L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique : entre politique publique et gouvernance

Professional insertion by training between public policy and governance

Patrick Gianfaldoni et Frédéric Rostaing

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/pmp/2178>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 janvier 2010

Pagination : 143-165

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Patrick Gianfaldoni et Frédéric Rostaing, « L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique : entre politique publique et gouvernance », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 27/1 | 2010, mis en ligne le 15 janvier 2012, consulté le 21 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2178>

L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ÉCONOMIQUE COMME ESPACE D'ACTION PUBLIQUE : ENTRE POLITIQUE PUBLIQUE ET GOUVERNANCE

Patrick GIANFALDONI¹
Frédéric ROSTAING²

Résumé

L'insertion par l'activité économique (IAE) est un secteur professionnel qui s'est développé sous la double influence des politiques publiques dédiées et de stratégies hétérogènes d'entreprises sociales d'insertion par le travail (ESI). Ces dernières années, la rationalisation des finances publiques (LOLF), la managerialisation des services (« nouveau management public ») et la focalisation de l'action publique sur le retour à l'emploi ont eu pour effets convergents l'émergence et la diffusion, dans l'IAE, de rapports de partenariat contractuel public-privé. Aussi, proposons-nous une analyse des évolutions en cours dans le cadre de la gouvernance multi parties prenantes à dimension territoriale, qui implique différents acteurs de la sphère publique et de la société civile.

Mots-clés

Insertion par l'activité économique – Action publique – Partenariat public-privé –
Modèles de régulation – Gouvernance territoriale.

Abstract

Insertion by economic activity (IEA) is a professional sector which has been developed under the double influence of, on the one hand, dedicated public policies and, on the other one, mixed strategies of work integration social enterprises (WISEs). These few last years, the rationalization of public finances, the managerialization of services ("new public management") and the concentration of public action concerning the employment come back have had, as a result, as far as IEA is concerned, emergence and spreading of links of contractual public-private partnership. That's why we offer an analysis of the evolutions in progress within the framework of territorial multi stakeholders governance. That implies different actors of the public sphere and the civil society.

Keywords

Insertion by economic activity – Public action – Public-private partnership –
Regulation models – Territorial governance.

---

¹ Maître de Conférences en sciences économiques - patrick.gianfaldoni@univ-avignon.fr - Laboratoire Biens Normes Contrat (LBNC) – Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse - 74, rue Louis Pasteur, 84029 Avignon Cedex 1.

² Maître de Conférences associé - frederic.rostaing@cq84.fr - Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse - 74, rue Louis Pasteur - 84029, Avignon Cedex 1.

Introduction

L'Insertion par l'activité économique (IAE) est un secteur professionnel, dans lequel des structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) produisent des biens et des services dans différents secteurs d'activité. Les SIAE sont des entreprises sociales d'insertion par le travail (ESI) dont la vocation n'est pas entièrement stabilisée. Pour DEFOURNY et NYSENS (2008, p. 8), le but des ESI est d'apporter des solutions adaptées aux situations d'exclusion du marché du travail que connaissent des personnes de bas niveau de qualification et cela à travers des formes d'activité productive. Dans cette optique, les finalités de l'IAE sont centrées sur les apports directs à la croissance de l'emploi. EME et GARDIN (2002, p. 18) définissent plutôt les ESI comme des structures engagées « dans la fourniture d'un service continu de socialisation et d'apprentissage à des personnes de bas niveau de qualification en situation réelle de travail ». Appréhendée sous un autre angle, l'IAE se situe à l'intersection des politiques d'action sociale et de l'emploi, dans un large spectre de dispositifs qui doivent traiter tout autant l'exclusion sociale que le chômage de masse.

Ces dernières années, la « réforme » de l'action publique résulte de la confluence des contraintes de finances publiques et des propositions de libéralisation inspirées des théories du *public choice* et de la nouvelle économie publique. Dans ce cadre, l'incorporation progressive au sein de la sphère publique de logiques de management et d'outils comptables éprouvés dans le « monde » marchand commence à produire ses effets sur la politique d'insertion. On assiste à une évolution des prescriptions publiques à l'encontre des SIAE, de leurs obligations de moyens (créer les conditions de l'activité de travail) vers des obligations de résultats (focalisées sur l'emploi durable).

Ce déplacement de curseur de la politique publique d'insertion nous interpelle sur les nouveaux critères de légitimation et d'instrumentation publique des SIAE. Pour autant, caractériser et comprendre les transformations actuelles de l'IAE nécessite aussi de repousser les frontières de l'action publique *stricto sensu*. Considérer qu'une multiplicité d'acteurs – publics et privés – puissent participer aux processus de décision, c'est ainsi introduire l'idée d'une gouvernance multi parties-prenantes de l'IAE et formuler l'hypothèse que les SIAE sont en capacité de construire leurs propres espaces stratégiques. Toutefois, si l'IAE est perçu comme espace d'action publique incluant les entreprises sociales d'insertion par le travail sur un « territoire administratif », l'ancrage territorial de celles-ci est-elle une preuve suffisante de leur participation à la construction d'un territoire de production de l'action d'insertion socioéconomique ?

Dans un premier temps, nous livrons les raisons de la conversion de l'action publique aux principes productifs et marchands de la contractualisation, en explicitant les logiques en cours conduisant à l'activation de l'emploi et à la rationalisation budgétaire en matière d'insertion. Nous montrons, dans un second temps, la complexité de la gouvernance multi partie prenantes territorialisée à la conjonction de deux modèles de régulation, tutélaire et marchand. L'action publique territoriale se structure ainsi autour de trois pôles (politique, technique et

opérationnel), dans une configuration triangulaire qui nécessite des entités d'intermédiation.

Cette analyse repose sur des publications de recherche en économie sociale ou plus spécifiques au secteur de l'IAE. Elle s'appuie d'autre part sur une enquête de terrain, qui se poursuit depuis deux ans dans les Départements du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône et du Gard. Les investigations empiriques consistent à mener des entretiens auprès de responsables de SIAE, de PLIE, de cadres et d'élus territoriaux, de cadres de services déconcentrés de l'Etat, qui s'accompagnent d'observations répétées des différentes organisations et favorisent l'accès à des documentations internes (Annexe 1).

**Une politique
publique
tournée vers
la
contractuali-
sation**

Le secteur de l'Insertion par l'Activité économique est confronté depuis quelques années à un changement de politique publique. Les acteurs publics, et en premier lieu les Départements, ne le reconnaissent plus comme un secteur professionnel à part entière, possédant une compétence de métier dans l'insertion économique et sociale, mais le considèrent désormais comme un ensemble disparate d'entreprises sociales d'insertion pour l'emploi. Dans ce cadre, deux phénomènes se conjuguent pour établir des logiques de contractualisation : l'influence des nouvelles conceptions de l'insertion découlant de la politique active de retour à l'emploi ; l'application des principes du nouveau management public à l'administration des services publics (HOOD, 2001) et la rationalisation budgétaire qui lui est liée.

Le secteur professionnel de l'IAE

Le secteur professionnel de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) a pour finalité la remise en activité de personnes précarisées sur les différents plans économiques, sociaux et culturels : traiter les origines des handicaps sociaux limitant le retour à une activité de travail et favoriser l'acquisition de savoirs et connaissances nécessaires à l'occupation de postes de travail. Pour ce faire, les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) se sont professionnalisées dans l'accompagnement de personnes, contrat de travail à l'appui. Les démarches d'accompagnement possèdent une dimension sociale, permettant de tenir compte et tentant de remédier aux manques de capacités d'individus en situation de chômage de longue durée, et une dimension technique directement en lien avec l'activité de production de la structure d'insertion³. L'IAE remplit non seulement une mission d'utilité économique et sociale par et pour l'emploi mais la loi lui reconnaît désormais une contribution au développement des territoires, notamment par la création d'activités économiques (article 20 de la loi du 1^{er} décembre 2008).

---

³ Dans son acception juridique, l'accompagnement se différencie de l'assistance – mission de conseil et aide d'ordre matériel ou moral – en introduisant les idées de responsabilisation, d'autonomisation et de projection de la personne par un suivi individualisé et dans la durée, qui s'apparente à une « aide à l'apprentissage » (PETIT, 2008).

Par les voies du contrôle réglementaire et du financement, du pilotage et de la coordination, quatre types d'acteurs publics ou parapublics participent à la régulation du secteur de l'IAE (GIANFALDONI, MARREL, NONJON, 2009) :

- les Services ministériels de l'emploi et leurs structures déconcentrées comme la Direction Générale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGTEFP) ou encore le Pôle emploi ;
- les Départements (action sociale et Revenu de solidarité active), les Collectivités territoriales comme les Régions (développement et formation professionnelle), et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale – EPCI (politique de la ville, Contrats urbains de Cohésion Sociale) ;
- les instances nationales et territoriales spécifiques à l'IAE comme le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNIAE) qui regroupe les représentants des ministères concernés et des SIAE, des associations d'élus et des organisations syndicales, et qui assume des missions de veille, de concertation, de développement et de représentation de l'IAE dans d'autres conseils. Dans chaque département, sous l'autorité du préfet, un Conseil Départemental (CDIAE) assure le pilotage local des dispositifs ;
- les dispositifs territoriaux de gestion et de coordination de l'insertion comme le Plan Local d'Insertion pour l'Emploi – PLIE, les Missions Locales d'Insertion (MLI) ou encore les Maisons de l'emploi.

Les SIAE (SIAE), opérateurs privés des actions d'insertion, se caractérisent par une forte hétérogénéité. Comme le souligne MOLLA (2009), à chaque type de structure correspond un ou plusieurs régimes juridiques, ce qui débouche sur une réglementation complexe. Si les associations intermédiaires (AI), les régies de quartier (RQ), les associations de services aux personnes (ASP) relèvent du statut juridique d'association, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) peuvent être « portés » tout autant par un organisme de droit privé à but non lucratif que par une commune, un département, un EPCI, un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS), un syndicat mixte, un établissement d'enseignement professionnel et d'enseignement agricole de l'Etat, une chambre départementale d'agriculture, ... et les entreprises d'insertion (EI) ou les entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI) peuvent adopter le statut juridique d'une SA, SARL, EURL, d'une association loi 1901 (ou droit local) ou d'une coopérative. Les SIAE peuvent être réparties suivant quatre catégories (GIANFALDONI, MARREL, NONJON, 2009) :

- les SIAE non marchandes comme les AI ou les ACI ;
- les SIAE marchandes comme les EI ou les ETTI ;
- les SIAE mixtes comme les RQ, qui peuvent opter pour un conventionnement EI, ACI, voire les deux, ou les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ;
- les SIAE spécifiques comme les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui accompagnent des personnes pour retrouver une autonomie sociale et économique, ou les ASP qui peuvent assurer un accompagnement individualisé auprès d'une main d'œuvre en contrat d'insertion.

Les SIAE sont toutes, à des degrés divers, prestataires de biens et services à des particuliers ou à des donneurs d'ordre publics ou privés (Collectivités territoriales, Offices Publics de l'Habitat, entreprises publiques ou privées). Elles sont affiliées à des fédérations nationales (syndicats professionnels) ou à des réseaux transversaux ou spécialisés. Ainsi, il existe une Union Nationale des Associations Intermédiaires (UNAI), une association nationale Chantier Ecole, un Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI), un Comité National de Coordination et d'Evaluation des GEIQ (CNCE-GEIQ), un Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ), une Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS). Parmi les réseaux transversaux citons la fédération nationale employeur de la Coordination des Organismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi (COORACE) qui regroupe des AI, EI, ETTI, ACI, et parmi les réseaux spécialisés, le Réseau associatif Cocagne qui regroupe des ACI spécialisés dans l'exploitation maraîchère biologique.

Une politique active de retour à l'emploi

Les élus politiques et les cadres de l'administration publique ont tendance à livrer, dans la période actuelle, une appréciation plutôt négative sur l'efficacité des structures d'insertion au regard des effets espérés en termes de production de retours à l'emploi salarié sur des postes de l'économie marchande⁴. Trois surdéterminants macro-économiques ou macro-politiques viennent pondérer ces points de vue :

- la portée de plus en plus limitée des réponses de (ré)insertion est due à la complexité grandissante de la problématique du chômage de masse et à la généralisation d'un salariat pauvre et précaire, soumis à une insécurité économique couplée aux phénomènes complémentaires de disqualification/désaffiliation ;
- la relativité de l'efficacité des réponses est liée à l'insuffisance notable des financements publics alloués aux ressources engagées pour un retour à l'emploi de personnes aux capacités d'action et aux profils professionnels extrêmement détériorés ;
- l'amplitude et la variabilité des réponses apportées en matière de traitement social, psychologique, technique et économique de l'exclusion du marché de l'emploi ont toujours buté sur la segmentation des politiques publiques.

Toutefois, force est de constater que les représentants élus œuvrant dans le secteur de l'insertion tout autant que les cadres territoriaux ou de la fonction publique en charge des dossiers de financement se focalisent désormais sur des critères ayant trait à la production de services, à l'emploi durable et au développement économique local pour évaluer l'efficacité des SIAE. Ce glissement des valeurs de solidarité vers des valeurs utilitaristes reflète un basculement des politiques sociales et de l'emploi au cours des quinze dernières années sous l'emprise idéologique

---

⁴ Les entretiens menés auprès d'élus territoriaux mettent en lumière leur volonté-contrainte d'afficher, chiffres à l'appui, des résultats dans l'action publique menée en faveur de l'emploi, tout en invoquant parfois le service public. Les élus insistent surtout sur la nécessité de cohésion sociale ou sur la lutte contre les inégalités.

de l'économisme libéral⁵. L'activation des dépenses de protection sociale⁶ s'est ainsi détournée des allocations de plein droit de l'assurance chômage et des revenus de l'assistance sociale pour favoriser la construction d'une offre de travail.

La politique d'offre s'est structurée au fil du temps en combinant deux conceptions complémentaires de l'insertion : une conception du service public d'aide à l'emploi se traduisant par un accompagnement personnalisé « délégué » à des SIAE ; une conception de l'insertion des demandeurs d'emploi à la fois incitative (par une fiscalité et des dépenses sociales dédiées à l'emploi salarié) et coercitive (droit à une prestation – obligation d'insertion – obligation de recherche ou de création d'emploi)⁷. Par voie de conséquence, la substitution des logiques d'*empowerment* par des logiques d'*employment* tend à rapprocher l'IAE d'une politique de *workfare* tout en déclassant sciemment les dimensions sociopolitiques (citoyenneté et civilité) et cognitives (capital social et *capabilities*) que lui accordait le *welfare state*. Cette tendance semble aujourd'hui confortée par le dernier né des dispositifs d'activation, le Revenu de solidarité active (RSA). Le RSA s'affirme dans le texte de loi comme un mécanisme plus puissant d'intéressement à la reprise d'activité, « prestation à la jonction d'un revenu minimum et d'un impôt négatif – comme l'est la prime pour l'emploi, créée en 2000, qu'il complète » (ROMAN, 2008, p. 14). Mais si le RSA s'affiche comme *la réponse aux trappes à chômage ou à inactivité*, il présente le double risque de renforcer les *trappes à pauvreté et à bas salaire*, diluant au passage le contenu social/solidaire des pratiques, des processus et des programmes d'IAE dans des modes impératifs de financement et de gestion découlant de rationalités marchandes et managériales.

Une politique de rationalisation budgétaire descendante

La territorialisation de l'action publique s'est traduite avant tout par deux grandes vagues de réformes de décentralisation. Celle qui est en cours pousse les collectivités territoriales à adopter de nouveaux principes de gestion des services, en particulier dans l'IAE, pour faire face aux problèmes induits par la rationalisation budgétaire.

⁵ Comme le rappelle ELBAUM (2008), l'idéologie économique libérale s'est donnée pour ambition de délégitimer toute politique de protection sociale ou de redistribution, partant du postulat que le chômage est somme toute volontaire et que l'efficacité d'une politique publique ne peut se mesurer qu'à l'aune de calculs d'utilité et de coûts d'opportunité (p. 271-275).

⁶ L'activation est caractérisée par BARBIER (2002) comme la liaison explicite, souvent réglementaire, entre politiques de protection sociale et politiques de l'emploi et du marché du travail « dans le sens d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité), voire d'une condition – plus ou moins contraignante – d'activité introduite pour l'éligibilité aux prestations » (p. 308).

⁷ Les normes incitatives et coercitives prédominent dans les derniers dispositifs juridiques de lutte contre le chômage et l'exclusion : association de plus en plus étroite de l'indemnisation du chômage à l'objectif de retour à l'emploi, par la contractualisation des engagements à travers le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), le Projet d'action personnalisé (PAP), puis le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) en 2006, et le remplacement du Revenu minimum d'insertion (RMI) par le Revenu de solidarité active (RSA) (loi du 1^{er} décembre 2008 et entrée en vigueur au 1^{er} juin 2009).

Si l'examen des recettes budgétaires en matière de financements publics des SIAE révèle que l'Etat conserve la part la plus importante, les collectivités territoriales et notamment les Départements ont vu augmenter leurs compétences en matière d'insertion entraînant des arbitrages budgétaires. Jusqu'en 2004, le RMI est cogéré. L'allocation relève de l'Etat et le dispositif d'insertion est cogéré entre l'Etat et les Conseils généraux. Les crédits d'insertion étant abondés par les Départements, le montant que chaque Département doit engager au titre des crédits d'insertion est au minimum équivalent à 17% de l'enveloppe consacrée à l'allocation⁸. Cette indexation disparaît en 2005 dans le cadre du transfert de compétences. La décentralisation du RMI a un impact direct sur les finances départementales. Tout d'abord, l'Etat ne reverse qu'à l'année n+1 la consommation de l'année n-1. Les évolutions ne sont donc impactées que plus tard alors que les budgets des collectivités sont votés annuellement avec obligation d'équilibre. Ensuite, l'Etat ne compense que partiellement la prise en charge de cette mission d'intérêt général, comme peut en témoigner la charge nette départementale d'environ 1,3 milliard d'euros entre 2004 et 2008 (réf. tableau 1 – Annexe 2).

Dans ce contexte, l'impact immédiat de la gestion de l'allocation aurait pu faire craindre que ce qui était consacré auparavant à l'insertion serve d'enveloppe d'ajustement budgétaire du processus déficitaire résultant des dépenses obligatoires. Ce qui n'a pas été tout à fait le cas. Cependant, la gestion de l'allocation ayant dans ces conditions une incidence financière directe sur la collectivité, notamment de choix sur la mobilisation de la fiscalité locale, elle est devenue un enjeu à la fois politique et de gestion publique pour la collectivité ; cela s'est traduit à la fois par une maîtrise et une recherche d'efficacité des crédits d'insertion.

La loi instaurant la mise en œuvre du RSA devrait accentuer le phénomène de rationalisation des budgets d'insertion. Elle place les Départements au cœur du pilotage des politiques d'insertion à l'échelle territoriale, leur responsabilité couvrant l'accompagnement social et professionnel (définition des objectifs et conception des processus), les besoins et l'offre locale d'insertion (rapports de coordination entre sphère publique et sphère privée) ainsi que les actions d'insertion à planifier (programmation).

Si globalement on constate un maintien voire une augmentation des montants de crédits d'insertion, la structure de dépense des Départements se modifie sensiblement à partir de 2005, d'une part en intégrant le financement de contrats aidés⁹ (réf. tableau 2 – Annexe 2) et, d'autre part, en déterminant un changement de priorités des directions politiques en matière d'insertion professionnelle (réf. tableau 3 – Annexe

---

⁸ En application de l'article L. 263-5 du code de l'action sociale et des familles relatif au financement des actions inscrites au Plan Départemental d'Insertion (PDI) et des dépenses de structure correspondantes, le Département est tenu d'inscrire annuellement un crédit au moins égal à 17 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion (art. 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999).

⁹ La loi du 5 janvier 2005 confie aux Départements la mise en œuvre et le financement, pour les allocataires du RMI, du contrat d'avenir (CA) et du contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA).

2). L'évolution de la structure de dépense des crédits d'insertion a réduit de facto les crédits spécifiquement dédiés au secteur professionnel de l'IAE même si le recours à des modalités d'intervention via les instruments d'appels à projet ou de mise en marché peuvent relativiser la perception des évolutions des structures de dépenses.

Dans le cadre du transfert de compétences politiques, la politique publique d'insertion a été confiée au titre de chef de file aux Départements, qui sont en cours d'adoption des mêmes principes que l'Etat central en matière de nouveau management public (maîtrise et contrôle budgétaire, évaluation des fournisseurs de services d'accompagnement à l'emploi...). Nous serions tentés de dire qu'ils les reproduisent en cascade.

Un certain nombre d'éléments témoignent des modifications notables de politique d'insertion des Départements. La lecture des budgets des collectivités départementales sur la compétence « insertion » indique bien une hausse des crédits affectés aux contrats (réf. tableaux 2 et 3 – Annexe 2). Les modes de réalisation des budgets publics d'insertion associent de plus en plus fréquemment aux versements de subventions de fonctionnement et/ou d'équilibre aux SIAE des modalités d'appels à projets, voire d'appels d'offre, même en l'absence d'impératif légal. Le recours au marché public permet d'appliquer les principes du nouveau management public par l'utilisation de cahiers des charges (base d'un référentiel). La fixation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, et la normalisation des prix de services, concourent à la maîtrise des coûts. La procédure d'appel d'offre autorise à fixer à la fois les résultats à atteindre, les modalités de mise en œuvre et les conditions d'accès aux ressources (admissibilité). Elle pose donc aux soumissionnaires une double contrainte, à la fois d'indexation des concours financiers sur les performances, mais aussi d'obligations de formes, quantité et qualité des dits moyens pour être admissibles aux concours.

Influençant le champ de l'IAE par l'outil « contrat », les pouvoirs publics font perdre aux SIAE l'exclusive de leur objet. Les considérant de manière indifférenciée comme des offreurs potentiels de services parmi d'autres et suivant une logique de commande publique, les collectivités territoriales (et plus particulièrement les Départements) tendent à banaliser les SIAE en les assimilant à des entreprises de service aux statuts et raisons sociales de plus en plus éclatés. Suivant cette logique, la défense de certaines clauses d'insertion sociale et professionnelle dans les appels d'offre de marché public (en particulier les articles 14 et 53 du code des marchés publics) participe paradoxalement à la légitimation du principe de la mise en marché des services d'IAE et donc à l'élévation du caractère concurrentiel du secteur. La « validation » des mécanismes de concurrence sous toutes ses formes autorise la dilution de la spécificité des SIAE dans des ensembles de soumissionnaires plus larges¹⁰.

¹⁰ C'est ce qu'exprime en substance le Sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) : « il appartient aux SIAE de montrer qu'elles sont plus performantes que des prestataires qui pourraient être sélectionnés par Pôle Emploi dans le cadre de marchés publics » (Séminaire interrégional des CDIAE – automne 2008 – Marseille).

S'éloignant de leur utilité sociale présumée, les SIAE voient ainsi leur existence dépendre plus sommairement d'une utilité mesurable et comptabilisable (nombre de mesures, types de mesures, publics concernés et impacts...) ¹¹, sous l'emprise de représentations « économicistes » (quantification des postes, des fonctions, des tâches) et dans une perspective « court-termiste » de la production d'emplois marchands. Pour les SIAE, cette évolution signe une perte de légitimité à représenter la question sociale historique de leur secteur professionnel ¹². Mais c'est aussi d'un affaiblissement de leur capacité d'expertise technique dont il s'agit.

Perçue jusque-là à travers le prisme des nouveaux axes de la politique publique, les transformations de l'IAE doivent se prêter à une analyse élargie au moins pour trois raisons :

- l'IAE revêt une réalité plus complexe faisant intervenir une diversité d'acteurs publics et privés dans ce qui peut être appréhendé comme une dynamique systémique relationnelle ;
- le caractère hybride des modes de régulation public-privé résulte tout autant d'impulsions politiques et techniques d'acteurs publics que de stratégies émergentes d'acteurs privés ;
- les SIAE s'avèrent un rouage indispensable de l'effectivité de l'action publique en matière d'insertion, l'action publique territoriale devant composer avec leur velléité d'autonomie stratégique.

**Les nouveaux
déterminants
de la
gouvernance
multi parties-
prenantes**

Nous sommes amenés à relativiser la puissance de normalisation de l'action publique et à proposer une analyse du secteur de l'IAE, envisagée sous l'angle de la gouvernance multi parties-prenantes. Précisons d'une part que la gouvernance dont il s'agit ici résulte de l'évolution des politiques publiques et d'une adaptation de leurs cadres directifs et de contrôle. D'autre part, il est à souligner que les SIAE ne sont pas à égalité de droit ou à égalité formelle avec les acteurs publics, qui possèdent une fonction prédominante dans l'institutionnalisation du secteur. Aussi, doit-on s'interroger sur l'essence de la gouvernance multi parties-prenantes : peut-on la qualifier de partenariale ? Et quelle signification doit-on accorder à la territorialisation de l'action collective ?

Une gouvernance partenariale et territoriale

La construction et la structuration du secteur de l'IAE se fondent, depuis trois décennies, sur « une tension négociatrice » entre sphère publique et sphère de la société civile. C'est en substance ce que démontre EME et GARDIN (2002, p. 12-17) quant ils caractérisent les phases d'émergence et d'institutionnalisation du secteur. Pour ces deux auteurs, l'émergence des SIAE trouve son origine, à la fin des années 1970, dans les limites des canons traditionnels de l'action publique à faire face au phénomène

¹¹ Sur ce point, les rapports annuels de la DARES sur l'IAE sont très éclairants : se reporter à DARES, 2009, L'insertion par l'activité économique en 2007 – premières synthèses, n° 17.2, avril.

¹² « Les structures d'insertion par l'activité économique sont des entreprises sur un marché de plus en plus ouvert et concurrentiel, celui de l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi » (Claude Alphandéry, Avis du Bureau du CNIAE, 10 avril 2008).

---

nouveau d'exclusion structurelle et massive du marché du travail. La cohérence relative du secteur de l'IAE, tel qu'il se présente aujourd'hui, ne peut être ainsi appréhendée avec pertinence, dans la disparité des buts poursuivis, des formes d'organisation et des critères de performance, qu'en la référant aux « inventions socio-économiques » qu'ont constituées l'imagination, la conception et la mise en œuvre d'entreprises sociales d'insertion par des acteurs professionnels et/ou militants de la société civile. Appartenant initialement à différents champs institués de l'action sociale¹³, ces derniers se sont démarqués des référentiels professionnels et institutionnels de l'action publique pour créer différents modèles d'entreprises sociales spécialisées dans l'insertion par le travail. Au cours des années 1980 à 1990, les dirigeants des entreprises sociales ont accepté la reconnaissance institutionnelle des pouvoirs publics (réglementaire, législative, inscription dans le code du travail, labellisation). Toutefois, l'existence de différents modèles a favorisé la constitution et la consolidation de regroupements nationaux, représentations des structures inscrites dans une logique corporative, et de façon concomitante la professionnalisation des structures, avec pour effets induits la marginalisation des initiatives bénévoles et la non intégration des destinataires des services dans les démarches d'insertion. L'institutionnalisation de l'IAE a ainsi privilégié une « logique d'hétéro-insertion » au détriment d'une « logique d'auto-insertion » (EME et GARDIN, 2002, p. 15-17).

Les modalités prises par le partenariat entre acteurs publics et privés ont évolué au cours des trente dernières années, sous l'influence des changements de la politique d'insertion et des stratégies des structures opérationnelles privées, partagées entre logiques associatives et logiques entrepreneuriales. Les travaux d'ENJOLRAS (2002), PERROT (2008) et LAVILLE (2008), font ressortir trois formes partenariales apparues successivement :

- un *partenariat corporatiste* reposant sur une *régulation tutélaire*, dans laquelle la production du service d'insertion fait l'objet d'une intervention contraignante et discrétionnaire de la part d'un acteur public ou de son mandataire (critères d'attribution du financement public fixés sans concertation et subventions tacitement reconduites) ;
- un *partenariat d'utilité sociale* impliquant une *régulation négociée ou conventionnée*, dans laquelle les objectifs et les valeurs que portent les opérateurs privés ainsi que leurs conditions effectives d'activité sont pris en compte par concertation et dans un esprit coopératif (critères d'attribution du financement public négociés entre acteurs publics et privés, débouchant sur des objectifs et des conditions d'application conventionnés) ;

---

¹³ La trajectoire professionnelle et l'ancrage institutionnel d'origine des acteurs (travail social et action sociale, formation et relation formation-emploi, création d'activités et d'emplois dans le développement local et le développement social urbain) fournissent les variables explicatives de la diversité culturelle et des modes d'action du secteur jusqu'à aujourd'hui (EME, GARDIN, 2002, p.25) : contenu éducatif et niveau de formation, références théoriques et méthodologiques, logiques d'action publique, valeurs visées, technicités de métier, savoirs et connaissances issus de l'expérience, ...

- un *partenariat contractuel* introduisant une *régulation marchande*, dans laquelle la production du service d'insertion, les objectifs, les valeurs et les conditions effectives d'activité des opérateurs privés sont subordonnés à des normes de compétition entre prestataires de service de nature différente et mis en concurrence. De plus, les opérateurs privés sont assujettis à des normes d'ingénierie administrative et procédurale édictées et mises en œuvre pour l'essentiel par les Départements et les PLIE.

La régulation tutélaire est donc le modèle de référence historique de l'Etat centralisé. Accompagnant la déconcentration/décentralisation de l'action publique, se profile puis s'approfondit une première inflexion vers une régulation négociée – conventionnée correspondant au remplacement d'une culture héritée du gouvernement par des approches expérimentales de la gouvernance. Dans la dernière période, une seconde inflexion partielle vers une régulation marchande met au cœur de l'action publique les mécanismes de concurrence. Mais l'IAE semble aujourd'hui avant tout exposée aux deux modèles, marchand et tutélaire¹⁴. La *régulation marchande/tutélaire* se caractérise ainsi par une intervention pressante des acteurs publics territoriaux, qui conditionnent de plus en plus leurs financements à des prestations de service soumises à évaluation (contrats incitatifs, conventions d'objectifs et subventions ciblées) tout en recherchant la mise en concurrence directe des structures associatives avec des structures lucratives. Ces logiques de banalisation du secteur comportent deux risques majeurs pour les SIAE non marchandes, mixtes ou spécifiques : d'une part, elles tendent à dévaloriser les dimensions solidaire et cognitive des activités d'insertion et à accorder *a contrario* une importance accrue aux finalités productives et marchandes ; d'autre part, en répondant aux impératifs d'efficacité de la commande publique, elles ont pour conséquence de sous-estimer les besoins de financement de fonctionnement de nombreuses associations.

Considérée sous l'angle de la normalisation des rapports de coordination entre acteurs publics, parapublics et privés, tant du point de vue des procédures que des résultats à atteindre, la gouvernance partenariale se révèle une organisation multipolaire à l'équilibre instable, puisqu'elle résulte, au stade actuel de transformation du secteur de l'IAE, d'une hybridation des deux modèles de régulation tutélaire et marchand. Cette instabilité est d'autant plus avérée si l'on tient compte des *arrangements institutionnels* entre acteurs, découlant de la confrontation d'« une *régulation verticale sectorisée* descendant des gouvernements du national et des gouvernements territoriaux » et d'« une *régulation territoriale*, articulant une hiérarchie de contrôle administrative et une alliance des acteurs au niveau local » (EME, 2006, p. 186). Le niveau local n'est pas un « simple lieu d'applications de normes supra locales » (EME, 2006, p.175) mais un espace construit dans lequel se façonnent des règles communes d'action à la conjonction de logiques politico-

---

¹⁴ Cette approche diachronique mériterait d'être tempérée par une analyse comparative des types de structures, car nous avons pu percevoir, au fil de nos enquêtes, des différences sensibles entre SIAE marchandes et non marchandes.

---

administratives et de logiques réticulaires, une gouvernance territoriale que nous caractérisons par les quatre traits suivants :

- une *cohérence territoriale spécifique* à la conjonction de politiques locales enchevêtrées plus qu'emboîtées, d'instances intermédiaires (de coopération, de délibération, de suivi et d'évaluation des actions menées) et de logiques stratégiques collectives d'opérateurs privés ;
- une *nature polyarchique* quant à l'existence de plusieurs pôles et niveaux de décision, ce qui n'exclue pas pour autant des relations de subordination découlant pour une grande partie d'entre elles de la régulation verticale de contrôle et d'incitation ;
- un *système de légitimation*, fondé sur des valeurs et des pratiques normatives négociées par les acteurs locaux suivant une modalité pragmatique (satisfaction des intérêts des parties prenantes), une modalité cognitive (épreuves d'inter-compréhension et d'inter-validation des objectifs et des procédures) et une modalité morale (conformité avec une représentation admise de l'intérêt général et du bien commun) (par référence à SUCHMAN, 1995) ;
- une combinaison de *trois formes de proximité* entre acteurs – institutionnelle, organisationnelle et sociale¹⁵ – permettant respectivement l'établissement de liens de similitude, d'appartenance et de confiance, et favorisant des complémentarités volontaires établies sur des règles de réciprocité (par référence à COLLETIS, GIANFALDONI, RICHEL-BATTESTI, 2005, et EME, 2005).

Dans la réalité des situations locales, retrouve-t-on les caractères d'une gouvernance partenariale marquée par la régulation marchande/tutélaire et d'une gouvernance territoriale articulant action publique territoriale et réseaux institués de structures opérationnelles d'insertion ? En d'autres termes, peut-on les repérer dans la territorialité de l'IAE ?

Une configuration triangulaire de l'action publique territoriale

Historiquement, les pouvoirs publics se sont livrés à une instrumentation de l'IAE en définissant le cadre général d'intervention et en déléguant la mise en œuvre opérationnelle à des structures créées à cet effet, en interne ou par voie indépendante (missions locales, PLIE, SIAE, ...). Le choix d'opérateurs plus flexibles et plus réactifs que les services purement administratifs a d'emblée été justifié par la nécessité de générer des capacités d'innovation, l'objectif poursuivi étant de contourner les rigidités du modèle de fonctionnement bureaucratique tout en gardant la maîtrise de la définition des services d'insertion. Les rapports institutionnels entre l'Etat et les instances représentatives des SIAE sont ainsi profondément marqués par des interactions stratégiques et décisionnelles asymétriques.

---

¹⁵ Proximité institutionnelle : adhésion des parties prenantes à un projet politique et idéologique commun en principes et en valeurs. Proximité organisationnelle : coordination des parties prenantes autour d'objectifs communs et suivant des règles, fonctionnelles et opérationnelles, prescrites ou auto-construites. Proximité sociale : interaction des parties prenantes autour d'activités à réaliser en commun ou d'une mémoire partagée à partir d'une histoire commune.

Deux raisons principales peuvent être avancées : d'une part, l'IAE n'a toujours occupé qu'une place marginale dans le protocole ministériel et s'est confrontée à l'absence d'un interlocuteur ministériel unique et légitime du fait notamment de la segmentation des politiques publiques ; d'autre part, le CNIAE est une instance qui rassemble une constellation de fédérations et de réseaux aux intérêts disparates (à la fois en termes d'enjeu public, de nombre d'adhérents et de fragmentation des représentations), ce qui fragilise la cohérence du portage politique et rend difficile les stratégies de lobbying.

Au cours des années 1990', le processus d'institutionnalisation a permis aux SIAE, et aux PLIE dans certains cas, de se présenter non plus comme des organisations de mission de service public mais en tant que monopole institué de l'action publique. Aussi, peut-on expliquer l'affirmation du modèle de régulation marchande/tutélaire ces dernières années par une volonté de l'autorité publique de casser le monopole et de « désinstitutionnaliser » le secteur. Toutefois, l'application unilatérale de règles coercitives n'est plus possible dans un contexte d'interdépendance et d'affrontement captif. C'est pourquoi la remise en question de la nature même du service d'insertion par les acteurs publics, et en premier lieu par les Départements, les a conduits à conditionner les SIAE dans des logiques contractuelles impliquant l'adoption et l'usage de référentiels et d'instruments de gestion comme « intermédiaires » instituant de nouveaux rapports. L'enjeu réside donc aujourd'hui dans la conception des référentiels/instruments et dans les négociations découlant de leur mise en œuvre au niveau local.

Ainsi, nous avons pu observer que la proximité institutionnelle, organisationnelle et sociale des différents acteurs publics et privés complexifie l'action publique territoriale. Elle se déroule désormais suivant une configuration triangulaire imbriquant un pôle politique, un pôle technique et un pôle opérationnel. Le premier pôle est constitué des élus des Départements qui tentent d'arbitrer entre intérêt général et intérêt collectif, entre des attentes particulières ciblées sur la création d'emplois et l'accompagnement des SIAE à des restructurations organisationnelles et productives. Le pôle technique mobilisent des cadres territoriaux qui ne sont plus simplement des administrateurs mais se comportent comme des managers de l'action publique, gestionnaires de la commande publique ayant incorporé les règles et attributs du management privé. Les SIAE, composant le pôle opérationnel dans son hétérogénéité, légitiment leur spécificité de métier dans l'insertion en faisant valoir leurs compétences techniques et leur expérience acquise et endossent parallèlement un rôle de défense d'intérêts catégoriels.

Dans l'arène des jeux de pouvoir qui se nouent autour de l'adoption et l'usage de référentiels et d'instruments de gestion, les trois types d'acteurs identifiés se confrontent et entrent parfois en opposition. Ils tentent de trouver des « terrains » d'ententes et des compromis, en ouvrant des champs de négociation qui peuvent s'avérer conflictuels.

Le champ de négociation entre élus locaux des Conseils généraux et SIAE met en présence deux types d'argumentaires. Les élus décident des affectations de fonds aux structures d'insertion, sous la contrainte d'une

pénurie budgétaire et en fonction de financements corrélés à des résultats insertion-emploi. Dans le même temps, ils sont sensibles aux relais d'opinion que peuvent représenter les SIAE implantées localement. Les SIAE mettent en avant la préservation d'un secteur d'activité économique (l'existence d'entreprises sociales, l'emploi de salariés permanents, les externalités économiques sur le territoire d'appartenance) ainsi que la défense d'un modèle vocationnel (le traitement social du chômage et de l'exclusion, l'insertion de publics précarisés ou désaffiliés, l'utilité sociale en termes de lien social, de capital social, de valeurs véhiculées). Les compromis reposent sur l'acceptation de nouvelles règles d'accès aux marchés publics et d'attribution de subvention, suivant des critères de choix allant de la répartition territoriale à une division fonctionnelle des publics en insertion. Il s'agirait plutôt de conventions tacites que d'accords formels, les regroupements de structures locales d'insertion et les représentants des fédérations n'étant pas en mesure de proposer leurs propres critères, de cogérer ou de contester les critères érigés par les collectivités locales.

Le champ de négociation entre élus locaux et managers de l'action publique est délimité d'un côté par la « réal politique » portée par les élus et, de l'autre, par l'efficacité budgétaire dont sont les managers sont les garants. Les premiers doivent à la fois neutraliser la pression extérieure exercée par les stratégies d'alliance des SIAE ancrées sur un territoire (« un pouvoir de nuisance présumé » suivant les termes d'un élu), s'obliger à des concessions auprès de structures qu'ils ont contribué à développer, maintenir une proximité relationnelle avec des dirigeants de structures. Les seconds transforment les contraintes budgétaires en opportunités managériales, non seulement pour reprendre la main sur les normes techniques à imposer aux structures d'insertion mais aussi en raison de leur intérêt économique (rémunération aux résultats). Les compromis s'établissent sur la concordance entre une justification de la politique menée au nom d'un accroissement de personnes ré-employables (« objectif de retour à l'emploi durable » selon les propos d'un élu en charge de l'insertion) et une justification budgétaire d'une gestion plus rationnelle dans l'usage des fonds publics (« rendre compte de l'efficacité des crédits » comme le souligne un cadre territorial).

Le champ de négociation entre managers de l'action publique et SIAE apparaît comme le plus conflictuel. Les managers font preuve de démarche coercitive en particulier à l'encontre des associations en privilégiant la rétribution d'une structure d'insertion « plus pour ce qu'elle fait que pour ce qu'elle est », en d'autres termes en substituant une logique de financement de fonctionnement par une logique de contrat de production. Toutefois, l'adoption d'une culture de résultat, qui procède d'un processus de technicisation, de dépersonnalisation et de désocialisation du métier d'accompagnement socioprofessionnel (affaiblissement du suivi et de l'écoute, sélection à l'entrée des candidats à l'insertion), rencontre de fortes résistances auprès des SIAE non marchandes, mixtes ou spécifiques, qui font de l'insertion non un moyen pour se procurer des ressources humaines et monétaires mais une finalité en soi. Les compromis sont difficiles à trouver entre la tendance actuelle des services techniques des Départements et de la DDTEFP à vouloir uniformiser les pratiques d'insertion et les besoins de légitimation des

associations qui croisent des compétences professionnelles à des approches militantes de l'activité. Les sujets de controverse concernent trois domaines :

- la détermination des modalités d'accès aux ressources financières : quels contenus de cahier des charges dans les contrats de subventions, d'appel à projet ou d'appel d'offre ?
- les conditions de mise en œuvre du service : quelle forme et quelle temporalité prévues pour l'accompagnement dans les parcours d'insertion ? Quelle division des tâches et quels rapports hiérarchiques entre accompagnateurs socioprofessionnels (ASP), salariés des structures d'insertion, et accompagnateurs à l'emploi (AE), postes créés dans le cadre des PLIE ?
- la mesure des résultats obtenus : que doit recouvrir une « sortie positive dynamique » vers l'emploi ? Un emploi durable ? Un emploi de transition ? Une formation pré-qualifiante ou qualifiante ? Une embauche dans une autre SIAE ? Doit-on exiger un taux minimum de « sortie positive » et à quel niveau (60% plus ou moins ?) ?¹⁶

Les questions posées par la maîtrise de l'expertise ingénieriale du service d'insertion et le contrôle technique et économique dans sa réalisation rendent à la fois nécessaire et problématique l'existence d'entités d'intermédiation pour la recherche de compromis entre élus, managers publics et structures opérationnelles de l'IAE.

L'existence d'entités d'intermédiation

L'action publique territoriale dédiée à l'IAE n'a cessé de se complexifier en raison de la diversification des acteurs engagés, de la démultiplication de leurs interdépendances et interactions. Elle mobilise principalement quatre institutions publiques (les Départements, les EPCI, les DDTEFP et les Pôles Emploi), qui sont en lien de coordination fonctionnelle avec deux entités d'intermédiation créées à cet effet : les CDIAE et les PLIE. A un second niveau, se sont constitués des réseaux locaux de structures opérationnelles de l'IAE, des Collectifs organisés sous la forme associative.

A la suite du Grenelle de l'insertion, le Ministère de l'Emploi conduit depuis 2009 un plan de modernisation de l'IAE qui se traduit en particulier par une redynamisation des Conseils Départementaux de l'IAE (CDIAE) pour « les rendre capables d'être des lieux stratégiques de conventionnement des structures et des instances de pilotage du plan », avec pour objectif « de systématiser une démarche de négociation avec fixation d'objectifs de retour à l'emploi » (séminaire interrégional des CDIAE – automne 2008 – Marseille). Dans ce nouveau cadre institutionnel, certains directeurs de DDTEFP trouvent le fonctionnement encore trop administratif et peu ouvert sur « le monde économique. Ils mettent l'accent sur « la diversité des réalités territoriales » dans l'élaboration des indicateurs « d'effets emploi ». De manière

---

¹⁶ Voir à ce sujet le rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion établi par V. HESPEL, Y. DE NANTEUIL, D. DESMAZURES, C. LENOIR ET S. SEYDOUX, commandé par le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mai 2006. Il recoupe les résultats de notre propre enquête.

complémentaire, un directeur de service de l'insertion et de l'emploi d'un Conseil Général considère que les CDIAE pourraient devenir les lieux institués de « structuration de l'offre d'insertion » permettant « la couverture territoriale », pilotant « l'accès des publics » et « la construction des parcours » tout en favorisant « l'introduction des clauses sociales dans les marchés publics ». Cependant, les CDIAE apparaissent aux yeux des responsables rencontrés des SIAE comme des lieux de traitement des dossiers de conventionnement des structures, parfois comme des « chambres d'enregistrement », dans lesquels les techniciens de la DDTEFP « mènent » les réunions, les techniciens du Conseil général, du Pôle Emploi et du PLIE intervenant sur les décisions. Les SIAE se doivent d'y être bien représentées pour défendre les dossiers, par l'intermédiaire d'une fédération reconnue ou d'un Collectif local, mais regrettent dans le même temps l'absence de pilotage stratégique collectif.

Le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) se conçoit comme un outil partenarial permettant de rapprocher les acteurs économiques territoriaux des SIAE afin de stabiliser sur des emplois durables les personnes les plus en difficultés sociales et professionnelles. Les PLIE sont conventionnés (195 en 2009) pour l'essentiel à l'échelle intercommunale par l'Etat, les régions, les départements, les EPCI et certaines communes, et financent les actions portées par les SIAE en grande partie grâce au Fonds Social Européen (FSE). Des équipes techniques assurent l'animation des politiques d'emploi et d'insertion ainsi que la coordination des structures sur leur territoire intercommunal, développent de l'ingénierie de projets et participent à l'accompagnement des publics à insérer. Leur mission centrale est d'organiser les étapes intermédiaires de l'insertion le long de parcours cohérents et efficaces vers l'emploi. Les parcours individualisés d'insertion sont l'« axe normatif de référence » des SIAE (EME, GARDIN, 2002, p. 28), des dispositifs d'action ordonnée qui créent de l'interdépendance entre structures et doivent les conduire à collaborer suivant une double contractualisation : un « partenariat » soumis à une « normativité procédurale » ; des « infra-normes » individualisées par lesquelles les personnes accompagnées acceptent des obligations comportementales (BORGETTO, 2008, p. 20-21). Les PLIE se sont institués suivant deux modèles d'intermédiation : un modèle intégré à l'action publique (interne à un EPCI et dépendant d'un service économique) ; un modèle associatif (technostructure indépendante)¹⁷.

Correspondant au second modèle, des PLIE comme celui du Grand Avignon se trouvent aujourd'hui confrontés à un recul des financements communautaires (FSE) doublé d'une remise en cause de leur indépendance statutaire, stratégique et fonctionnelle par les « autorités publiques » nationales et locales¹⁸. Les vives controverses entre, d'un

¹⁷ A chacun des modèles correspond un réseau associatif national : le modèle intégré s'est forgé dans le cadre de l'association Alliance Ville Emploi, créée en 1993 et regroupant essentiellement des élus s'intéressant à l'insertion ; le modèle associatif a émergé dans le cadre de l'association EUROPLIE, créée en 1997 par des directeurs de PLIE.

¹⁸ Considérés comme des maîtres d'ouvrage délégués des politiques d'insertion et d'emploi des collectivités locales et des établissements intercommunaux, les PLIE sont l'expression de la politique insertion au sein des maisons de l'emploi dans la Loi de réforme de l'organisation du Service Public de l'Emploi de janvier 2008.

côté, les cadres du Département et de la DDTEFP du Vaucluse, et de l'autre la direction du PLIE sont la marque à la fois d'une défiance de l'administration publique vis-à-vis des capacités du PLIE à relayer les nouveaux objectifs de performance et d'une concurrence pour la maîtrise de l'expertise technique et administrative. Le PLIE du Grand Avignon se présente ainsi comme un dispositif d'assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités territoriale et du service public de l'emploi. En captant un savoir et des connaissances techniques (désignation et contrôle d'accompagnateurs à l'emploi, sensibilisation et formation en matière de marchés publics et de clauses d'insertion, ...) et en voulant contrôler une technologie (un logiciel de gestion des parcours d'insertion, de traçabilité de l'accompagnement et d'identification des compétences), le PLIE du Grand Avignon a l'ambition de conforter sa position de partenaire privilégié auprès des prescripteurs tels que le Pôle emploi ou la Mission locale mais alimente dans le même temps les motifs de conflictualité avec la direction technique de l'insertion du Département du Vaucluse et les techniciens de la DDTEFP.

A un tout autre niveau d'intermédiation, des réseaux institués sont apparus à l'initiative de SIAE. Les Collectifs infra ou interdépartementaux procurent aux SIAE une autonomie de position et d'action par rapport à la sphère publique. Comme têtes de réseau local, ils ont pour objectifs d'afficher les spécificités des SIAE auprès des services de l'Etat et des collectivités locales, de rechercher les effets de taille dans les négociations, de générer de l'inter-fonctionnalité ou de l'interopérationalité au cours du parcours d'insertion, de partager les pratiques d'insertion, de développer l'offre d'insertion en direction des entreprises marchandes. De nombreux Collectifs de SIAE sont en émergence ou fusionnent dans la période actuelle : un Collectif IAE regroupe trente structures dans le Gard-Lozère ; dans le Vaucluse, les deux Collectifs du Grand Avignon (Off In Bouge l'Insertion : 20 structures) et du reste du département (2a2ie : 21 structures) ont fusionné au cours de 2009 pour donner naissance au Collectif Insertion Emploi 84 ; douze structures ont décidé de s'unir en association dans le Pays d'Arles. Il est toutefois important que les acteurs publics concernés peuvent les reconnaître dès l'origine comme interlocuteur privilégié (Gard-Lozère), peuvent avoir tendance à les neutraliser (Vaucluse) ou peuvent faire preuve d'incompréhension parce qu'essentiellement l'entité leur échappe (Pays d'Arles). Leur dépendance à l'égard des financements publics est aussi à considérer comme un facteur limitatif de leur capacité autonome d'action¹⁹.

Soulignons pour finir l'importance grandissante des lieux et des dispositifs de concertation (Comités territoriaux d'animation, Dispositifs locaux d'accompagnement). De même l'usage collectif de règles juridiques particulières comme les clauses sociales vitalisent la participation aux prises de décision dans les réseaux et favorisent les ententes et les mutualisations entre structures²⁰. Il s'agit là de modalités de coopération

---

¹⁹ Le budget du Collectif Insertion Emploi 84 est abondé en totalité par la DDTEFP (33%), la Région (33%) et le Département (33%). Dans le même sens, le Collectif Gard-Lozère est financé par le Département du Gard (75%) et par la DDTEFP (25%).

²⁰ C'est le cas du rapprochement du GE-14 (groupement d'employeurs rassemblant cinq entreprises de

---

face aux exigences actuelles de rationalisation budgétaire des pouvoirs publics et aux risques encourus par les entreprises sociales (et particulièrement les SIAE non marchandes) du fait de la marchandisation des activités. Certes, le recours aux marchés publics dans l'attribution des financements publics de l'insertion tend à développer une double concurrence entre entreprises sociales (appels d'offre et marché des prestations d'un côté ; quasi-marché des subventions en période de rationnement de l'autre) et à ouvrir le secteur à de nouveaux opérateurs marchands affiliés à des groupes industriels²¹. Cependant, les entreprises sociales commencent à trouver la parade en émettant des réponses groupées aux appels d'offre ou en proposant des prestations communes construites sur leurs complémentarités. C'est pourquoi la gouvernance territoriale peut absorber la nouvelle donne des marchés publics, en aménageant les mécanismes de marché et leur codification juridique en fonction des enjeux du développement local et du contexte des réseaux sociaux locaux.

Conclusion

Les transformations du secteur de l'insertion par l'activité économique font ressortir deux processus de normalisation : un processus de normalisation par la spécification sectorielle (réglementation et construction de professions et de métiers) qui s'efface ces dernières années devant un processus de normalisation par la banalisation marchande (réglementation et construction d'un marché segmenté). A travers ce mouvement d'ensemble, les acteurs publics tendent ainsi à privilégier les prestations d'insertion au détriment de l'identité des structures.

Les pratiques d'insertion résultent d'« ajustements » et de « conciliations » entre la logique d'une « solidarité fonctionnelle publique » portée par l'Etat social et les logiques opérationnelles issues des « solidarités vécues » par les entreprises sociales (EME, 1997). Mais les compromis sont à trouver aujourd'hui dans des formes de gouvernance multi parties-prenantes suivant des rapports territorialisés de partenariat intégrant des formes de régulation tutélaire et marchande. Les tendances actuelles peuvent apparaître comme une mise en « tension paradoxale avec les pratiques d'expériences d'économie sociale et solidaire » (EME, 2005, p. 49), surtout si l'on pense à l'intrusion d'entreprises marchandes d'un nouveau type sur un marché de l'insertion socioéconomique en devenir. L'affaiblissement de l'Etat social sur le plan de sa légitimité politique et de ses moyens d'action économique amplifie le phénomène.

S'ils restent marqués par des asymétries politiques et économiques, les rapports entre acteurs de la sphère publique et entreprises sociales admettent toutefois une instrumentation réciproque. L'encastrement social

---

travail temporaire d'insertion (ETTI) de la Région PACA) avec certains PLIE comme celui du Grand Avignon pour mieux influencer les acteurs de la commande publique à utiliser une clause sociale (en la circonstance l'article 14 du code des marchés publics) et à les accompagner dans sa mise œuvre et le contrôle de son exécution.

²¹ La société Id'ées/ADECCO Insertion (filiale du groupe ADECCO France) possède un réseau étendu d'ETTI (43 à ce jour) et le groupe Vitamine T a créée lui aussi des sociétés d'EI et d'ETTI. Ces sociétés mettent en avant leur compétitivité-prix et leur compétitivité hors prix (le retour à l'emploi marchand) pour gagner la confiance des décideurs publics et élargir leurs parts de marché.

des logiques politiques ainsi que le ré-encastrement sociopolitique des logiques marchandes ne semblent perceptibles que dans la dimension territoriale de l'action publique. Et la résolution des conflits de rationalités d'action passe désormais par une articulation des politiques territorialisées aux réseaux institués sur le plan local.

BIBLIOGRAPHIE

- BARBIER J.-C. (2002), « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 43-2, p. 307-332.
- BORGETTO M. (2008), « Qui gouverne l'aide et l'action sociales ? La distribution des pouvoirs et le jeu complexe des acteurs », BORGETTO M. et CHAUVIÈRE M. (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz-Sirey, Paris, p. 9-27.
- COLLETIS G., GIANFALDONI P., RICHEZ-BATTESTI N. (2005), « Economie sociale et solidaire, territoires et proximités », *RECMA – Revue Internationale d'Economie Sociale*, n° 296, mai, p. 8-25.
- DEFOURNY J., NYSSSENS M. (eds) (2008), « Social entreprise in Europe : recent trends and developments », *Working Papers Series*, n° 08/01, Liège, EMES European Research Network, www.emes.net.
- ELBAUM M. (2008), *Economie politique de la protection sociale*, Paris, Presses Universitaires de France.
- EME B. (1997), « Les régies de quartier, creuset de lien civil », *Economie et Solidarités*, vol. 28, n° 2, p. 33-54.
- EME B. (2005), « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », *RECMA – Revue Internationale de l'Economie Sociale*, n° 296, mai, p. 42-55.
- EME B. (2006), « La question de l'autonomie de l'économie sociale et solidaire par rapport à la sphère publique », Chopart J.-N., Neyret G., Rault D. (dir.), *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, Paris, La Découverte, p. 171-203.
- EME B., GARDIN L. (2002), « Les entreprises sociales d'insertion par le travail en France », *Working Papers Series*, n° 02/01, Liège, EMES European Research Network, www.emes.net.
- ENJOLRAS B. (2002), *L'économie solidaire et le Marché. Modernité, société civile et démocratie*, Paris, L'Harmattan.
- GIANFALDONI P., MARREL G., NONJON M. (2009), « L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique », BARNAY TH et LEGENDRE F. (dir.), *Emploi et politiques sociales, Tome II*, Paris, L'Harmattan, p. 175-189.
- HOOD C. (2001), « New Public Management », SMELSER N. J. et BALTES P. B. (eds), *International Encyclopedia of the social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier, p. 12355-12359.
- LAVILLE J.-L. (2008), « La gouvernance au-delà du déterminisme économique », HOARAU C. et LAVILLE J.-L. (dir.), *La gouvernance des associations*, Paris, Erès, p. 9-25.
- MOLLA S. (2009), « Structures d'insertion par l'activité économique : CDD d'insertion et autres dispositions », *La semaine Juridique*, n° 8-9, 17 février, p. 12-17.
- MULLER P., SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

-
- PERROT P. (2008), « Les impasses de la contractualisation du financement public », *RECMA – Revue Internationale de l'Economie Sociale*, n° 309, juillet, p. 27-46.
- PETIT F. (2008), « Le droit à l'accompagnement », *Droit Social*, n° 4, avril, p. 413-423.
- ROMAN D. (2008), « RSA : 20 ans après le RMI, une réforme a minima », *La semaine juridique*, n° 51, 16 décembre, p. 13-20.
- SUCHMAN M. C. (1995), « Managing legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, Vol. 20, n° 3, p. 571-610.

ANNEXE 1

Note méthodologique :

La collecte des données utiles à l'enquête a été réalisée sur la période 2008-2009 dans trois départements (Vaucluse, Bouches-du-Rhône et Gard). Deux séries d'entretiens semi-directifs ont permis de recueillir une somme d'informations qualitatives sur les caractéristiques et les stratégies des structures de l'IAE (SIAE) ainsi que sur les évolutions actuelles de l'action publique territoriale. Cette démarche a été complétée par des observations répétées dans les SIAE, les PLIE, les collectifs de l'IAE. Les réseaux relationnels constitués dans les collectivités départementales nous ont non seulement apporté une connaissance précise des positions des élus et des cadres techniciens mais donné aussi accès à des notes de cadrage, à des documents administratifs ou à des rapports de commission contenant des données chiffrées sur les financements et les formes de contractualisation.

Dans un premier temps, la compréhension des logiques de fonctionnement de l'IAE et l'identification des principaux acteurs ont nécessité de mobiliser un ensemble de rapports d'étude et de recherche. Sur cette base, un premier panorama des dispositifs institutionnels a été dressé et un guide d'entretiens a été élaboré faisant ressortir trois types de questionnement sur la recomposition du secteur d'activité :

- Est-il possible de mettre en lumière la coexistence de différentes conceptions de partenariat entre acteurs publics et SIAE ? Les logiques de partenariat s'opposent-elles aux logiques marchandes ou est-on en présence de formes complémentaires ?
- Comment cerner la multiplicité des rapports de coordinations entre SIAE et acteurs publics sur un territoire donné ? Dans quels registres d'action peut-on les circonscrire ? Quelle consistance doit-on attribuer à la gouvernance territoriale ?
- Quels sont les effets des perturbations réglementaires sur les organisations et les stratégies des SIAE ? Quels sont les effets des baisses de financement et de la reformulation de la demande publique ? Quelles réponses individuelles des SIAE en termes d'adaptation concurrentielle ? Quelles réactions collectives en termes de coopération ?

Dans un second temps, nous avons mené des investigations dans deux directions.

Une première direction nous a conduits à rencontrer des directeurs ou des responsables de l'IAE et à participer à des réunions opérationnelles ou de pilotage :

- Au sein de la Communauté d'agglomération du Grand Avignon, l'association du PLIE, une entreprise d'insertion, une ETTI, un chantier d'insertion, la régie de quartier, le collectif CIE 84 ;
- Au sein de la Communauté d'agglomération d'Arles, le service du PLIE, un chantier d'insertion, la régie de quartier, le collectif insertion du Pays d'Arles (CIPA), le réseau de l'économie sociale et solidaire du Pays d'Arles ;
- Au sein de la Communauté d'agglomération de Nîmes Métropole, le PLIE et le collectif IAE Gard-Lozère.

Parallèlement, nous avons privilégié des entretiens documentés respectivement auprès de cadres de collectivités départementales (directeur Général Adjoint aux affaires sociales, directeur de l'insertion, chefs de service insertion, contrôleur de gestion, directeurs d'interventions sociales), d'élus locaux et départementaux (vice président aux affaires sociales, vice président à l'insertion, élue déléguée à l'insertion économique, élu délégué à la politique de la ville, élu délégué aux affaires sociales), un technicien de la DDTEFP du Vaucluse (contrats d'accompagnement à l'emploi). Les matériaux issus des entretiens ont ensuite été croisés et consolidés avec les données produites par l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), données résultant elles-mêmes d'enquêtes nationales effectuées auprès des Départements.

ANNEXE 2

Tableau 1 :
Répartition de la dépense nette d'allocation RMI
entre l'Etat et les Départements

France métropolitaine- Milliards d'euros						
	2004	2005	2006	2007	2008	Cumul 2004/2008
Allocation nette de RMI*	4,630	5,000	5,230	5,150	5,040	25,050
TIPP	4,270	4,310	4,310	4,310	4,310	21,510
Dotation exceptionnelle/ FMDI	0,420	0,446	0,446	0,446	0,490	2,248
Ensemble des dotations "au titre de l'année"	4,690	4,756	4,756	4,756	4,800	23,758
Charge nette départementale	-0,060	0,244	0,474	0,394	0,240	1,292
Charge nette départementale cumulée	-0,060	0,184	0,658	1,052	1,262	

* La dépense d'allocation, nette des récupérations (Indus, etc) ne tient pas compte des versements aux employeurs de la quote-part départementale pour les contrats aidés.

Source : ODAS (Juin 2009)

Tableau 2 :
Evolution de la dépense nette de RMI de 2004 à 2008

France métropolitaine- Millions d'euros					
	2004	2005	2006	2007	2008
Allocation brute	4 630	5 060	5 300	5 240	5 160
Indus RMI		60	70	90	120
Allocation nette avant déduction des apports de l'Etat	4 630	5 000	5 230	5 150	5 040
Insertion net	590	550	730	920	890
dont contrats aidés		10	180	340	300
Dépenses totale nette (avant déduction des apports de l'Etat)	5 220	5 550	5 960	6 070	5 930
TIPP + FMDI	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800
Charge nette (après déduction des apports de l'Etat)	950	920	1 250	1 260	1 130

Source : ODAS (juin 2009)

Tableau 3 :

Source - Enquête sur les politiques d'insertion mise en œuvre
par les Conseils Généraux en direction des bénéficiaires du RLI, DRESS
avec le concours de l'ADF, Octobre 2006.