l'idée et sa réalisation, le local et le global, pour dégager des lignes de force, des voies de proposition, sans perdre de vue l'application concrète sur des territoires. La vision générale soutient les projets locaux. Ceux-ci s'enrichissent des comparaisons réciproques. Ensemble, ils contribuent à déterminer les ressorts pertinents, les leviers, les points de blocage et les meilleures façons d'ancrer le concept de pacte local de manière pragmatique, en respectant les principes généraux et le cahier des charges.

### **Promouvoir les dispositions légales nécessaires**

Pour faire progresser ce concept, il ne s'agit pas de faire une nouvelle loi mais de faire évoluer les modes de pensée, et tout particulièrement ceux des décideurs. Néanmoins, certaines dispositions juridiques et légales pourraient en faciliter la promotion, voire faire sauter des blocages qui en inhibe totalement l'émergence.

Les prochaines lois qui vont être débattues puis votées doivent être mises à profit pour avancer sur certains points-clés tels que le droit à l'initiative et le soutien à la création d'activité, la reconnaissance et la définition du cadre d'exercice des échanges locaux non monétaires, le financement et le statut des associations, la fongibilité sur le territoire des fonds d'aide publics, l'intercommunalité, l'aménagement et le développement durable du territoire, les contrats de plan Etat Région, le cumul des mandats.

Des mesures ont déjà été prises sur certains de ces domaines, mais elles restent partielles et dans la plupart des cas insuffisantes ou biaisées dans leur application territoriale.

### **Mettre en place un observatoire citoyen des politiques publiques**

L'observation des mécanismes, des dysfonctionnements ou tout simplement des difficultés rencontrées sur le terrain pour utiliser au mieux les nouvelles lois, apportent des indicateurs précieux pour alerter et faire des propositions. L'angle d'approche d'une mission d'observation

pourrait être la coordination locale de l'action. Quelle est sa réalité ? Facilite-t-elle ou entrave-t-elle la constitution de pactes locaux ? L'application des nouvelles législations favorise-t-elle la cohésion économique et sociale locale ou accroît-elle les concurrence et les fractures ?

Il va falloir déterminer les conditions de mise en application de la loi contre les exclusions après d'importantes lois dans des champs complémentaires : la réduction du temps de travail, le plan emploi pour les jeunes, etc. Ces lois affectent directement et indirectement la lutte contre les exclusions et ne peuvent être écartées du champ de vision pour penser la cohésion sociale et économique dans son ancrage local. Ces nouvelles dispositions constituent une matière importante pour observer les mécanismes qui font dévier les lois de leurs intentions initiales.

L'avance remboursable pour les jeunes qui veulent créer leur activité en est un exemple. Cette initiative de la société civile a abouti à une négociation directe avec le gouvernement. Malheureusement, elle n'a pas été associée à la rédaction des circulaires d'application qui ont réduit sa cohérence d'ensemble et son potentiel d'encouragement de l'initiative et de l'innovation. Bien pire, elles exacerbent la concurrence locale au lieu de créer la cohésion. Autre exemple, la réduction du temps de travail ignore les formes de temps partiel qui engendrent le plus de précarité, les employeurs multiples, et tous les temps partiels contraints qui se multiplient en dehors du cadre légal.

## **Etudier et faire connaître les expériences régionales et européennes**

Le recensement et l'observation des initiatives et des collectifs engagés dans des démarches proches de pactes locaux permet une collecte des avancées du terrain sans oublier de prendre en compte les échecs, riches d'enseignement. Ils ne doivent déboucher ni sur des dénonciations vides de propositions, ni sur des recettes qui biaisent le regard et le ramène à des dispositifs préexistants, mais sur un diagnostic objectif qui permet d'élaborer de nouvelles pratiques appropriées collectivement. Ce diagnostic permet de voir les étapes franchies, le nombre des expérimentations, leurs points de recoupement, les questions communes qui ressortent de manière probante même si les effets sont différenciés. Cette analyse permet de mettre en évidence les conditions, les processus et les étapes par lesquels la nouvelle gouvernance plus participative que nous préconisons sera progressivement viable.

Cette étude doit se faire dans toutes les régions de France qui innovent, mais elle doit être étendue au reste de l'Europe pour voir ce qui se fait ailleurs et prendre des points de repère. Il est, en effet, essentiel de voir ce que d'autres cadres institutionnels, en Irlande, au Danemark, en Italie, Belgique ou ailleurs, permettent dans la coordination locale de l'action et la cohésion qui en découle.

Une série de publications sur les expériences régionales pilotes françaises et européennes permettrait de les faire connaître, de faciliter les échanges entre sites, d'informer les parlementaires et les acteurs du monde politique, social et associatif.

## **Organiser des débats régionaux et nationaux autour de ces expériences**

La mise en débat autour des expériences et de la manière dont elles se sont ancrées dans les territoires enrichit la compréhension des processus qui génèrent des pactes locaux. L'articulation entre local et global est mise en situation par l'ouverture d'un espace public de débat. Il faudrait ainsi organiser des débats régionaux ou locaux, auxquels les membres du groupe national participeraient, ainsi que des invités d'autres territoires et d'autres pays. Les débats auraient lieu là où les avancées sont les plus significatives. Ce pourrait être, à titre d'exemple, une politique régionale de services de proximité en Nord Pas-de-Calais, un quatrième niveau de débat social territorialisé en Poitou-Charentes, des espaces de citoyenneté sociale et de prise d'initiatives locales en Midi-Pyrénées, une mise en réseau d'acteurs institutionnels, élus et associatifs pour

engager une construction concertée de la politique des pays dans le cadre des contrats de plan en Languedoc-Roussillon, etc.

Le débat devrait être porté au niveau des responsables politiques en suivant le calendrier de l'action publique engagée dans les 18 mois à venir. Si une telle dynamique pouvait se réaliser et être suffisamment nourrie par des apports concrets, elle pourrait déboucher sur une large mise en débat nationale, avec des points de référence européens, au cours d'une Université d'été en 1999 qui réunirait les différentes mouvances associées à sa construction.

Le collectif Pactes locaux

## **Annexe : Initiatives et expériences visitées pendant l'enquête préalable**

- Une démarche de « pactes globaux et partenariaux de lutte contre l'exclusion » dans la Région Rhône-Alpes (Convention avec ATD-Quart-Monde dans le contrat de Plan Etat-Région 94-98).
- La politique régionale du Nord-Pas de Calais qui met actuellement en place une commission « citoyenneté solidaire » parce que « les conditions pratiques de la démocratie au quotidien ne sont pas réunies ».
- L'élaboration d'une charte régionale d'acteurs, en Languedoc-Roussillon qui partagent la conviction que « le développement des territoires n'a de sens qu'à travers la création de lien social, la lutte contre les causes de l'exclusion, la préservation des ressources naturelles, le soutien aux expressions culturelles, l'amélioration des conditions de vie pour répondre aux besoins de tous les citoyens » ainsi que l'ouverture d'espaces de débat public avec les chômeurs autour de leur représentation et de la création d'activités.
- Des « contrats territoriaux de partenaires » en Meurthe-et-Moselle.
- La proposition d'un « quatrième niveau de dialogue social par l'Union régionale CFDT Poitou-Charentes pour créer des espaces d'initiatives, d'autres instruments que la négociation collective et la gestion paritaire, dans des domaines de l'insertion par l'économie, de l'économie solidaire ou encore de nouveaux instruments financiers permettant de préserver une marge d'autonomie dans les engagements d'actions solidaires.
- Une politique régionale de « carrefour des pays », la coordination d'une réflexion autour de l'accompagnement de la création d'emplois-jeunes en Lorraine.
- Le diagnostic participatif animé par la Conférence permanente du Bassin minier, interlocuteur collectif pour penser l'après-charbon.
- Le manifeste « Pour ouvrir largement les portes de l'initiative économique et de la création d'entreprise » du collectif Synergies, composé de dix-huit organismes et réseaux actifs dans l'appui à la création d'entreprise. Il organise une Conférence Nationale sur ce thème en novembre 98.
- Finansol, association de promotion de l'épargne et du financement solidaire regroupant des banques gestionnaires de fonds communs de partage et éthique, et des opérateurs financiers solidaires investissant, garantissant et prêtant aux exclus du système bancaire classique.
- Lors du reportage, des documents ont également été recueillis et ont servi à construire cette synthèse. Ils sont disponibles sur demande.