

Insertion et développement territorial

L'ÉLU LOCAL À LA MANŒUVRE

*par Michel Dinet **

Dans une société où l'isolement, l'exclusion, l'individualisme ont mis à mal la cohésion sociale, une perspective durable d'action dans le domaine social doit prendre en compte le fait que la fracture sociale est plus liée à l'effritement du corps social qu'à l'accident de parcours de certains.

Territoire et solidarité

L'apport du développement territorial à « la résistance aux exclusions » passe donc par la revitalisation de l'environnement dans lequel vivent tous les citoyens, ceux-ci ayant alors un rôle actif à jouer dans les réponses à construire. Pour ce faire, l'action sociale ne peut être une compétence séparée des autres, mais bien une dimension indissociable de la globalité du projet de développement du territoire. La solidarité est, en effet, une dimension éclairant tous les autres domaines.

L'histoire industrielle de la Meurthe-et-Moselle a généré un fort potentiel humain de mobilisation, qui fait toujours partie de son identité et qui constitue le terreau dans lequel a germé et s'enracine une culture du développement local et de la participation. Beaucoup d'intercommunalités du département ont ainsi pris à bras le corps la dimension sociale du développement, notamment dans le domaine de l'insertion professionnelle des personnes privées d'emploi (1). C'est cette conception du développement local, appuyée sur l'engagement et la participation à l'action publique d'un certain nombre de citoyens, que le Département entend soutenir, à travers les conventions de développement local (2). Au fur et à mesure du renouvellement de ces conventions, l'insertion est inscrite comme un des axes prioritaires de la contractualisation (3).

Trois principes

Les articulations entre l'insertion et le développement sont à construire autour de trois principes essentiels.

1 Le territoire se définit par son projet. Celui-ci est au croisement entre l'expression des habitants du territoire – sur leurs besoins, leurs problèmes, leurs projets – et les orientations de ceux qui ont en charge une partie de son aménagement ou de son développement : les collectivités territoriales et l'État. Abordé sous l'angle du territoire, le projet ouvre la possibilité de dépasser la logique sectorielle et cloisonnée du social, de la formation, de

** Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, Président de l'ODAS.*

(1) Mais aussi dans les domaines du logement, des déplacements et bien entendu de la construction.

(2) Au terme desquelles, sur la base de priorités partagées avec les territoires, le département vient en soutien aux projets locaux par des financements pluriannuels.

(3) Définir des projets partagés favorisant les passerelles entre les projets des bénéficiaires et ceux des entreprises, des associations et des collectivités du territoire, et associer à l'élaboration de ces projets les bénéficiaires et les acteurs de l'insertion constitueront les bases d'un programme pluriannuel intégré dans les conventions de développement local.

l'économie, des transports, ... pour appréhender les interdépendances, entre les personnes les plus démunies et les territoires, de manière globale et transversale (4).

n Le projet est construit avec et par celles et ceux qui habitent le territoire. La participation des citoyens à l'élaboration du projet leur permet de se reconnaître dans le territoire. Elle est à la fois responsabilisante et facteur d'un plus grand intérêt, et donc d'un plus grand respect, pour le territoire. Elle est aussi source d'un plus grand engagement dans son avenir. Le territoire et le projet ouvrent des pistes pour dépasser les limites auxquelles se heurte l'insertion dans son approche individuelle des problèmes et des solutions.

n Le projet de territoire est partagé et mis en œuvre avec les autres collectivités et l'État. Il ne peut se résumer ni à la division du projet d'un territoire plus vaste (départemental, régional, national), ni à l'inverse, à la seule réponse en vase clos aux questions de ses habitants : développement local n'est pas « développement local ». Le territoire n'a de sens que s'il est partagé, par le regard croisé sur les éléments de diagnostic, par les réponses qu'il apporte aux problèmes d'aménagement et de développement, et enfin par la nécessité d'une meilleure répartition des attributions entre les différents partenaires (5). Ceci est particulièrement important dans le domaine de l'insertion où les responsabilités sont exercées par une multitude de partenaires publics et privés. Par ailleurs, la cohérence et donc l'efficacité se révèlent moins à travers des programmes et des procédures qui se chevauchent que par un projet partagé qui donne du sens à l'action publique.

Des collectivités locales responsables

Les collectivités locales sont des employeurs et des donneurs d'ordre. Il leur faut renouveler l'offre d'insertion, sans pour autant rechercher l'illusion d'une prestation qui changerait à elle seule la donne en matière d'insertion. Avant tout, les élus et services départementaux ont besoin d'ouvrir des pistes nouvelles qui répondent à la diversité des situations et des parcours des personnes concernées et qui utilisent les potentialités des territoires. Ces innovations ne peuvent être le fait des seuls acteurs sociaux, des seuls acteurs économiques ou bien encore des seuls acteurs du développement territorial, quelle que soit l'efficacité de l'action de chacun. Dans cette perspective, élus et collectivités ont une triple responsabilité : provoquer la rencontre entre ces acteurs et leur permettre de nouer des coopérations fécondes ; mettre en place des politiques publiques qui soutiennent les innovations (6) ; et enfin, utiliser toutes les possibilités qu'offre le statut de collectivité pour intégrer la dimension de l'insertion dans son propre fonctionnement. Par exemple, le Conseil

(4) Cet apport du territoire et du projet est essentiel pour l'insertion où les questions sont le plus souvent abordées soit sous leur versant social, soit sous leur versant économique mais rarement à travers les interactions entre ces deux éléments.

(5) Évitant ainsi la concurrence pour laisser place à la complémentarité des interventions.

(6) En permettant notamment le développement des expérimentations.



général de Meurthe-et-Moselle a décidé d'introduire des clauses d'insertion dans ses marchés et, sur la base de sa propre expérience, a pris l'initiative d'engager une démarche qui incite et soutient les acheteurs publics du département pour qu'ils intègrent des clauses d'insertion dans leurs marchés publics (7).

Avec la décentralisation, le risque, pour les Départements, est plus de gérer des allocations que d'animer une politique publique. Cependant le pilotage unique du programme d'insertion du RMI par le Département va incontestablement vers la clarification des responsabilités. Cette évolution s'inscrit dans une vraie démarche décentralisatrice allant dans le sens d'un rapprochement entre les citoyens et les lieux de décision. En revanche, le transfert de l'allocation n'apporte absolument rien à l'allocataire.

Certaines garanties de prestations individuelles notamment nécessitent de faire jouer la solidarité nationale : c'est à l'État que revient leur pilotage. De très nombreuses dimensions de la vie quotidienne doivent au contraire être finement adaptées aux réalités de notre environnement : gérons-les au contraire au plus proche de l'habitant. Le transfert de l'allocation RMI, accompagné du dérapage de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie, avant celui, probable, de la Compensation du Handicap, inaugure un cycle dangereux de repli de la solidarité nationale, pourtant socle premier du pacte républicain. Il est dangereux pour l'État qui perd une part de sa légitimité et les moyens de garantir pleinement l'équité nationale. Il est dangereux pour les collectivités locales dont les capacités de mobilisation pour le soutien et le développement de leurs territoires sont réduites par le poids financier de ces allocations ; elles ne décident ni leur montant, ni leur nombre et elles ne peuvent ni ne pourront maîtriser le décalage vertigineux entre charges et recettes transférées. Enfin, cette tendance est dangereuse pour les citoyens, car à terme, les différences de moyens financiers d'un département à l'autre créeront de l'iniquité : certaines collectivités devront augmenter plus que d'autres leur pression fiscale pour faire face à ces nouvelles dépenses, ou seront contraintes de remettre en cause, alors que ce n'est pas de leur responsabilité, tout ou partie de ces allocations individuelles.

La décentralisation ne consiste pas uniquement en une perspective d'organisation des différents échelons territoriaux, certes indispensable au fonctionnement démocratique. Elle est, avant tout, une perspective de projet visant la pérennité d'une société républicaine, solidaire et fraternelle.

Michel Dinet

(7) Autre exemple, l'identification dans chaque politique publique départementale d'un budget dédié à des actions favorisant l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI. Cette disposition suscite progressivement des initiatives inédites au croisement de l'insertion avec les politiques des transports, du tourisme, des sports, de l'économie, des espaces naturels, ...