



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 5 | 2006

Économie plurielle, responsabilité sociétale et développement durable

---

# La promotion de l'environnement à La Réunion : pratiques associatives et enjeux politiques autour d'un gisement d'emplois

Nicolas Roinsard

---



### Éditeur

Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

### Édition électronique

URL : [http://](http://developpementdurable.revues.org/1855)

[developpementdurable.revues.org/1855](http://developpementdurable.revues.org/1855)

DOI : [10.4000/developpementdurable.1855](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1855)

ISSN : 1772-9971

### Référence électronique

Nicolas Roinsard, «

La promotion de l'environnement à La Réunion : pratiques associatives et enjeux politiques autour d'un gisement d'emplois

», *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 5 | 2006, mis en ligne le 25 juillet 2014, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1855> ; DOI : [10.4000/developpementdurable.1855](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.1855)

---

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.



*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

***La promotion de l'environnement à  
La Réunion : pratiques associatives  
et enjeux politiques autour d'un  
gisement d'emplois***

Nicolas Roinsard

---

## Introduction

L'article proposé ici est tiré d'une recherche nationale intitulée « l'économie sociale et solidaire en région ». Financée par la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale, ce programme a mobilisé pendant environ deux ans une quarantaine d'équipes de recherche représentant autant de régions françaises. Nous avons réalisé pour notre part une étude sur une région Outre-mer : l'île de La Réunion (Brionne, Brunaud, Rochoux, Roinsard, Souffrin, 2003). L'objectif premier de cette enquête était d'observer et d'analyser le comportement de différentes structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) vis-à-vis du financement public – qu'il provienne de l'Etat ou des collectivités locales – au travers des activités et des systèmes d'emplois générés par chacune d'entre elles. Nous avons fait le choix de nous intéresser uniquement aux structures qui exerçaient dans le domaine de l'environnement, et ce pour deux raisons principales. En premier lieu, ce secteur d'activité est fortement investi par les collectivités locales ainsi que par les politiques publiques de l'Etat, et plus particulièrement les politiques de l'emploi. Ensuite, le champ de l'environnement est occupé par de nombreux acteurs associatifs lesquels travaillent principalement dans le secteur du traitement des déchets ou encore dans celui de la réhabilitation, de la conservation des paysages et des espaces verts. Le secteur de l'environnement nous a donc semblé être un terrain d'enquête privilégié dans la mesure où se croisent en son sein les actions des deux catégories d'acteurs visées dans notre étude : les structures de l'ESS

1 d'un côté, les employeurs et financeurs publics de l'autre.

2 Articulées essentiellement autour des questions de l'emploi, du développement social et économique de l'île, diverses raisons conduisent ainsi les structures de l'ESS et les financeurs publics à une certaine convergence de leurs actions sur le secteur de l'environnement. Sur le plan social d'abord, un grand nombre de personnes travaillent dans ce secteur sans être déclarées, effectuant divers travaux ponctuels de jardinage, d'élagage pour le compte de particuliers. Il y a donc là une opportunité d'action d'insertion pour les structures de l'ESS qui correspond aussi à la volonté politique d'intégration des activités informelles ou « au noir » dans l'économie légale. Sur le plan économique ensuite, les actions sur l'environnement sont souvent en relation avec des projets, plus ou moins lointains, de valorisation d'un patrimoine naturel concernant le tourisme (Dostes, Grau-Audouy, 2000). Cela constitue une véritable opportunité économique pour les structures de l'ESS et, pour le moins, une légitimation de leur action et de son financement public pour l'Etat et les collectivités locales. Ajoutons encore qu'en dehors des débouchés touristiques ou des simples considérations de bien-être de la population dans un espace insulaire, réduit et fragile, différentes réglementations récentes exigent un développement des activités liées à l'environnement et plus particulièrement au traitement des déchets. Il y a donc là, d'une manière générale, une opportunité d'emploi importante à La Réunion qui a été relevée par différentes études (BETURE Conseil, 2000 ; SEMRRE, 2000).

Le texte qui suit s'efforce dans un premier temps de présenter l'ESS réunionnaise autour de son principal enjeu – à savoir la création d'emplois dans un contexte marqué par un chômage de masse et une forte pression démographique – avant d'évaluer dans un second temps le niveau et la nature de l'emploi dans l'économie sociale en général, et dans l'économie de l'environnement en particulier. Nous présentons dans un troisième et dernier point les typologies de structures que nous avons construites à partir d'un matériau beaucoup plus empirique. Ces structures qui œuvrent dans le champ de l'environnement ont été choisies pour représenter une diversité de situations et non pas un échantillon représentatif au sens statistique du terme. Elles font l'objet d'une analyse sous l'angle de leurs activités – l'environnement étant un secteur d'activité relativement hétérogène du point de vue des objectifs poursuivis comme des moyens mis en œuvre – puis des systèmes d'emploi que chacune d'entre elles génère et/ou véhicule. Notre propos insistera notamment sur l'étroite relation qui existe entre les financeurs publics et les associations privilégiant la finalité de « l'insertion professionnelle » à celle, plus scientifique, plus durable, mais aussi parfois moins génératrice d'emplois, de la protection de l'environnement.

3

## 1. L'économie sociale et l'économie de l'environnement : une réponse au chômage de masse réunionnais

### 1.1. L'économie alternative au service de l'emploi

Impulsé par la départementalisation de 1946, le développement économique de l'île de La Réunion a transformé en profondeur la structure sociale de la société créole. Hier société rurale dominée par une économie de plantation, La Réunion est devenue en quelques décennies seulement, sous l'effet notamment des transferts publics, une société développée caractérisée à la fois par une économie de services (l'Administration, l'Education et le commerce viennent en tête du secteur tertiaire qui occupe, à lui seul, 90% de la population active) et un chômage de masse.

4

Trois principaux facteurs expliquent la forte croissance du chômage à La Réunion. En premier lieu, le déclin de la société rurale n'a pas été accompagné d'un programme de reconversion au profit des paysans et des ouvriers agricoles. D'après les données de l'INSEE, on note ainsi une forte corrélation entre la baisse des effectifs dans le secteur primaire (ils représentaient 43% de la population active en 1961 contre à peine 6% de nos jours) et la forte progression du chômage sur cette même période : le taux de chômage, au sens du recensement de la population, est passé de 13% en 1967 à 42% en 2000. La seconde cause du chômage de masse réside dans la pression démographique que connaît l'île depuis un demi-siècle : la population a plus que triplé de 1946 à 2001. Ainsi, de 1974 à 1990, la croissance significative du nombre d'emplois (34%) a été totalement absorbée par la croissance de la population active qui a été pour sa part de 76%. Plus récemment, de 1990 à 1999, l'accroissement moyen annuel de la population active réunionnaise était égal à 7250 personnes, dont 5650 provenant de l'accroissement démographique et 1600 de la croissance du taux d'activité. Enfin, le dernier facteur qui explique la progression du chômage réunionnais est le développement de l'activité féminine : le taux d'activité des femmes est passé de 22,7% en 1967 à 50,4% en 1999.

5



### 1.3. ... et dans l'économie de l'environnement en particulier

Lorsque l'on s'intéresse plus particulièrement aux champs couverts par les emplois aidés, on s'aperçoit qu'environ 25% d'entre eux ont trait au secteur de l'environnement. L'imbrication est particulièrement forte à La Réunion entre, d'une part, le développement d'un tiers-secteur de l'environnement et, d'autre part, la définition puis la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Par exemple, la mandature signée par le Conseil Régional pour la période 1998-2004 se proposait d'assurer, selon ses propres termes,

9 *un développement durable et solidaire de l'île*

en pilotant notamment tout un programme d'économie alternative dans le secteur de l'environnement. Les « emplois verts » ainsi créés occupaient en 2001 près de 1600 personnes, dont 1200 engagées sous CES et 246 sous Contrat Emploi Consolidé (Rivière, 2001). De son côté, le Conseil Général a préféré développer moins d'emplois, mais de façon plus pérenne. Il a ainsi créé 180 emplois permanents pour la protection des « espaces naturels sensibles » (cf. art. L.142-1 du code de l'urbanisme), dont 50 sont occupés par des « éco-gardes » qui ont pour fonction de surveiller les sites et de sensibiliser le public à la protection de ces espaces. Au-delà de ces emplois clairement identifiés comme des emplois relevant du secteur de l'environnement, il faut noter que d'autres emplois aidés comme les « CES proximité » gérés par le Département, les Contrats d'Insertion par l'Activité ou encore les emplois-jeunes proposent des activités appartenant, de près ou de loin, à ce secteur : nettoyage et entretien des lieux publics, création de sentiers, information dans les écoles, animation, etc.

La « nébuleuse associative » qui s'est ainsi créée autour de la « nébuleuse environnementale » (Micoud, 2001) nous renvoie à l'une des difficultés que nous avons pu rencontrer dans notre démarche, à savoir la délimitation du champ couvert par l'environnement. Les essais de détermination au travers du droit ou encore des critères statistiques illustrent assez bien toute la difficulté de travailler sur ces secteurs qui sont encore aujourd'hui assez mal identifiés dans les différentes nomenclatures existantes.

Sans trop entrer dans le détail de ces problèmes de définition car ce n'est pas là notre propos, notons simplement

10 que plusieurs définitions s'opposent. Schématiquement, il y a d'un côté les tenants d'une conception stricte de l'environnement au sens des éléments naturels, et de l'autre, les tenants d'une conception plus large soutenant l'ouverture à la santé, au social, voire à l'esthétique.

Pour les premiers, il ne saurait être question d'un « enflement artificiel et exponentiel » de la notion d'environnement (Cans, 2000, p.10). A ce titre, le champ d'application du droit de l'environnement se limite à la protection de la nature (Lamarque, 1973). La loi 95-101 du 2 février 1995 décompose ainsi l'environnement en trois composantes : la nature (espaces, espèces animales et végétales, équilibre biologique), les ressources naturelles (l'eau, l'air, la terre) et les sites et paysages. Pour les seconds, si le droit de l'environnement à vocation à protéger la vie, alors la condition humaine fait partie intégrante de son objet. Ceux qui défendent cette idée (voir notamment Prieur, 2001) plaident pour une unification du droit de l'environnement, du droit de la santé et du droit humanitaire.

11 Au-delà de ces débats liés au droit qui permettent de saisir la difficulté que représente la  
démarche d'identifier et de circonscrire un contenu à cette notion

1

, la question du champ de l'environnement s'est aussi posée à différentes institutions dans un souci de clarification de concepts et d'homogénéisation des indicateurs statistiques. Parmi les différentes définitions proposées, on retiendra notamment celle qui sert de cadre de référence au service statistique de la Commission Européenne (Eurostat) et à l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) : l'industrie de l'environnement est définie comme l'ensemble des activités assurant «

la fourniture de biens et de services permettant de mesurer, de prévenir, de limiter ou de corriger les atteintes à l'environnement : pollution de l'eau, de l'air, du sol, dégradation des milieux naturels et des écosystèmes, déchets, nuisances sonores et olfactives... »  
(Drouet, 1997, p.9).

La définition décompose alors les activités de l'industrie de l'environnement en quatre principaux domaines : mesurer (collecte et gestion des données sur l'environnement), dépolluer (collecte, traitement et stockage des déchets, traitement des effluents gazeux, gestion et traitement des eaux usées et des effluents liquides, réduction des nuisances sonores), prévenir (développement de technologies et de produits propres et économes en ressources, optimisation environnementale des systèmes de production, récupération de déchets et effluents) et corriger après coup (réhabilitation des sols et des milieux pollués, restauration de la qualité des écosystèmes et des conditions d'existence des espaces)

2.

Malgré tous ces efforts de clarification des concepts et des indicateurs, il s'avère que le secteur de l'environnement est encore assez mal renseigné par les services statistiques, et plus particulièrement encore dans le champ de l'ESS. À La Réunion par exemple, seules 61 structures sont clairement identifiées comme relevant à la fois de l'ESS et du secteur de l'environnement, tandis que près de 50% des associations souffrent d'une certaine invisibilité dans les fichiers SIRENE de l'INSEE puisqu'elles sont identifiées « autre activité non classée par ailleurs » (catégorie 913). Bien que l'on ne puisse pas systématiquement obtenir davantage de renseignements sur la réalité des activités réalisées, on peut supposer que parmi ces structures, beaucoup œuvrent directement ou indirectement dans le secteur de l'environnement. Après une investigation plus approfondie du listing produit, nous avons constaté en effet qu'un grand nombre de ces structures étaient des associations de quartier qui développaient des activités de mise en valeur de l'environnement immédiat de leur territoire grâce aux différents contrats aidés proposés par les collectivités publiques et l'Etat.

12

En se basant sur un tel redressement statistique, on peut estimer que l'ESS concerne environ 1520 organisations (22 coopératives et près de 1500 associations) dans le champ de l'environnement, soit 51% de l'ensemble des structures œuvrant dans ce champ, toutes catégories juridiques confondues. Près d'un établissement sur deux employant du personnel dans le secteur de l'environnement est un établissement qui relève de l'ESS. Cependant, l'emploi y est plus précaire que dans le reste de l'économie locale puisque 57% des contrats de travail sont occasionnels contre 11% pour les structures hors ESS.

Cette précarisation a un impact direct sur la masse salariale générée puisqu'elle ne représente que 39% (soit 61 millions d'euros) de la masse salariale totale du secteur de l'environnement. En somme, et malgré toutes les approximations que suppose cette exploitation, on note combien l'économie sociale et solidaire en général et l'économie de l'environnement en particulier ont pris une place importante sur le marché du travail local. En même temps, l'observation de cette nébuleuse associative autour du « secteur porteur » que constitue le champ de l'environnement invite à se pencher plus avant sur les activités et les systèmes d'emploi développés par ces structures.

13

## 2. Pour une approche empirique du tiers-secteur de l'environnement : l'analyse des structures en fonction de leurs activités et des systèmes d'emploi générés

À partir des entretiens réalisés auprès d'une trentaine de personnes venant de quinze structures réparties sur l'ensemble du département, nous avons scindé le secteur de l'environnement en trois typologies de structures en fonction des finalités poursuivies concrètement par chacune d'elles, la protection de l'environnement étant tantôt la finalité, tantôt un moyen de l'action. Ainsi divisé, le secteur de l'environnement est composé des

14

*associations environnementalistes, des associations d'insertion puis des associations de développement local*

. À chaque typologie de structure correspondent ainsi une certaine configuration de l'emploi développé (ponctuel ou pérenne, qualifié ou non qualifié, salarié ou bénévole, etc.), puis, ce qui lui est en partie lié, un certain niveau d'intervention, et donc d'objectif, de l'État et/ou des collectivités territoriales.



## 2.1. Les associations environnementalistes

### 15 La naissance des associations environnementalistes (ou militantes)

) se situe dans la droite ligne de la philosophie de la loi 1901. A l'origine, ce sont quelques personnes qui se regroupent pour poursuivre un objectif commun ou la promotion d'une idée. La création de l'association ne fait alors qu'officialiser l'existence de ce groupe et lui donner les moyens des actions à une plus grande échelle. Ces associations militantes se sont positionnées sur des problématiques « globales » de l'environnement qui dépassent souvent le cadre réunionnais, comme le développement durable ou la préservation des espèces naturelles (La Réunion constitue d'ailleurs un terrain de premier choix puisque le taux d'endémisme de la faune et de la flore y est extrêmement élevé). Cette typologie rassemble ainsi les associations de protection de la nature, les associations d'éducation à la nature ou encore les associations de connaissance naturaliste (du type sociétés savantes) que d'autres auteurs ont pris le soin, à bon escient, de détailler plus amplement (voir notamment Wintz, 2004, pp. 154-157). C'est aussi dans cette perspective de protection et de connaissance de la nature que ces structures s'inscrivent dans des réseaux de représentation locaux, nationaux et internationaux. Au niveau local précisément, ces associations ont investi un champ d'activité et de compétences jusqu'alors inoccupé. En devenant ainsi les seules interlocutrices des collectivités territoriales et des services déconcentrés du ministère de l'environnement, elles ont participé au mouvement d'institutionnalisation des associations de protection de la nature et de l'environnement observé plus largement à l'échelle nationale (Wintz, 2004).

Sur le plan du financement de leurs activités, ces associations fournissent en règle générale un certain nombre de prestations payantes. Ceci leur permet de financer la partie non lucrative (dite d'utilité publique) qui n'est pas prise en charge, de manière directe, par l'Etat. Ce statut de prestataire est aussi le garant d'une certaine indépendance recherchée et revendiquée par ces associations militantes. Elles n'ont aucun lien affiché

16 avec la sphère politique car elles craignent l'instrumentalisation et l'appropriation des actions conduites sur le terrain

E

. Par exemple, parmi les associations qui revendiquent une action au service de l'environnement et non pas au service de l'emploi, certaines s'estiment piégées par les conditions posées par les financeurs publics, à savoir la nécessaire création d'emplois en échange de financements destinés à soutenir des actions de protection de l'environnement. Pour autant, les deux objectifs que sont la création d'emplois et la préservation de l'environnement ne sont pas antinomiques, loin de là. Ainsi, pour pouvoir développer leurs activités, la majorité de ces associations ont embauché des emplois-jeunes, la motivation provenant notamment du niveau de qualification souvent élevé (I ou II) de ce public. Mais il faut également noter qu'un grand nombre de ces embauches n'aurait pas pu être assuré sans l'aide de l'Etat à hauteur de 80% des salaires. Celle-ci est d'ailleurs perçue par les associations comme une aide tout à fait légitime. La préservation de l'environnement se fait au profit des générations futures et relève en cela de l'utilité collective. Il leur semble alors justifié que l'Etat participe à cet effort.

Tout en jouant le jeu de la création d'emplois, ces associations sont très éloignées en revanche de la problématique de l'emploi immédiat et massif encouragé par les autorités publiques. Elles tentent plutôt d'insérer et de rendre autonomes les quelques personnes qu'elles ont embauchées. Ainsi, selon la taille de la structure, une politique de formation professionnelle sera mise en œuvre de telle sorte que, si les emplois ne peuvent être pérennisés, les personnes initialement embauchées puissent trouver une nouvelle activité professionnelle. Dans ce cas de figure, la contribution de l'association à la formation pratique de ses quelques salariés n'est pas exclusivement destinée au développement interne des activités mais plutôt à la future insertion professionnelle de ces jeunes qui ont choisi comme champ d'étude et d'activité le secteur de l'environnement

17

3

. Outre son action directe de protection de l'environnement, les externalités positives de l'action associative se mesurent ainsi en partie par sa contribution à la formation et, partant, à la professionnalisation d'une main d'œuvre qualifiée dans le champ de l'environnement. Cette volonté d'inscrire leur action dans l'intérêt du secteur et non pas dans le seul intérêt de leur structure s'observe de plusieurs manières. On s'aperçoit par exemple que le recrutement s'opère autant selon les valeurs éthiques des candidats (on interroge ici leur valeur écologique) que sur leurs qualifications. Cette double exigence traduit aussi la position de force que connaissent ces « associations employeuses » au sein d'un marché du travail marqué par un très grand déséquilibre entre l'offre et la demande.

18

Le personnel employé dans ces structures est donc en majorité militant, pourvu d'une qualification scientifique, employé à plein-temps et rémunéré au SMIC. En général bien plus nombreux que les salariés, les bénévoles assument un rôle d'assistant technique, de manière régulière pour les uns, et de manière beaucoup plus intermittente pour les autres, lors d'une opération souvent aussi précise que ponctuelle. Les bénévoles seront particulièrement actifs dans les actions d'éducation, de responsabilisation et de sensibilisation du grand public à l'environnement. On cherche ainsi à former des *éco-citoyens*

à travers principalement des sorties guidées et des interventions dans les écoles. On note enfin que le bénévolat au sein de ces associations est à la fois structurant – le bénévolat est très souvent l'acte fondateur de l'association – et structuré. Les actions se mettent en place petit à petit mais il y a une certaine capacité à se projeter dans le temps. Outre le fait que la nature de leur activité s'inscrit « naturellement » dans une perspective durable, cette capacité à se projeter dans le temps tient également au fait que les membres de ces associations – du directeur scientifique salarié au simple bénévole – ont souvent un niveau de qualification élevé.

## 2.2. Les associations d'insertion

19 Contrairement aux associations environnementalistes

qui sont avant tout animées par le développement d'une activité de protection de l'environnement, les

associations d'insertion

poursuivent un seul objectif : la création d'emplois. La création de l'association est issue soit d'un regroupement de personnes qui, elles-mêmes et/ou leur entourage, sont touchées par le chômage, soit la résultante d'une simple commande politique. Il est à ce titre intéressant de noter que la création d'une association de quartier est souvent un moyen de reproduire dans un cadre institutionnalisé et contemporain le collectif de travail – très souvent informel – qui structurait hier ces communautés résidentielles. Associée à l'espace vécu, l'association de quartier est devenue un mode d'appartenance important pour les résidents et son rôle s'est considérablement renforcé par l'attribution des emplois aidés (Brunaud, Roinsard, Souffrin, 2004). On s'aperçoit par exemple que les adhérents regroupent essentiellement les anciens salariés de l'association. Peu informés sur les statuts associatifs, d'autres projettent de fonder une association de quartier dans le seul but d'obtenir un emploi durable au sein de leur structure. Ainsi avons-nous observé à plusieurs reprises des porteurs de projets associatifs qui ont soudainement stoppé leur projet en apprenant qu'ils ne pourraient pas devenir salariés de leur association.

Dans ce cas de figure, l'environnement est perçu de manière très restreinte : il demeure essentiellement un support permettant la mise à disposition de contrats aidés et non une finalité en soi, et encore moins une compétence de type scientifique. A titre d'illustration, nous avons rencontré le responsable d'une association ayant un affichage à la fois « insertion » et « environnement » mais dont le premier objectif était clairement celui de l'insertion. En visite sur le parc botanique bientôt géré par l'association, ce responsable eut le réflexe – d'un geste « naturel » et pourtant si polluant ! – de jeter sa cigarette par terre. Un exemple, peut-être isolé mais malgré tout observé, qui dénote la faible valeur écologique de certains acteurs se revendiquant par ailleurs du secteur de l'environnement... Ceci aura confirmé l'intérêt que nous avons déjà soulevé à interroger plus avant la notion d'environnement qui, en plus d'être un champ d'activité mal renseigné par les statistiques publiques, est aussi une catégorie « fourre-tout » dont se revendiquent certains acteurs en quête d'un secteur porteur et, plus précisément, de financements publics. Dans un contexte de chômage de masse, l'appel et les moyens récemment mis en place par les collectivités territoriales en faveur de la promotion de l'environnement ont suscité bien des vocations, du côté des associations d'insertion comme des demandeurs d'emploi<sup>4</sup>

. C'est aussi parce que les collectivités ont envisagé la notion d'environnement dans son acception la plus large que ces vocations se sont multipliées. Pour ce type d'association, la notion d'environnement se résume en effet bien souvent au cadre de vie sur le quartier et dans ses environs. Les travaux entrepris se limitent à l'entretien, l'embellissement et l'aménagement des espaces publics de proximité (places, chemins, routes, cimetières...) ou encore au curage de ravines.

La notion d'économie sociale mérite à son tour d'être examinée plus avant. Si, en fondant leur démarche sur les notions de solidarité, de cohésion sociale et de primauté du travail sur le capital, les associations d'insertion s'inspirent des fondements de l'ESS, elles ne peuvent s'en revendiquer totalement. La tendance à l'autonomie de gestion, la durabilité de l'action associative, l'implication sociale de ses membres ou encore la démocratie interne manquent souvent à l'appel. L'enjeu de création d'emplois qui anime ces associations ainsi que la forte dépendance financière qu'elles connaissent vis-à-vis des pouvoirs publics imprègnent fortement leur mode de fonctionnement. Ainsi, les actions sont montées de manière très ponctuelle, au gré des subventions reçues, l'environnement servant plus de support à la création directe d'emplois qu'à l'insertion durable des personnes. Poussée à son extrême, cette précipitation vers les systèmes d'emplois aidés aura ainsi conduit à la création de nombreux emplois occupationnels plus ou moins tolérés par les collectivités locales au nom de la garantie de la paix sociale. Ceci a été particulièrement observé avec le succès immédiat du dispositif « nouveaux services, nouveaux emplois » (communément appelés « emplois-jeunes ») à travers lequel beaucoup d'emplois ont été créés, sans se préoccuper de savoir s'ils répondaient réellement à de nouveaux besoins ou à des besoins non satisfaits. Si les actions conduites par ces associations ont une faible portée environnementale, elles ont en revanche une forte plus value sociale. Elles permettent à certaines personnes qui n'ont jamais connu la sphère du travail salarié ou qui l'ont quittée depuis plusieurs années d'effectuer un retour à l'emploi ou tout du moins à l'activité. En répondant au besoin d'emploi, l'association tente toutefois de rendre les individus autonomes mais, bien souvent, la courte durée des actions ne permet pas d'entreprendre un travail de fond et l'accompagnement social reste superficiel. Aussi, lorsque l'on précise que la notion d'environnement est un support et l'insertion par l'économie la finalité, encore faut-il s'entendre ici sur le terme d'insertion par l'économie. Celle-ci n'est pas pensée comme durable mais ponctuelle, l'idée étant plutôt d'opérer une rotation des bénéficiaires du RMI et autres chômeurs de longue durée autour des contrats aidés (Roinsard, 2003). On note dans le même ordre d'idées l'absence de politique de formation et de pérennisation des emplois aidés au sein de l'association : seul un bénéficiaire sur dix, en moyenne et à l'échelle de toute l'île, utilise le volet formation annexé à ce type d'emploi (ADI, 2000 et 2002). Cette absence ne doit pas être exclusivement imputée aux associations d'insertion. Elle est très largement impulsée par le comportement des bénéficiaires eux-mêmes qui raisonnent dans une culture de l'immédiat – obtenir un revenu – et non dans une culture du projet : se former pour mieux « se vendre » sur le marché du travail. Pour un grand nombre de Créoles à la fois délaissés par l'économie rurale et exclus de la condition salariale, les rapports de travail et les protections qui leur sont liées ont toujours été inscrits dans un temps présent. Partant, la précarité de l'emploi n'est pas vécue comme une régression sociale comme c'est le cas en métropole, mais plutôt comme la reproduction d'une économie de subsistance. Cette précarité est d'autant plus relative qu'elle permet aux bénéficiaires de contrats aidés de bénéficier par la suite d'indemnités chômage, ce qui est relativement nouveau dans leur vie de travailleur. Sous l'impulsion des politiques d'insertion, la proportion de chômeurs indemnisés a ainsi été multipliée par 3 entre 1990 et 2003 (INSEE, 2004, p. 135).

22

Du fait de cette impasse faite sur la professionnalisation, le personnel embauché par ce type d'association est essentiellement exécutant, peu ou pas qualifié, employé le plus souvent à mi-temps pour une durée moyenne de six mois. Son recrutement est en règle générale construit sur la base d'un compromis entre l'association qui a son « carnet d'adresses » (les résidents du quartier, soit des amis et des parents) et l'administration qui finance les contrats aidés (Agence Départementale d'Insertion, mairies, Conseil Régional, Conseil Général), celle-ci tâchant quant à elle de distribuer l'emploi à tour de rôle parmi les nombreux bénéficiaires potentiels, avec cependant des inégalités de traitement, plus ou moins importantes d'une commune à l'autre, qui résultent des relations de clientèle entre élus et administrés. Mais il arrive également que le « carnet d'adresses » de l'association et celui de la mairie se rejoignent, bon gré mal gré... Qu'elles soient para-municipales ou non, les

*associations d'insertion*

sont dans une situation de forte dépendance vis-à-vis des mairies. Celles-ci sont en effet les premières, et parfois les seules, à attribuer à ces associations des subventions directes ou encore à mettre à leur disposition des locaux et du matériel. L'association et la mairie parviennent ainsi à trouver un certain équilibre : la première embauche un certain nombre de personnes que la seconde ne peut foncièrement pas (ou plus)

5

employer, la seconde soutient financièrement et techniquement les activités de la première. Les dernières élections municipales ont montré dans bien des communes réunionnaises combien les associations étaient dans une situation de grande précarité, et ce même lorsqu'elles œuvraient exclusivement pour le bien public. L'association est devenue un moyen politique pour faire face à des enjeux qui, bien souvent, ont moins trait au contenu de leur activité officielle (ici l'environnement, mais c'est également vrai de certaines associations classées dans les rubriques

*animation, sport, culture*

, etc.) qu'au maintien de la paix sociale. Les financeurs ne s'y trompent d'ailleurs pas puisque ces associations sont financées par des administrations en charge des politiques d'insertion (Agence Départementale d'Insertion, Direction du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) et non pas, par exemple, par la Direction Régionale de l'Environnement. Certaines associations vont cependant tenter pour leur part de rebondir sur cette conjoncture politique favorable en construisant des actions pérennes sur le plan de l'emploi et du développement du territoire : il s'agit des *associations de développement local*.

### 2.3. Les associations de développement local

Les associations de développement local se situent dans une situation intermédiaire par rapport aux deux autres catégories d'associations. Les projets portés sont marqués par un ancrage territorial fort, une utilisation raisonnée des contrats aidés et une volonté de mettre en valeur le patrimoine naturel. Ces associations émettent l'hypothèse que la mise en valeur de l'environnement engendre des plus-values qui devraient favoriser le développement d'activités – notamment touristiques – jusqu'alors lacunaires sur le territoire. Le développement du tourisme en particulier permet de créer des emplois de manière directe (création de structures d'accueil) et indirecte à travers la consommation de produits locaux tels que des articles artisanaux. En ce sens, ces structures ne perdent pas de vue l'objectif d'insertion professionnelle puisque le développement économique du territoire doit dégager des opportunités d'emploi, à commencer dans leur propre structure.

23

Pour illustrer ce triple lien aux objectifs de développement local, d'environnement et d'insertion dont font preuve ces structures, nous pouvons prendre deux cas très différents qui, a priori, appartiendraient plutôt à la typologie des structures environnementalistes. Il s'agit de l'Office National des Forêts (ONF) de La Réunion qui a pour mission première la gestion et l'étude des réserves biologiques de l'île, puis d'une association située dans le Sud de l'île (pour garantir son anonymat, nous la nommerons

24

*association du Sud*

) qui a démarré ses activités par l'entretien d'une forêt (avec un fort contrôle technique de l'ONF) et l'aménagement du littoral.

Aussi différentes soient-elles sur le plan juridique, ces deux structures ont en commun – outre leur activité d'entretien du domaine forestier – une certaine conception de l'insertion et du développement local. Toutes deux par exemple aspirent à transformer le contrat aidé en emploi durable, ce qui passe notamment par la mise en place d'un système de formation interne ou externe ou encore, pour prendre l'exemple de l'

25

*association du Sud*

, par une hybridation des structures. Après dix années consacrées au développement de ses activités, l'

*association du Sud*

a en effet créé trois nouvelles associations dans un esprit de division du travail (gestion comptable et artisanat principalement), puis un Groupement d'Intérêt Économique (GIE) afin, d'une part, de réinvestir les bénéfices de l'association, puis, d'autre part, de structurer une ou plusieurs filières économiques (dans ce cas de figure, le tourisme

*via*

des visites guidées et l'artisanat traditionnel). La connaissance et la maîtrise des outils juridiques, la formation de la main d'œuvre sous contrat aidé et l'hybridation de structures permettent ainsi la création de nouvelles activités et, partant, de nouveaux emplois.

L'objectif initial de dépasser la seule consommation d'emplois aidés (au nombre d'environ 40 au début, et près de 140 aujourd'hui) se réalise actuellement puisque l'on compte 14 salariés sous CDI. Le recours aux emplois aidés est donc perçu ici comme un moyen de développement local, et non comme une finalité en soi. De même, c'est grâce à ce recours que ces associations auront disposé des moyens humains nécessaires au développement de certaines activités qu'elles n'auraient pas pu assumer avec le seul recours au bénévolat

Enfin, en créant à la fois de l'emploi et des fonds propres, cette perspective de développement économique leur aura permis aussi de gagner un peu d'indépendance et, surtout, beaucoup de légitimité vis-à-vis des financeurs publics.

Citons un second exemple à présent avec l'ONF de La Réunion qui, lui aussi mais de manière beaucoup plus originale car ce n'est pas sa mission première, est très fortement impliqué dans le domaine de l'insertion professionnelle. La structure emploie en effet 400 personnes sous contrat CES ou CIA, 200 ouvriers permanents issus eux-mêmes de dispositifs d'insertion, et seulement une centaine de fonctionnaires (INSEE, 2004, p. 56). À l'origine, c'est-à-dire lors des premières décennies qui ont suivi la départementalisation, le personnel non titulaire était encore plus nombreux. Celui-ci était essentiellement composé des habitants des cirques montagneux, la plupart très pauvres, qui vivaient de fait au sein du domaine investi et géré par l'ONF. Le choix a donc été fait à l'époque de faire travailler toute une partie de cette population, lors des « grands travaux » tels que les reboisements en cryptomerias, la création des sentiers de randonnée pédestre (réseau de 850 kilomètres) ou encore la construction des routes forestières (réseau de 350 kilomètres). Aujourd'hui comme hier, la structure réunionnaise se distingue ainsi très fortement de l'ONF au plan national qui, pour sa part, participe dans de moindres proportions aux politiques d'insertion et de développement local.

26

De cette distinction très forte des activités et des modes d'organisation entre l'ONF national et son antenne régionale ressort la particularité locale de l'économie réunionnaise en manque d'emplois et, de ce fait, la forte sollicitation des pouvoirs publics vis-à-vis des structures potentiellement employeuses. Mais au-delà de ces sollicitations, l'ONF a su prendre le risque de l'innovation en créant, à côté de sa mission originelle de protection de la forêt et, à cette fin, de formation pratique du personnel fonctionnaire, un double partenariat externe destiné à la formation et à l'insertion de ses agents non titulaires, partenariat dont il demeure l'animateur technique et financier. L'ONF-Réunion s'est en effet associé aux Centres de Formation Professionnelle Agricole afin de donner la chance aux titulaires de contrats aidés (désormais appelés stagiaires, ce qui dénote la

27

*Aménagement, environnement de l'espace rural*

qui est un diplôme reconnu au plan national. Et pour augmenter encore les chances d'insertion professionnelle des agents au moment de leur départ de l'ONF, celui-ci a engagé un partenariat avec des travailleurs sociaux afin de consolider les projets professionnels de chacun. Enfin, à côté de ce parcours formatif et individualisé, l'ONF propose également son expertise ainsi qu'une aide en termes d'ingénierie de projets aux associations qui désirent créer des emplois environnementaux. A sa manière, l'ONF dépasse donc lui aussi le seul objectif de protection de l'environnement en construisant des parcours d'insertion professionnelle au profit de son personnel non titulaire, une des voies d'insertion étant justement la création et le soutien d'activités sur le territoire local.

## Conclusion

Sur la base des éléments recueillis lors de cette enquête, nous notons que les structures relevant du développement local restent minoritaires à l'échelle de l'ensemble des acteurs relevant à la fois de l'ESS et du secteur de l'environnement. La forte capacité innovatrice de ces structures fait défaut chez beaucoup d'autres associations qui se contentent, pour leur part, de « consommer » les aides à l'emploi sans envisager la voie de l'autonomisation (qui sera toujours relative) de la structure et du développement de leurs activités. Notons cependant sur ce point que les opportunités d'autonomie offertes à ceux qui interviennent dans le champ de l'environnement semblent essentiellement limitées aux secteurs du tourisme et du traitement des déchets, secteurs parmi les plus concurrentiels dans le domaine de l'environnement. Plus nombreuses, les associations qui se situent sur l'axe écologique sont assez éloignées des problématiques de l'emploi massif et du développement économique. Relativement méfiantes vis-à-vis des tentatives d'instrumentalisation politique de leur action, ces associations privilégient les prestations payantes aux subventions directes pour développer leurs activités, ce qui amène certaines à connaître régulièrement des difficultés de trésorerie. La typologie

28

### *insertion*

demeure quant à elle la typologie dominante, et atteste à la fois de l'appel d'offre lancé par les collectivités territoriales et de l'opportunisme d'un grand nombre d'associations qui ont su exploiter ces nouvelles sources de financements. Outre le fait que ces associations jouent, consciemment ou inconsciemment, le jeu du traitement social du chômage, la précarisation marquée de ce secteur (contrats de travail occasionnels, faible niveau de rémunération, projets développés sur du court terme, etc.) trouve son origine dans la situation de dépendance de ces structures vis-à-vis des collectivités pour le financement de leurs contrats aidés et, plus largement, de leurs activités.

Interroger l'économie solidaire et l'économie de l'environnement revient ainsi à questionner le poids des politiques sociales d'insertion. Ces dernières ne viennent-elles pas pallier le non-avènement de la société salariale dont les bienfaits ont été si souvent dépeints ? Il semble bien en effet que ce n'est pas tant de l'insertion par l'activité économique qui est réalisée que de l'activité par l'insertion, l'environnement constituant à ce titre un secteur privilégié car encouragé par les collectivités territoriales et source, par conséquent, de financements publics. Pensé comme moyen de production au service du développement de telle ou telle activité, l'emploi aidé est en réalité la finalité poursuivie par un grand nombre d'associations réunionnaises, et plus particulièrement encore par celles qui se sont créées au cours de ces dernières années. En somme, la « nébuleuse associative » et, avec elle, la « nébuleuse écologique » ont comme originalité majeure à La Réunion d'être surdéterminées par le contexte économique de sous-emploi et de chômage structurel.

29



30

Si les finalités initialement affichées par ces associations souffrent ainsi d'une certaine artificialité, il faut cependant reconnaître le rôle majeur et croissant que sont amenées à jouer ces structures (au même titre que les régies de quartier ou encore les entreprises d'insertion) qui, bien souvent, sont devenues les seuls acteurs économiques dans les quartiers créoles défavorisés. Ainsi l'action associative oscille-t-elle, dans cette société au développement inachevé, entre le simple maintien de la paix sociale et la consolidation du lien social. Pour les associations, ceci se traduit concrètement par un savant dosage entre le compromis avec le politique (produit de la dépendance financière) et le militantisme de la première heure qui revendique quant à lui une forme d'autonomisation de la société civile. Le cas réunionnais ne fait ainsi que souligner avec force ce qui est observé plus largement à l'échelle nationale, à savoir la tension propre au fait associatif. Si, en théorie, l'économie sociale et solidaire se veut être une économie alternative en occupant un terrain délaissé par l'État et le marché, il faut bien reconnaître qu'en pratique, au regard notamment de leurs modes de financement, les « alternatives associatives [demeurent] sous influence » (Eme, 2004).

Agence d'Insertion de La Réunion (ADI), 2000 et 2002. Enquête sur le devenir des bénéficiaires de Contrats d'Insertion par l'Activité, Saint-Denis.

BETURE Conseil, 2000. Les gisements d'emplois dans les activités liées aux domaines de l'environnement à la Réunion, Conseil Régional de La Réunion, Caisse des Dépôts et Consignations.

Brionne G., Brunaud C., Rochoux J.-Y., Roinsard N., Souffrin E., 2003. Les relations entre l'État, les collectivités locales et les acteurs de l'économie sociale et solidaire à La Réunion. L'exemple du secteur de l'environnement, « L'Économie Sociale et Solidaire en région », rapport d'enquête au Secrétariat d'État à l'Économie Sociale et Solidaire.

Brunaud C., Roinsard N., Souffrin E., 2004. « Consolider le lien social : le rôle des associations à La Réunion », in « Alternatives associatives », Sociologies Pratiques, n° 9, juillet 2004, pp. 185-202.

Cans C., 2000. « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentriste », Revue de droit de l'environnement, n° 80, juillet-août 2000.

Dostes C., Grau-Audouy E., 2000. « Étude sur les possibilités de développement d'activités liées au tourisme dans le cadre du dispositif Emplois-Jeunes », les cahiers de l'Oref, collection prospective emploi-formation, Carif-Oref Réunion, n° 13, septembre 2000.

Drouet D., 1997. L'industrie de l'environnement en France, Paris, Armand Colin.

Eme B., 2004. « Des alternatives associatives sous influence », in « Alternatives associatives », Sociologies Pratiques, n° 9, juillet 2004, pp. 1-11.

ESOI, 2000, L'économie sociale et solidaire à La Réunion. Essai d'inventaire et de typologie d'un secteur en développement, DTEFP de La Réunion.

Hillairet C., 2002. L'économie sociale et solidaire à La Réunion, DTEFP de La Réunion, Document Synthèse n° 2, décembre 2002.

IFEN, 2002. L'environnement en France, édition 2002, Paris/Orléans, La Découverte/IFEN.

INSEE, Tableau Économique de La Réunion, Saint-Denis, 2004.

Lamarque J., 1973. Droit de la protection de la nature et de l'environnement, Paris, L.G.D.J.

Micoud A., 2001. « La nébuleuse associative », in Boyer M., Herzlich G., Maresca B. (sld), L'environnement, question sociale, Ministère de l'Environnement, Paris, Odile Jacob, pp. 119-130.

Prieur M., 2001. Droit de l'environnement, Paris, Dalloz.

Rivière O., 2001. « L'intervention des collectivités locales en matière d'environnement », Note d'information, n°46, Observatoire du Développement de La Réunion, septembre 2001.

Roinsard N., 2003. « Le RMI, entre survie et insertion », Économie de La Réunion, n° 118, INSEE, 4 trimestre 2003, pp. 11-22.

Roinsard N., 2004. « Économie alternative et chômage de masse. Le cas réunionnais », in Bosserelle E., Delaplace M., Rasselet G. (sld), L'économie sociale en perspective, Reims, Presses Universitaires de Reims, Publications du Laboratoire d'Analyse des Mouvements Économiques, pp. 55-69.

SEMRRRE, 2000. Étude sur le gisement d'emploi dans le domaine de la gestion des déchets et de la propreté urbaine, Conseil Régional de La Réunion, Caisse des Dépôts et Consignations.

Wintz M., 2004. « Les associations d'environnement : entre militantisme et institutionnalisation », in « Alternatives associatives », Sociologies Pratiques, n° 9, juillet 2004, pp. 147-168.

## NOTES

1.

L'histoire du droit appliqué à l'environnement est tout à fait révélatrice du caractère multisectoriel et complexe de cette notion. On avait ainsi une conception monumentale et hygiéniste de l'environnement au XIXème siècle : détermination de sites historiques, protection du patrimoine, aspects esthétiques, rationalisation des villes. La loi du 2 mai 1930 (toujours en application) permet le classement et la protection de sites suivant cinq critères : historique, scientifique, pittoresque, légendaire ou esthétique. Dans les années 1970, le droit de l'environnement était entendu au sens de la protection du cadre de vie. Dans les années 1980, l'environnement était pensé en termes d'équilibre et d'harmonie puis sont apparues, dans les années 1990, les notions de biosystème, de biodiversité, de développement durable, voire aujourd'hui de développement soutenable.

2.

A ce noyau central des activités de l'industrie de l'environnement s'ajoutent des activités périphériques comme l'amélioration de la qualité de l'environnement anthropique, la gestion des risques technologiques, l'organisation et la mise en œuvre des interventions en cas de catastrophe naturelle ou encore le développement d'activités de substitution (énergie renouvelable, transports collectifs, etc.).

E.

L'absence de lien ne signifie pas pour autant une totale indépendance. Par exemple, une partie des prestations est achetée par les collectivités locales. Le niveau de l'activité dépend donc, dans une certaine mesure, du niveau de la commande publique.

En ce sens, ces associations ont largement épousé et, en tant qu'employeurs potentiels, légitimé le mouvement global et récent de formation professionnelle dans le secteur de l'environnement : l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) recensait en effet 480 formations diplômantes en 2002 contre 224 en 1994 (IFEN, 2002, p.525).

4.

Est significative, sur ce point, la volonté que nous ont exprimée de manière quasi unanime les hommes allocataires du RMI et candidats à un poste en contrat aidé de trouver un emploi « dans les espaces verts », qu'ils aient déjà ou non une expérience dans ce domaine.

5.

Avant l'arrêt Constantin, il était possible aux maires d'embaucher des personnes non titulaires de la fonction publique territoriale sur des contrats de chantiers. Cette pratique était alors très répandue à La Réunion, ce qui permettait à un grand nombre de familles créoles de bénéficier des allocations familiales qui, jusqu'en 1988, étaient soumises à un critère d'activité.

## RÉSUMÉS

Face au chômage de masse caractéristique de l'économie réunionnaise, les collectivités locales de l'île ont lancé dans les années 1990 une double politique de promotion de l'environnement et de l'économie alternative. Cette politique a été investie de manière massive par les associations réunionnaises dont le nombre a très fortement augmenté en l'espace de quelques années.

L'analyse de ces structures tend ainsi à montrer que toute une partie du secteur de l'environnement à La Réunion relève autant, sinon plus, de la politique de l'emploi que d'une politique écologique. Notion centrale et fondamentale du tiers-secteur, l'utilité publique oscille dans ce cas de figure entre la garantie présente de la paix sociale et la garantie future d'un environnement plus préservé.

To cope with the characteristic mass unemployment of the Reunion Island's economy, a dual policy promoting both environment and social economy was launched in the nineties by the local councils. This policy was operated on a large scale by the Reunion associations that have grown in great numbers within a few years time. Analysing these structures tends therefore to show that an entire section of the environmental field in Reunion Island comes under, saying the least, the government-driven unemployment measures rather than an environmental policy. As a key notion to the foundations of the social economy, state-approved utility sways, in this case, between the actual guarantee of social peace and the future guarantee of a best preserved environment.

## INDEX

**Keywords** : environment, social economy, employment unemployment, Reunion Island, government-driven unemployment measures

**Mots-clés** : île de La Réunion, emploi, chômage, politiques d'insertion professionnelle, environnement, économie sociale et solidaire

## AUTEUR

### **NICOLAS ROINSARD**

Nicolas Roinsard est docteur en sociologie, ATER à l'Université de Nantes et membre du GRASS-CNRS (UMR 7022). Centrés sur la société réunionnaise, ses travaux ont porté jusqu'ici sur les problématiques du chômage et de l'intégration sociale dans une société non salariale, en y analysant notamment le poids de l'économie de transferts et de l'économie sociale et solidaire.