

Le développement social pour

Ultime volet de cette série commencée il y a tout juste un an pour mieux comprendre les enjeux du développement social dans un contexte sociétal en pleine mutation, ce mois-ci, nous plongeons notre regard sur les politiques d'insertion. Certes, les acteurs sociaux sont ici confrontés à une problématique majeure, le manque d'emplois. Pourtant, sur ce terrain aussi, le développement social peut ouvrir de nouvelles perspectives. **PAR JEAN-LOUIS SANCHEZ**

9^e SÉQUENCE

Développement social et insertion

C'est une des obligations impérieuses de notre système de solidarité : veiller à ce qu'aucun adulte ne puisse entrer dans un processus d'exclusion. Et tout particulièrement lorsque celui-ci est provoqué non pas par les agissements de la personne, mais par les incohérences du système économique.

C'est de cette conviction qu'est né, avec la massification du chômage dans les années 1985, le revenu minimum d'insertion (RMI). La société ne pouvant plus assurer l'emploi pour tous se devait à tout le moins de fournir un revenu minimum aux personnes privées durablement d'emploi. Ce qui au demeurant pouvait être considéré comme un véritable bouclier social pour les familles et les enfants. Le RMI n'est donc pas né d'un élan de générosité, mais bien d'un souci

de pure justice, qui a su entraîner l'adhésion de tous les courants de pensée républicains.

Mais, très vite, sa mise en œuvre a suscité des critiques de tous bords. Certains mettaient en avant son rapport présumé sur la "désincitation" à l'emploi, faute de lien suffisamment organisé et imposé entre revenu et recherche d'emploi. D'autres déploraient, au contraire, les nombreuses contraintes qu'il engendrait pour ses bénéficiaires tenus de démontrer leur volonté d'insertion malgré l'absence d'emplois. C'est ce qui explique que ce dispositif ait fait l'objet de nombreuses réformes, avec comme dernier épisode, sa transformation en revenu de solidarité active (RSA). Une réforme qui à son tour a bénéficié du privilège d'être soutenue par tous les courants de pensée, parce qu'elle promettait notamment, par une clarification

du rôle des divers acteurs concernés, et l'instauration de nouveaux mécanismes d'intéressement, de donner un nouvel élan à l'insertion. Pourtant, cinq ans après, chacun reconnaît que cette réforme n'a eu aucun résultat probant pour ses bénéficiaires.

L'insertion, levier de la politique de l'emploi

Or, l'échec du RMI, comme l'échec du RSA, n'est pas dû au déficit d'implication des bénéficiaires mais à l'absence d'emplois. C'est la raison pour laquelle si l'on veut réussir l'insertion, il faut s'en servir comme d'un levier pour une politique d'emploi qui ne peut être que de proximité. En effet, la plupart des bénéficiaires du RSA n'ont guère la possibilité matérielle d'envisager de s'éloigner de leur lieu de vie, pour retrouver une activité professionnelle.

tous ceux qui n'y croient pas

Loin d'être une utopie, cette perspective est fondée à la fois sur le développement inéluctable des services à la personne, dû au vieillissement de la population, et sur la création de nouveaux emplois dans la filière environnementale⁽¹⁾. Des choix qui auraient en outre le mérite de justifier un recours accru à l'économie sociale et solidaire, étroitement liée au territoire. Faut-il rappeler que les initiatives les plus audacieuses en matière de recyclage des déchets ou des matériaux ont été lancées par les acteurs de l'économie sociale et solidaire avec le soutien des autorités locales ?

Par ailleurs, il conviendrait de cesser d'occulter plus longtemps la question de la régression en France des emplois non qualifiés, qui s'amplifie de façon dramatique avec la multiplication des caisses et standards automatiques, la disparition de la présence humaine dans les immeubles et les transports... Et, cette évolution ne trouve même pas sa justification dans les gains économiques, puisque par exemple une équipe de chercheurs a démontré que le recours à des pompistes en stations-service n'engendrerait qu'une dépense supplémentaire de deux centimes par litre de carburant. Un coût bien faible au regard de celui de l'exclusion, généralement sous-estimé, faute d'y intégrer les retombées du chômage sur la santé des exclus, sur l'éducation des enfants, sur la sécurité des quartiers.

Une économie de la proximité et du lien qu'il faut donc bâtir, en



s'appuyant sur ceux qui peuvent efficacement jouer le rôle de chef d'orchestre : les exécutifs locaux, et plus particulièrement municipaux et départementaux. Car, si la création d'emploi sur le plan national dépend en grande partie des incitations directes ou indirectes de l'État, les collectivités locales disposent de moyens d'action considérables sur le développement de l'emploi de proximité.

Pourtant, le rôle économique des départements est souvent méconnu alors qu'en zone rurale notamment il peut être déterminant. Ainsi, les conseils généraux détiennent des responsabilités étendues sur le secteur médico-

social (services à la personne, établissements d'hébergement...), qui constitue parfois le premier employeur du département. Ce qui a permis à certains départements menacés de désertification – faute d'emploi – de construire une véritable économie du soutien au vieillissement qui a stoppé l'érosion humaine⁽²⁾.

De même, les villes ont une légitimité indiscutable pour associer tous les acteurs de l'emploi et optimiser ainsi leur action. Elles détiennent en effet une remarquable connaissance de la situation économique locale, ainsi que des besoins futurs. Et leurs relations suivies avec les entreprises, les chambres consulaires, les partenaires sociaux, les organismes de formation sont autant de points d'appui. Ce qui avait d'ailleurs conduit à leur conférer un rôle central lors de la création des “maisons de l'emploi” en 2005.

Pourtant, les collectivités locales ont du mal à préserver leur rôle de développeur économique. En effet, le paysage de l'emploi et de l'insertion ne cesse d'être modifié. Ainsi, les départements qui s'étaient fortement investis dans la création d'emplois à travers les commissions locales de l'insertion (CLI), mises en place avec le RMI, sont dorénavant déstabilisés par la suppression des dites commissions lors de la création du RSA. Les villes qui s'étaient fortement impliquées dans les maisons de l'emploi se trouvent aujourd'hui totalement désorientées par la création de Pôle emploi qui privilégie d'autres formes d'organisation dans la

coordination des acteurs de l'emploi.

Il s'avère donc urgent de redonner toute sa place au local, en renforçant les responsabilités des départements et des villes en matière de coordination des acteurs et de formation des personnes. Sans négliger pour autant de simplifier et de stabiliser durablement les règles du jeu en matière économique pour encourager la capacité d'innovation des acteurs locaux, qu'ils soient issus du monde de l'entreprise, du secteur public ou du secteur associatif.

L'exclusion c'est d'abord l'isolement

Ce qui apparaît nécessaire sur le terrain économique l'est aussi sur le champ social, de manière à mieux soutenir ceux qui, parmi les bénéficiaires du RSA, ont besoin d'un accompagnement complémentaire. Il faut souvent reconstituer les conditions d'une vie normale sur le terrain de la santé, du logement, de la mobilité... Mais surtout s'attacher au maintien d'un tissu relationnel, car c'est l'isolement qui produit l'exclusion.

C'est sur ce terrain-là que devraient s'exprimer avant tout les compétences des professionnels du domaine social. Alors qu'il y a quarante ans leur rôle principal consistait à soutenir des personnes fragilisées par leur histoire personnelle, il faut dorénavant s'orienter davantage sur le traitement de l'environnement collectif de personnes fragilisées par la destruction massive d'emplois. C'est à ce titre qu'ils doivent notamment contribuer à reconstituer le "capital social" des bénéficiaires du RSA, sans lequel aucun projet personnel ne peut réellement s'épanouir. Pour y parvenir, les travailleurs



sociaux doivent donc privilégier leur aptitude à établir des liens en s'appuyant autant sur les activités offertes dans le domaine culturel, sportif, environnemental que sur des réseaux d'entraide collective. C'est en effet un cadre d'expression salutaire pour créer une dynamique positive en termes d'estime de soi et de lien social, à condition toutefois de ne pas être réservé exclusivement aux déshérités. Le risque serait grand d'enfermer le groupe dans un "isolement collectif".

Il ne s'agit donc pas de se satisfaire du seul accompagnement social des personnes, fusse-t-il collectif. Il s'agit maintenant de passer d'une logique de publics à une logique de territoire, axée sur la mobilisation de toutes les personnes susceptibles d'apporter leur contribution à la vie sociale du quartier. Seule cette approche permettra de réinscrire sans stig-

matisation les personnes dans leur environnement.

Au moment où chacun reconnaît que le travail social est confronté à une crise de sens, seule une détermination clairement affichée en faveur de ce type de démarches permettra de réorienter le travail social vers une posture plus stratégique, non seulement comme force d'animation de réseaux, mais aussi comme force de proposition auprès des collectivités locales pour tout ce qui peut aider à créer du lien social. Or c'est un paradoxe inquiétant, et il est temps que l'on s'en inquiète. Nous avons le ratio de travail social le plus élevé au monde et de moins en moins de travailleurs sociaux dans les quartiers. À l'origine de ce désordre, la complexité des organisations, la fièvre bureaucratique, les incohérences décisionnelles.

Aucun changement n'est donc concevable si les institutions ne parviennent pas à se réformer pour inciter tous les autres acteurs à agir autrement. Rien ne serait plus anachronique que de promouvoir le rétablissement de la confiance entre les habitants et envers les plus défavorisés si les gouvernants eux-mêmes ne rétablissent pas leur légitimité démocratique aujourd'hui fortement discutée. ■

(1) Il ne s'agit pas seulement d'emplois liés à l'isolation des bâtiments ou à l'exploitation de sources d'énergie nouvelles mais aussi d'emplois en rapport avec la production et la circulation d'objets recyclables. Par ailleurs, des études récentes montrent que le développement de l'agriculture biologique pourrait induire en très peu de temps la création de 400 000 emplois.

(2) C'est le cas du département de la Creuse qui, en se servant habilement des financements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), dont une partie non négligeable vient de l'État, a pu mettre en place une véritable économie du vieillissement sur toutes les parties du territoire.