

ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Une réalité, une exigence

*par Elisabeth Maurel **

Un changement de perspective est nécessaire pour sortir les SIAE d'un risque d'enfermement et pour rompre les effets de stigmatisation de leurs publics.

Il paraît indispensable d'ouvrir de nouvelles voies à l'IAE en la positionnant délibérément comme un acteur du développement local et de l'intégrer dans des politiques territoriales d'emploi, comme cela est déjà concrètement expérimenté sur le terrain. L'aide à l'insertion ne doit plus être considérée seulement comme un processus individuel d'accompagnement et d'adaptation à l'emploi, mais comme un processus collectif contribuant au développement de l'économie locale. Du côté des collectivités publiques, l'insertion ne doit plus être envisagée comme un coût social, mais comme un investissement collectif apportant des bénéfices socio-économiques sur un territoire.

Une politique de promotion de l'emploi

S'inscrire délibérément dans une économie de développement et de promotion de l'emploi, est-ce un tournant si radical pour l'IAE ? Ne serait-ce pas plutôt retrouver une de ses inspirations premières ? Les analystes des politiques de l'emploi (1) montrent clairement que celles-ci se sont structurées autour de deux axes : une intervention sur le marché du travail qui privilégie une entrée par les publics, et un axe micro-économique, qui privilégie la promotion de l'emploi par le soutien aux initiatives locales et l'aide à la création d'activités.

Ce second axe s'est concrétisé à la fin des années 1970 par l'installation d'une « Mission Promotion de l'Emploi » au sein de la Délégation à l'Emploi, par la création d'un outil financier, les « Conventions pour la promotion de l'emploi », et par des programmes tels que ceux des « Emplois d'Utilité Collective » puis des « Emplois d'Initiative Locale » (EIL). Cette politique de promotion de l'emploi a offert un premier support à certaines initiatives d'« entreprises sociales d'insertion », comme le rappelle Bernard Eme dans l'historique détaillé qu'il en retrace (2). Les programmes EIL ont aussi fourni les postes de permanents des premières associations intermédiaires. Les dotations déconcentrées de promotion de l'emploi peuvent être mobilisées pour l'aide au démarrage des SIAE, les études de faisabilité, l'expérimentation de nouvelles activités (3).

* Ingénieur de recherche, PACTE/IEP de Grenoble, elisabeth.maurel@iep.upmf-grenoble.fr

(1) Nous nous appuyons principalement sur les analyses des auteurs de l'ouvrage : « Des emplois près de chez vous, la territorialisation des politiques d'emploi en questions », sous la direction de **T. Berthet**, préface de D. Balmay, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, et notamment sur l'article de **C. Guillon** « La résistible ascension du territoire en matière de politique d'emploi : retour sur trente ans de relations entre politiques d'emploi, territoires et territorialisation », p. 51 à 85. Cf. aussi : « Politique de l'emploi et mise au travail sur des activités utiles à la société », **B. Simonin**, Centre d'études de l'emploi et Commissariat général du Plan, document de travail n° 13, février 2002.

(2) « Sociologie des logiques d'insertion, processus sociopolitiques et identités », Thèse de doctorat de sociologie, B. Eme, Sciences Po, Paris, 6 décembre 2005. Cf. *Economie & Humanisme*, n°377, juin 2005.

(3) Le Fonds interministériel de soutien aux initiatives, porté par un partenariat local, peut également soutenir des projets dans une approche de développement territorial.

Une politique ciblée sur les publics

Face au développement d'un chômage massif dans les années 1990, les politiques de l'emploi vont perdre peu à peu ces perspectives, au profit quasi-exclusif d'une entrée par les publics, donc déterritorialisée. Des dispositifs se multiplient, déconnectés des politiques économiques générales. Les SIAE (4) sont entraînés, de par leurs modes de financement et leur dépendance des dispositifs de contrats aidés, dans ces approches par publics segmentés selon les prescripteurs et selon les types de structures, en développant une logique quasi-exclusive de « sas » et de parcours individualisés vers l'emploi.

Cette logique de publics éloigne les SIAE d'une visée de promotion de l'emploi, jugée par certains acteurs, tant professionnels que publics, comme incompatible avec l'insertion (5). Tout le débat interne à l'IAE se focalise alors sur le couple insertion professionnelle - insertion sociale, dans l'objectif d'organiser et défendre cette double finalité, en oubliant un autre couple, celui qui relie l'utilité interne (l'objet social des SIAE) et l'utilité externe (la contribution à la satisfaction des besoins et au développement du lien social sur un territoire).

Cette entrée par les publics a conduit à une « mise en catégorie » toujours plus accentuée des populations, qui devient un obstacle à la lutte contre la précarité et à l'accès à l'emploi. La catégorisation repose en effet sur une approche subjective et individualisante qui efface toute analyse collective. Elle produit des normes différenciées et des droits minorés. Elle disqualifie et stigmatise les groupes sociaux concernés, et peut même conduire à la résurgence des thématiques de l'inemployabilité et du handicap social. Elle butte, enfin, sur un marché de plus en plus précarisé et porte le risque d'enfermer l'insertion dans une sphère marginale qui l'éloigne de celle de l'emploi durable.

La question se pose aujourd'hui, comme le dit notamment la Fédération COORACE, de savoir s'il ne faut pas redéfinir les publics de l'IAE pour sortir de ces effets pervers : retrouver une approche des publics à travers le territoire et la promotion de l'emploi, s'ouvrir à toute personne en risque de précarité et en difficulté de transition professionnelle, accompagner les mobilités et les parcours professionnalisants (6).

L'IAE, ressource du développement local

Lier l'économie d'insertion à une économie du développement local, en faire un levier dans une économie sociale et solidaire de proximité, telle est donc l'exigence pour rompre avec une approche ciblée et enfermante par dispositifs. Il n'est pour autant pas question, évidemment, de reproduire à l'identique les premières

(4) Reconnues et structurées d'abord par la loi de 1991 puis par celle de 1998.

(5) « Pour beaucoup de responsables des politiques de l'emploi, il est vain de concilier les deux objectifs d'insertion de publics en difficulté et de développement des activités socialement utiles.

La mise en emploi de personnes stigmatisées entraîne de facto la stigmatisation des emplois qu'elles occupent et bloque toute perspective de développement » (B. Simonin, op. cité, p. 21).

(6) Ceci devrait conduire à remettre en question certains postulats formalisés autour de l'IAE, comme ceux que reprenait à son compte ce rapport d'une promotion de l'ENA en 1993 : « L'IAE doit rester un dispositif de passage. Elle ne constitue pas un gisement d'emploi. C'est un dispositif coûteux qui doit rester ciblé. »



expérimentations de promotion de l'emploi, qui ont, elles aussi, montré leurs limites et ne correspondent plus au contexte actuel. Il faut tenir compte d'un cadre renouvelé, à la fois par les acquis de vingt-cinq années d'IAE, et par les dynamiques nouvelles de la décentralisation.

L'IAE, dans ses multiples figures, peut aujourd'hui apporter la preuve de sa capacité à jouer un rôle d'acteur dans l'économie locale, pour laquelle elle représente un véritable investissement, comme l'ont bien démontré les travaux d'impact menés récemment sur plusieurs territoires à la demande du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (7). Elle fait la preuve de sa capacité à se positionner comme « offreur de services » aux territoires, comme le montrent divers projets en cours (8). Il apparaît alors pertinent de revenir à la théorie de la double utilité sociale, qui éclaire la légitimité de positionner ainsi l'IAE (9).

La première utilité, celle de l'objet social de l'IAE, celle de son projet initial, se définit sans ambiguïté comme une utilité individuelle au bénéfice des personnes en difficultés à la fois sociales et professionnelles : « Sur la base de production économique de biens et (ou) de services, l'engagement des SIAE vise la fourniture d'un service continu de socialisation et d'apprentissage à des personnes de bas niveau de qualification, en situation réelle de travail. Ce service de socialisation et d'apprentissage est la conséquence de leur projet social visant la réintégration sociale et professionnelle des salariés qu'elles accueillent momentanément » (10).

Mais au-delà de cet accompagnement des personnes, l'IAE, de par son activité, produit des effets globaux pour la collectivité, que l'on peut désigner comme des « utilités sociales externes », pour se situer dans un cadre de réflexion proposé par divers auteurs (11). Ces utilités sociales externes sont de deux ordres :

n des biens matériels : capacité à fournir des biens et des services de proximité, à produire de l'innovation technique et sociale, à créer de nouvelles valeurs d'usage ;

n des biens immatériels : création de réseaux (par exemple, la mise en œuvre de filières professionnelles), participation à une gouvernance locale (mobilisation d'acteurs, pilotage partenarial...), nouveaux modes d'organisation (création d'un pôle d'économie sociale et solidaire...), capacité à détecter de nouveaux besoins (service de prospective d'emplois et d'activités...), amélioration de l'accès aux biens et aux services (mise en place de plates-formes de services...), etc.

Ainsi, comme le montrent ces exemples observés concrètement sur le terrain, l'IAE peut jouer un rôle de développeur local, en apportant sa contribution aux trois niveaux constitutifs du développement local : le niveau économique (richesse créée, revenu

(7) Par exemple : « État des lieux de l'insertion par l'activité économique dans les pays de la Loire », AVISE, avril 2004.

(8) Dans le projet « Valoriser l'intégration dans les territoires par la coopération d'acteurs » (VITA), mis en œuvre par le COORACE. Par exemple : mise en place de structures d'ingénierie territoriale pour l'emploi, création de filières de validations d'acquis professionnels, développement d'emplois pérennes de proximité, développement de systèmes d'emplois partagés... pour n'en citer que quelques uns. Cf. p. 66.

(9) Nous nous appuyons ici sur le rapport : « Appréciation et évaluation des utilités socio-économiques des associations : étude de cas dans le champ de l'insertion par l'activité économique », H. Trouvé, centre d'économie de la Sorbonne, équipe Matisse, 2006.

(10) H. Trouvé, op.cité, p. 55.

(11) Notamment Jean Gadrey et Alain Lipietz.

CHANTIERS ÉCOLES, CHANTIERS DE TERRITOIRE

À observer l'expérience des « Chantiers écoles » de Réagis, près de Saint-Nazaire, c'est à l'évidence, d'un aller-retour constant entre action d'intégration par l'emploi et développement du territoire que l'on doit parler.

« L'IAE ne peut se développer en dehors d'une forte logique de développement local : créations d'activités pérennes et de métiers nouveaux, avec des emplois stables, et réponse à des besoins de la société non satisfaits. Cela suppose une capacité d'innovation, et un droit à l'expérimentation ». Ces éléments de la Charte de la Fédération nationale Chantier-École (1) sont des références pour les initiatives de Réagis (2). Sur une quarantaine de communes du pays de Saint-Nazaire, cette structure met en œuvre des chantiers d'insertion, dans la ligne pédagogique de cette Fédération, depuis 1990. Elle a développé, depuis toujours, une volonté de proximité avec les acteurs de son territoire.

Trois « piliers » essentiels correspondent à cette option :

n la participation au Conseil d'Administration d'élus locaux, d'associations, de différentes organisations socioprofessionnelles (syndicats, chambres consulaires...), et de personnes qualifiées impliquées dans la vie de l'association.

n dans une volonté de complémentarité des actions sur le territoire, le développement du partenariat avec ces organisations, mais aussi avec les services de l'État, du Département, de la Région, avec les intervenants de l'emploi, de la formation (AFPA...), de l'insertion et les entreprises locales (Artisanat, PME, Grandes Entreprises telles qu'Airbus...)

n la professionnalisation des intervenant(e)s.

Réagis développe des chantiers d'insertion à partir des activités suivantes :

entretien et aménagement de l'espace rural ; restauration du petit patrimoine ; recyclage des grands emballages en bois. La mise en œuvre d'une exploitation maraîchère, jointe à un atelier de production de jus de pomme et de dérivés pendant la saison hivernale, avec un point de vente des produits locaux (d'où une mobilisation de producteurs et "d'abonnés-consommateurs"), est la dernière des initiatives de l'association. C'est un projet qui prend appui sur le milieu rural et agricole environnant (Fédération des CIVAM, exploitants agricoles propriétaires de vergers) et des habitants de la région. Il rejoint des producteurs et des consommateurs, intéressés à la fois par la finalité du projet (insertion, création d'emploi, qualité), et par les produits proposés (produits biologiques et jus de pomme artisanal).

L'implication de l'association Accès-Réagis dans son territoire se traduit aussi en chiffres : 25 emplois permanents (3), et près de 300 personnes salariées dans le cadre de l'IAE ; 1,5 million d'euros de chiffre d'affaires (dont des financements publics à hauteur de 630 000 euros). Parallèlement aux salaires versés, 372 000 euros sont dépensés en contributions sociales et fiscales et 21 300 euros en taxes diverses.

L'association apporte par ailleurs un chiffre d'affaires non négligeable aux restaurants locaux (10 000 repas par an), aux fournisseurs de matériaux, artisans mécaniciens et divers ; au total c'est 330 000 euros de chiffre d'affaires qui sont consommés dans l'économie locale.

(d'après les données transmises par Accès-Réagis)

(1) Dont Jean-Pierre Caillon, directeur-adjoint d'Accès-Réagis, est le président ; www.chantierecole.org

(2) « Département chantiers » de l'organisation d'IAE Accès-



distribué, circuits économiques activés), le niveau social (renforcement du lien social, augmentation du « capital social » d'un territoire et de ses capacités de faire, préservation et amélioration des qualifications, des métiers, des savoir-faire), le niveau environnemental (préservation des ressources).

Mais aujourd'hui, cette fonction de développeur local ne peut plus se penser dans le cadre d'orientations centrales descendantes. Elle est étroitement liée au développement du rapport entre emploi et territoire, et à l'émergence de stratégies territoriales de l'emploi.

La construction du lien entre emploi et territoire, depuis une large décennie, est le produit à la fois de la globalisation des politiques d'emploi de l'État, qui a évolué vers une logique de territorialisation, et du développement des politiques contractuelles des collectivités régionales, qui ont fourni un soutien au développement local. Les évolutions actuelles et le renforcement de la décentralisation confortent la construction de ce lien entre emploi et territoire, tout en complexifiant notablement la gouvernance territoriale : nouvelles compétences des Régions dans le développement économique et la formation, création d'espaces régionaux emploi-formation articulés autour des bassins d'emploi, mise en place des Maisons de l'emploi, Conseils de développement des agglomérations, et, d'une manière générale, émergence sur les scènes locales des « territoires de projet » et particulièrement des instances intercommunales.

Le cadre territorial offre donc aujourd'hui des espaces permettant d'opérer une reconnexion entre politiques spécifiques ciblées sur des publics et politiques globales de développement de l'emploi, de reconnexion entre emploi-formation et insertion. C'est pourquoi les structures d'insertion par l'économie ont toute légitimité et toute nécessité d'y prendre leur place. Ce n'est, en effet, que par l'intégration globale de l'IAE comme acteur reconnu des stratégies locales d'emploi que pourra être effective l'intégration individuelle des salariés en insertion comme acteurs sociaux et économiques de plein droit.

La mise en valeur de l'utilité sociale externe des SIAE au niveau territorial n'est pas l'ajout d'un objectif supplémentaire, mais la condition de réalisation de son objet social propre vis-à-vis des personnes en difficulté.

Elisabeth Maurel