



Conférence internationale

22 et 23 septembre 2010

Quel projet de société pour demain?

Coopératives, mutuelles et territoires:
Enjeux, défis et alternatives

Centre des congrès de Lévis



Les coopératives et mutuelles dans leurs rapports avec l'État

Services de proximité et coopératives sociales : l'expérience italienne

Par **Enzo Pezzini**, directeur du bureau de Bruxelles de la Confédération des coopératives italiennes.

Introduction

L'histoire de l'expérience coopérative nous a montré l'énorme versatilité et la grande fécondité de la méthode coopérative qui a permis de la voir appliquée avec succès à diverses activités économiques et sociales. Au cours des dernières décennies une nouvelle forme coopérative a vu le jour en Italie dans la deuxième moitié des années '70 : les coopératives sociales. Elles sont une tentative de donner des réponses innovatrices aux anciens et nouveaux besoins sociaux (personnes handicapées, toxicomanie, soins aux personnes âgées, santé mentale, jeunes en difficulté, ...) à travers des structures stables et organisées, mais au même temps flexibles et efficaces, de sorte qu'il a été possible de réaliser de nouvelles formes d'intervention sociale dans des organisations qui garantissent aujourd'hui une gestion démocratique et une responsabilisation des tous les acteurs impliqués.

C'est dans la méthode coopérative que cet ensemble d'exigences a trouvé sa synthèse, ce que l'on peut également voir comme une conséquence d'un processus de renforcement de la dimension productive du monde associatif, des organisations de bénévolat et des organisations coopératives dans le domaine des services sociaux. En Italie, c'est au cours des années 60 qu'ont lieu les toutes premières expériences d'utilisation de la forme coopérative dans le but de mener une activité de solidarité dans le domaine des services à la personne. Mais c'est surtout au cours des années 70 que le phénomène prendra son essor avant d'exploser dans les années 80 et de se consolider dans les années '90.

Les explications de ce développement rapide peuvent être identifiées par quelques processus générateurs dont les effets croisés ont contribué à donner vie à ce nouveau phénomène entrepreneurial :

1. Tout d'abord, on assiste à l'émergence de nouveaux besoins non satisfaits par les agences traditionnelles de *welfare* — les administrations publiques et, dans le cas spécifique de l'Italie, les familles et les noyaux parentaux élargis — qui, en général, veillent à l'amélioration de la qualité de la vie des personnes ainsi que des communautés (Centro studi Cgm, 2005). Notamment la production des services de soins aux personnes âgées et à la petite enfance relevait des familles. La fragmentation et l'augmentation de la demande de services se heurtaient à une structure rigide de l'offre publique.

En outre, l'augmentation de la demande de services liée au vieillissement de la population d'une part, et d'autre part, l'émancipation des femmes et leur participation active au marché du travail, ont aussi fait évoluer le modèle familial. On assiste aussi à la montée de nouvelles formes de pauvreté dites pauvretés post matérialistes, parce qu'elles ne sont pas la conséquence de privations matérielles mais sont plutôt liées à des distorsions et des handicaps sociaux (toxicomanie, alcoolisme, délinquance, ...)

2. Émergence dans les années '70 des nouveaux besoins et nécessité de services qui répondent également à une situation de crise économique. Le modèle de l'Etat providence de cette période entre en crise en raison d'une crise fiscale de l'Etat causée par la réduction du taux de croissance et le ralentissement des recettes publiques à un moment où les dépenses augmentent et en raison de la compétition internationale qui pousse alors les entreprises à réduire les coûts liés à leur responsabilité sociale.

Dans le but de pallier à ces carences, des initiatives citoyennes voient le jour sous l'impulsion de personnes bénévoles afin de mettre en place des services concernant la réhabilitation et l'assistance aux personnes défavorisées, l'insertion professionnelle des handicapés, la réinsertion des toxicomanes, l'assistance aux mineurs ayant des difficultés familiales et l'assistance aux personnes sans domicile fixe. Le développement de tels services a nécessité le recours à un dispositif salarié et professionnel, en complément du dispositif bénévole, dans le but d'offrir des services de qualité et pour garantir la continuité.

Beaucoup d'organisations nées pour développer l'activité de plaidoyer (*advocacy*) ou de promotion de droits sociaux, se sont transformées en producteurs de services, condition nouvelle essentielle pour

réaliser la mission qui avait motivé leur naissance. L'évolution de la dimension productive a été ensuite renforcée et accélérée par la diffusion de stratégies de délégation de missions de service public à des associations citoyennes en ce qui a trait à la production des services sociaux, surtout au niveau local. Elles ont indubitablement permis l'émergence de nouveaux acteurs comme les coopératives sociales, organisations pouvant mieux répondre à la production de services de proximité, et ce, de manière continue, professionnelle et entrepreneuriale.

3. La première phase de développement de la coopération sociale s'est alors produite simultanément à la croissance du système de l'offre de services publics (Service Sanitaire National) et du développement généralisé de services aux personnes par les municipalités qui avaient commencé dans les années 80. Si on relie à cette analyse le constat d'une plus grande présence de la coopération sociale dans les régions où le fonctionnement des services publics est le meilleur, on peut affirmer que la coopération sociale, au moins dans sa première phase, est née non pas de la crise, mais bien du développement du système de *welfare*.

De plus la coopération sociale s'est propagée dans les zones économiquement plus solides, là où existait aussi un capital social fort, d'un patrimoine de confiance dans les relations sociales, une tradition d'engagement civique et de vie associative. Durant plus de 20 ans, les coopératives sociales se sont développées sans cadre juridique propre, se fondant dans le cadre général du statut coopératif traditionnel au sein duquel elle a fait entrer des membres associés bénévoles.

On peut dire donc que la coopération sociale est le fruit d'un processus d'évolution et d'une adaptation sociale expérimentée directement sur le terrain à travers l'engagement de personnes et de groupes qui ont voulu offrir stabilité et continuité à des initiatives nées spontanément de l'engagement social et du bénévolat.

La reconnaissance

La reconnaissance officielle de la coopération sociale est survenue fin 1991 avec la loi 381 laquelle légitime, avec peu de modifications et en imposant quelques limites, la formule de coopérative sociale telle qu'elle s'était constituée de façon autonome. Selon cette loi, les coopératives sociales «ont comme objectif l'intérêt général de la communauté pour la promotion humaine et l'intégration sociale des citoyens à travers : a) la gestion des services sociaux, sanitaires et éducatifs ; b) le déroulement d'activités diverses – agricoles, industrielles, commerciales ou de services – ayant pour but l'insertion dans le monde du travail de personnes défavorisées ».

Les coopératives définies communément comme coopératives sociales de type A s'articulent principalement autour de l'assistance à domicile, des centres d'accueil, des centres socio-éducatifs, des communautés thérapeutiques, de l'éducation et de la prévention, des crèches et des maisons de repos en faveur d'usagers tels que les handicapés physiques et mentaux, les personnes âgées, les mineurs, les toxicomanes, les personnes atteintes du sida.

Les coopératives sociales définies communément de type B, conçues dans le cadre de politiques actives pour l'emploi, s'articulent principalement autour de l'agriculture, de la manutention des espaces verts, du nettoyage, de la blanchisserie industrielle, de l'informatique, de la reliure et la typographie, des activités artisanales et de services. Les travailleurs défavorisés occupés dans ces coopératives «d'insertion professionnelle» sont des handicapés physiques et mentaux, des patients en psychiatrie, des toxicomanes, des détenus pouvant bénéficier de mesures alternatives à l'incarcération ferme et des adultes défavorisés. L'expérience est novatrice dans le panorama du phénomène coopératif parce que la poursuite de l'intérêt de la communauté - pas uniquement celui des membres – est prioritaire.

La loi se caractérise par les dimensions suivantes :

1. Elle reconnaît explicitement que de telles coopératives opèrent non plus seulement dans l'intérêt des membres et des personnes défavorisées nécessitant assistance, mais poursuivent « l'intérêt général de la communauté, en vue de la promotion humaine et de l'intégration sociale des citoyens » (art. 1). Cela constitue non seulement un retour à l'état d'esprit original du mouvement coopératif, mais aussi une ouverture vers de nouveaux espaces en ce qui concerne le développement de la coopération. Cette disposition est tout à fait en harmonie avec le septième principe coopératif tel que prescrit par l'Alliance Coopérative Internationale (ACI), l'engagement envers la communauté.

2. Elle reconnaît que les personnes engagées au seul titre de bénévoles peuvent être membres, tout en limitant leur présence à 50 % de l'ensemble des membres travailleurs, ainsi que les usagers et les personnes ayant des difficultés à s'insérer sur le marché du travail. Dès lors, cela rend possible la pluralité d'acteurs porteurs d'intérêts différents (travailleurs, usagers, volontaires, associés souscripteurs) qui s'associent pour œuvrer ensemble à travers la coopérative. Les coopératives sociales peuvent être considérées comme le prototype d'une organisation « multi-stakeholder » (multi sociétariat) (art. 2).

3. Elle définit qu'au moins 30 % des effectifs des coopératives de type B doivent être des personnes défavorisées. La loi définit comme personnes défavorisées les handicapés physiques, mentaux

et sensoriels, les personnes en traitement psychiatrique, les toxicomanes, les alcooliques, les mineurs en âge de travailler et ayant vécu des situations familiales difficiles, les condamnés ayant accès aux mesures alternatives à la détention. Les travailleurs défavorisés doivent être membres de la coopérative si cela est compatible avec leur état (art.4).

4. Elle reconnaît l'existence de rapports privilégiés entre les coopératives sociales et les administrations publiques. Cela veut dire que les autorités publiques, même en dérogation aux règles en matière des contrats, peuvent conclure des conventions directes avec les coopératives (de type B), quand le montant ne dépasse pas \$280 000 dollars, ou par procédure sélective pour des montants supérieurs (art. 5).

5. Elle reconnaît quelques avantages fiscaux. En particulier les cotisations à la sécurité sociale obligatoire dues par les coopératives sociales, Ces dernières, en ce qui concerne la rétribution donnée aux personnes défavorisées, en sont totalement exemptées (art.4).

Un an après la loi, un autre élément de reconnaissance est intervenu. En avril 1992, une convention collective réglementant le statut des travailleurs des coopératives sociales a été signée au niveau national entre les trois confédérations coopératives et les trois confédérations syndicales.

Les dimensions du phénomène

La dernière enquête statistique (2007) réalisée par l'Istat (Institut national de statistique) sur le plan national démontre qu'au 31 décembre 2005, 7 363 coopératives sociales étaient actives en Italie. Dans 59 % des cas (4 345 organisations), il s'agit de coopératives qui fournissent des services sociaux, sanitaires et éducatifs (les coopératives de type A) tandis que, dans 32,8 % des cas (2 419 organisations), ce sont des coopératives engagées dans l'insertion professionnelle des personnes défavorisées (coopératives de type B). Les coopératives à objet mixte, c'est-à-dire celles qui combinent les activités de type A et de type B, et les consortiums représentent respectivement 4,3 % (soit 315 coopératives) et 3,9 % (soit 284 consortiums).

Les coopératives sociales emploient environ 244 000 travailleurs rémunérés — dont 211 000 ont le statut d'employés, 32 000 ont un contrat de collaboration et un peu plus de 1 000 individus ont un contrat d'intérim — et 34 000 personnes non rémunérées, à savoir 30 000 volontaires, 3 000 volontaires du service civil et quelque 700 religieux. On relève que les femmes représentent 71,2 %

des ressources humaines. Du point de vue économique, les coopératives sociales réalisent un volume d'affaires annuel cumulatif d'environ \$9 milliards de dollars.

Les relations avec l'administration publique

En Italie, au niveau local, un pourcentage supérieur en moyenne à 50% de l'enveloppe financière des municipalités destiné au secteur de l'assistance sociale et des services sociaux, est utilisé pour acheter des services fournis par des coopératives sociales.

Il s'agit d'un long chemin. Comme on l'a vu dans la description initiale, c'est le démarrage dans les années 70, puis l'expansion des années 80 qui ont conduit à l'approbation de la loi 381 en novembre 1991 sur la coopération sociale et donc à la reconnaissance formelle, pour la première fois, de la fonction d'utilité publique de ces entreprises. Cette ouverture rend possible des conventions directes pour la fourniture de services avec les administrations publiques (art. 5 de la loi 381).

Jusqu'en 1992, la relation entre administrations publiques et coopératives sociales a été caractérisée par la passation de contrats en direct. Donc initialement cette relation n'est pas inscrite dans une concurrence avec d'autres types d'entreprises et est fortement liée aux accords établis sur base locale et fondés sur le principe de l'adaptation mutuelle. Avec la directive européenne en 1992 (92 /50) ont été introduit des critères qui visaient à rendre plus transparent les processus d'externalisation des services, ce qui a rendu obligatoire le recours à l'appel d'offre ouvert à toute entreprise européenne pour des contrats publics supérieurs à \$200.000 euro (\$280, 000 CAN).

Avec une certaine lenteur, le recours à la compétition a donc été mis en place. Dans ce nouveau cadre, les relations entre administrations publiques et coopératives sociales sont devenues plus difficiles et les éléments de collaboration, qui ont caractérisé les débuts, ont été substitués par une approche plus marquée par la négociation.

C'est dans cette période qu'ont commencé les appels d'offre «au prix le plus bas», ce qui a généré des situations de conflit entre coopératives sociales et plusieurs administrations. Pour compléter la description des instruments mis en place, il faut aussi mentionner un troisième cas de figure, il s'agit de la concession. C'est-à-dire que l'administration ne se limite pas à transférer la tâche d'offrir un service, mais fait aussi porter à la coopérative sociale la responsabilité du service. La coopérative gère alors à ses risques et en son nom pour le compte de l'administration publique.

Quelques considérations

La coopération sociale s'est créée une identité spécifique avec l'introduction du multi sociétariat, le lien à la communauté locale et la mise en réseaux. Ceci a permis de valoriser les potentialités des réseaux de solidarité qui existent dans le milieu et d'interagir avec les structures administratives publiques et les services locaux.

Elle s'est donnée une infrastructure entrepreneuriale originale. Au départ, les coopératives sociales étaient des initiatives de bénévolat. Sur une période de 15 ans, elles ont franchi un remarquable parcours de consolidation entrepreneuriale. En outre, elles ont amélioré la gestion, la composition du patrimoine, le savoir-faire productif et commercial et la capacité d'accès au crédit. À cela, on peut y ajouter le processus de regroupement des entreprises en consortiums, qui est une des principales explications du développement des coopératives sociales. Elle a su mettre au point des instruments financiers adaptés.

Mais surtout, la construction d'une identité spécifique et la masse critique «politique» qui l'accompagnait a permis d'obtenir de l'Etat un cadre légal approprié et permis de négocier avec les syndicats un convention collective nationale spécifique. Cela a pu se réaliser parce que l'innovation conceptuelle et l'expérimentation ne se sont pas traduites par une séparation organisationnelle entre le mouvement coopératif existant et cette nouvelle coopération mais bien plutôt par une étroite liaison avec celle-ci. En effet les organisations coopératives italiennes se sont pleinement engagées dans le développement de la coopération sociale. Confcooperative, notamment, en avait fait l'un des sujets principaux de sa propre action politique et de développement.

Les enseignements qu'on peut en tirer pour le mouvement coopératif sont qu'il faut savoir devenir un mouvement social, qu'il faut s'équiper pour exercer un rôle politique. Autrement on risque de perdre identité et autonomie. Les coopératives sociales et les autres acteurs de l'économie sociale peuvent jouer un rôle fondamental dans la transformation de l'Etat social surtout dans les services de proximité et dans la lutte contre l'exclusion à la condition :

- a) Que l'Etat prenne et assume pleinement son rôle et les fonctions qui ne peuvent pas être déléguées (programmation des services fondamentaux pour tous, coordination et valorisation des ressources publiques et privées présentes dans les territoires, surveillance et contrôle) ;
- b) Que le marché, dans sa fonction primaire de production de biens et services à travers la loi de la demande et de l'offre, reconnaisse ses limites ;

- c) Que les expériences coopératives sachent faire valoir leur capacité d'unir efficacité et solidarité afin d'obtenir la reconnaissance de leur rôle d'anticipation de réponses aux nouveaux besoins, d'intégration et complémentarité aux services existants, de stimulation des institutions et des politiques sociales, surtout celles qui concernent les plus faibles ;

- d) Qu'elles soient finalement aidées en conséquence.