

L'engagement des acteurs de l'insertion dans les réseaux économiques locaux : retour sur des expérimentations

Marie-Christine Bureau

Depuis les années 90, de nombreuses critiques ont mis en lumière les dangers d'enfermement qui menacent la « sphère de l'insertion » (Castel, 1995). Malgré les ambitions exprimées au départ¹, celle-ci se replierait sur une conception purement adaptative, à défaut de moyens d'agir sur l'évolution, la gestion des emplois et les critères de recrutement. Pour échapper à la pression des exigences des employeurs qu'ils ne sont guère en mesure de négocier, les professionnels tendraient alors à se spécialiser dans une action de type thérapeutique (soigner les « troubles de l'employabilité ») ou plus généralement d'aide à la personne (Oriane, 2005). Ce mode d'action a permis à la profession de conquérir une certaine autonomie, mais au prix d'un risque élevé : la déconnexion de toute intervention sur le monde économique ; le maintien des publics dans un espace de socialisation protégé et balisé par des institutions, sans voie d'accès à de véritables carrières professionnelles.

Au cours des deux dernières décennies, les politiques d'insertion en France ont davantage fait place à une logique de discrimination positive, c'est-à-dire d'intervention ciblée en direction de telle ou telle catégorie de publics, qu'à une approche en termes de développement économique local. Le « local » est pensé comme le niveau auquel on décline les politiques d'insertion, plus rarement comme le niveau d'où émergent des projets. Néanmoins, la mise en œuvre des politiques peut s'articuler à un projet territorial dès lors que les opérateurs locaux disposent de la marge de manœuvre nécessaire. Les politiques d'insertion supposent en effet l'existence d'opérateurs publics ou privés agissant localement : département, communes, associations, institutions locales participent d'un maillage plus ou moins dense, mobilisant

¹ Dans son rapport sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, Bertrand Schwartz écrivait : « Nous nous sommes interdit d'interpréter le terme d'insertion comme une pression que les adultes exerceraient sur les jeunes pour les conformer à des normes prédéterminées. Il ne s'agit donc pas de s'en tenir à l'amélioration des qualifications professionnelles et sociales des jeunes ; il faut que des transformations affectent les capacités d'accueil dans la société et d'abord dans l'entreprise. »

élus, acteurs du monde économique, professionnels du secteur social, militants associatifs ou syndicaux. Ces politiques ont souvent été définies hors des procédures habituelles d'intervention des différents niveaux de l'action publique : les associations ont alors été chargées de les mettre en oeuvre pour agir au plus près des besoins des populations concernées. On peut donc supposer que, plus le tissu militant et associatif local est dense, plus la mise en oeuvre de ces politiques s'affranchit de leur seule dimension réparatrice au profit d'un objectif de *développement local*. Les acteurs locaux peuvent en effet se saisir des mesures proposées pour les inscrire dans un projet territorial. Cette dimension sera d'autant plus forte que les politiques nationales ou régionales tolèrent une marge importante d'expérimentation, comme c'était le cas par exemple dans le dispositif *Nouveaux Services Emploi-Jeunes*².

Même dans le cas des Zones franches urbaines (ZFU), mesure impulsée par l'Etat central³, la commune dispose d'une certaine marge de liberté dans la mise en oeuvre locale, ce qui ouvre la possibilité d'inscrire le mécanisme incitatif dans un projet territorial plus vaste. En Ile de France, l'IAURIF⁴ a ainsi pu constater deux logiques différentes d'application des ZFU selon que la priorité est accordée au développement économique ou au développement de l'emploi local (sélection des entreprises en fonction des perspectives d'embauches locales et mise en réseau des acteurs de l'emploi). Malgré une inadéquation constatée entre l'offre et la demande d'emploi, certains exemples montrent qu'il est possible, dans le cadre d'une ZFU, d'engager avec les employeurs une négociation sur les recrutements⁵. La question qui se pose est alors la suivante : dans quelle mesure l'indéniable effet de revitalisation économique induit par les ZFU (+ 42,4% d'embauches en 2004 sur l'ensemble des ZFU) profite-t-il réellement aux habitants qui en ont le plus besoin ? La réponse est contrastée : d'un côté, la clause d'embauche des résidents est largement respectée mais de l'autre, on observe qu'au fil du temps, les salariés embauchés sont de plus en plus qualifiés (Thélot, 2005), signe que la logique de tri sélectif tend à reprendre le dessus.

² De nombreux instruments de concertation ont été mis en oeuvre. A tous les niveaux territoriaux (infra départemental, départemental, régional), des organismes et des instances sont en effet intervenues pour apporter un soutien à l'employeur tout au long de la période suivant le recrutement du jeune : *les pilotes locaux* et leur équipe, au niveau du bassin d'emploi ; les instances chargées de l'instruction et du suivi des projets, avec l'appui de sociétés de conseil conventionnées dans le cadre du programme et parfois des services déconcentrés de l'Etat, au niveau départemental ; les plates-formes régionales de professionnalisation, au niveau régional

³ C'est une mesure de type incitatif : les entreprises sont incitées à s'implanter dans les ZFU et à recruter des résidents, moyennant des exonérations fiscales et sociales.

⁴ Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France.

⁵ Certains résultats des travaux de l'IAURIF ainsi que l'expérience de la ZFU de Vitry ont été présentés lors d'un séminaire préparatoire au colloque par M. Ktorza (mairie de Vitry):

Dans une perspective de développement local, il ne s'agit pas seulement d'adapter les personnes aux emplois disponibles ; l'offre et la demande de travail, la qualification des personnes et celle des emplois se construisent dans un même mouvement. Cette perspective déplace l'action des intermédiaires de l'insertion de l'accompagnement à la personne vers l'animation des marchés locaux de l'emploi ou, mieux encore, vers une intervention en amont du marché, avant même que la demande de travail ne soit explicitement formulée. L'histoire des pratiques d'insertion est jalonnée de réflexions et d'expériences visant à concilier ces deux objectifs. Mais force est de constater que ces expériences ne parviennent pas à faire tâche d'huile, pour des raisons qui restent à expliciter.

Nous nous proposons, dans cette communication, d'examiner quels fondements théoriques permettent de justifier un engagement des acteurs publics dans les réseaux économiques locaux. Nous examinerons ensuite deux expérimentations significatives de l'histoire récente des pratiques d'insertion dans leur rapport au développement économique sur des territoires : les opérations Nouvelles Qualifications, les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification. Enfin, nous nous interrogerons sur la portée que l'on peut attribuer, aujourd'hui, à ces expériences, en relation avec l'évolution des modes d'intervention publique, tant au niveau des territoires que dans la relation aux entreprises.

Des acteurs de l'emploi et de l'insertion engagés dans les réseaux économiques locaux

L'action publique ne peut lier insertion et développement local sans que les acteurs de l'insertion et de l'emploi ne s'immiscent d'une certaine façon dans la vie des entreprises implantées sur le territoire, que celles-ci relèvent du secteur marchand ou non marchand. Cela suppose qu'ils ne se contentent pas de rapprocher mécaniquement des offres et des demandes mais qu'ils puissent intervenir dans la définition des critères de sélection voire agir en amont du marché du travail.

Négocier les critères de sélection

Différents travaux s'accordent à montrer comment, depuis les années 70, les transformations du système productif d'une part, l'aggravation du déséquilibre sur le marché du travail d'autre part, ont fait évoluer les pratiques de gestion de l'emploi et les critères de sélection à l'embauche. Dans ce sombre tableau, deux tendances dominent : la surqualification à l'embauche d'une part, la précarisation de l'autre, avec pour corollaire le développement durable d'un chômage d'exclusion (Wuhl, 1996). Plus précisément encore, on observe que, depuis cinquante ans, la sélection à l'embauche se fait de plus en plus en amont du marché du

travail (Marchal, Torny, 2003) : tout se passe comme si les candidats devaient franchir une première barrière de pré-sélection sur une accumulation de critères généraux (âge, niveau de diplôme, critères de personnalité etc.) avant même d'être jugés aptes à postuler pour un poste en particulier.

Pour limiter ce « décrochage des critères de sélection », F. Eymard-Duvernay et E. Marchal (1997) préconisent la spécialisation professionnelle et/ou locale des recruteurs : « Spécialisé dans un secteur d'activité ou un marché local, bien intégré dans un milieu professionnel, un recruteur a la possibilité de réaliser des ajustements plus fins qu'un généraliste, ne serait-ce que parce qu'il ne s'en tient pas à des qualifications générales ou à des critères de personnalité » (p. 226). On pourrait écrire exactement la même chose concernant les intermédiaires de l'insertion. Le déséquilibre quantitatif sur le marché du travail ne doit pas empêcher de porter attention à la qualité du travail et à la façon dont celle-ci est évaluée. Les procédures de sélection ont des effets sur la structure du chômage de longue durée : en fonction des critères, ce ne sont pas les mêmes personnes, en effet, qui se trouvent exclues ou valorisées. Plus la sélection est généraliste et plus elle tend à rejeter toujours les mêmes, nourrissant ainsi un chômage d'exclusion. A contrario des intermédiaires intégrés dans les milieux professionnels locaux sont en mesure de négocier une sélection mieux adaptée à la diversité des contextes de travail.

Ce raisonnement reste valable en ce qui concerne l'aide à la création d'entreprise. L'exemple de la mission régionale « Entreprises localement innovantes » en milieu rural poursuivie en Rhône-Alpes depuis plusieurs années montre que, en sélectionnant les projets à soutenir sur la base d'une pluralité de critères tenant compte de la viabilité des projets mais aussi de leur adéquation à l'environnement et, par conséquent, de leur intérêt en terme de développement local, il est possible de jouer un rôle effectif d'insertion...sans l'avoir vraiment cherché : on constate en effet que nombre des créateurs soutenus étaient auparavant demandeurs d'emploi ou allocataires du RMI. Dans ce cas, la connaissance et la prise en compte de spécificités territoriales a permis de dépasser l'alternative développement économique vs objectif d'insertion⁶.

Agir en amont du marché

Les travaux de Granovetter (1974) ont montré que, dans différentes catégories socioprofessionnelles, la façon la plus efficace de trouver un emploi, et plus encore un emploi

⁶ Cette expérience a été présentée et discutée, lors d'un séminaire préparatoire au colloque, par P. Naveeth (DRAF-Rhône Alpes) et M.F Mouriaux (CNRS/CEE)

satisfaisant et bien rémunéré, est d'utiliser son réseau de relations. De plus, ceux qui ont trouvé leur emploi par contacts disposent davantage d'emplois créés sur mesure. Cela signifie clairement qu'offres et demandes ne préexistent pas nécessairement à la rencontre : on peut être à l'affût d'une occasion sans être repéré comme chercheur d'emploi ; de la même façon, certains emplois ne sont pas explicitement créés et à pourvoir, mais peuvent l'être si une opportunité se présente (Bureau et Marchal, 2005).

Ce constat a des conséquences importantes. Il signifie, d'une part, que ce que l'on appelle couramment « marché du travail », avec des candidatures et des offres d'emploi, ne constitue en fait que la partie visible, émergée du phénomène. D'autre part, on voit que ce processus tend à creuser profondément les inégalités en donnant aux débuts de carrière un rôle exorbitant pour le devenir professionnel des personnes : si l'accumulation des contacts au cours de l'expérience professionnelle est la meilleure garantie pour trouver par la suite de « bons » emplois, a contrario un individu isolé, socialement ou professionnellement, risque de se trouver relégué dans le chômage de longue durée ou maintenu dans un emploi peu satisfaisant.

En termes d'action publique, la seule stratégie possible pour les acteurs engagés dans la lutte contre les phénomènes de discrimination et d'exclusion est donc la conquête d'une crédibilité au sein des réseaux professionnels, de façon à pouvoir en faire bénéficier les demandeurs d'emploi dépourvus d'un carnet d'adresses. L'ancrage territorial est alors un facteur important d'efficacité de ces réseaux, en particulier parce qu'il permet de bénéficier d'une certaine redondance des liens : par exemple, les relations professionnelles se doublent d'une commune appartenance à une instance d'animation locale ou encore à un même engagement associatif ; des liens établis à l'occasion d'une Plate Forme d'Initiative Locale pourront être activés pour favoriser des embauches etc. La recherche menée par M. Raveyre (2004) sur la politique d'implication territoriale du groupe Saint-Gobain depuis les années 1970 montre comment la construction durable de liens entre des acteurs publics et privés sur des bassins d'emploi, par exemple autour de projets de développement local, constitue un véritable investissement susceptible d'être mobilisé à tout moment pour agir sur le marché du travail.

L'efficacité des réseaux locaux pour l'insertion requiert donc un engagement durable de personnes dont la valeur est reconnue dans les milieux professionnels : ces intermédiaires peuvent alors faire jouer le ressort puissant de la « contagion de la valeur » qui confère à la personne recommandée une part de la valeur reconnue à celui qui le recommande (Baron et alii, 1995).

Un modèle coopératif de l'insertion ?

A partir d'une approche théorique très différente, fondée sur les travaux de l'école régulationniste, S. Wuhl (1996) parvient à des conclusions assez convergentes. Le passage des systèmes de production à un modèle post-fordiste exige des relations beaucoup plus étroites entre l'apprentissage et la production. Le modèle coopératif d'insertion préconisé par l'auteur vise à unifier insertion et développement local en instaurant, au niveau des bassins d'emploi, une relation interactive entre la sphère de la production et la sphère de l'insertion. Pour que l'on puisse parler de modèle coopératif, il faut que l'insertion étende son champ d'action jusqu'à l'organisation du travail et qu'une instance partenariale de médiation joue, sous la tutelle de l'Etat, « une fonction de régulation autour des emplois peu qualifiés sur le marché du travail local ».

Ces approches, différentes par leurs cadres théoriques mais convergentes dans leurs conclusions, fournissent un ensemble d'arguments en faveur d'un engagement du service public de l'emploi et des différents acteurs de l'insertion dans la négociation avec les milieux économiques locaux sur des questions de recrutement, de formation et d'organisation du travail. Nous nous proposons maintenant d'examiner deux exemples dans lesquels ce mode d'action a été expérimenté.

Retour sur des expériences

L'un des objectifs de l'opération Nouvelles Qualifications était d'expérimenter un mode particulièrement ambitieux d'intervention du service public de l'emploi dans la négociation des recrutements et de l'organisation du travail au sein des entreprises. Quant aux GEIQ (Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification), initiatives émanant de la société civile mais dotés par les pouvoirs publics d'un cadre institutionnel, ils organisent, avec un souci d'insertion, des pratiques de mutualisation d'entreprises, le plus souvent sur la base d'une proximité géographique.

Les actions Nouvelles Qualifications

Initiées par B. Schwartz, les expérimentations Nouvelles Qualifications (NQ) ont débuté entre 1984 et 1987⁷ avant de trouver un cadre institutionnel dans la mission Nouvelles qualifications créée en 1989 : environ trois cent opérations ont été menées sur l'ensemble du territoire entre 1989 à 1993, mobilisant plus de deux mille entreprises et concernant près de

⁷ Il s'agissait d'abord d'opérations menées par la DIJ (Délégation l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficultés), concernant "400 jeunes choisis parmi les moins qualifiés" et plus de 300 entreprises.

quatre mille personnes, dans un double but d'insertion des jeunes et de requalification de salariés menacés à terme d'exclusion professionnelle. Si l'expérimentation était nationale, des équipes régionales ont été constituées et les opérations menées sur des sites correspondant au niveau du bassin d'emploi. L'expérimentation visait aussi à valider un nouveau mode d'action du service public de l'emploi : celui-ci intervient en tiers dans la négociation des recrutements et de l'organisation du travail interne à l'entreprise et, si les objectifs et les principes généraux sont fixés au centre, les agents locaux disposent d'une importante marge de manœuvre pour déterminer les moyens et les procédures à mettre en œuvre, au plus près des préoccupations propres aux protagonistes.

L'ensemble de ces actions s'inscrit dans une démarche de recherche participante, reposant sur plusieurs hypothèses centrales que l'on peut résumer de la façon suivante :

1. Il existe des qualifications intermédiaires, de niveau V, capables de répondre aux besoins des entreprises confrontées à une exigence de modernisation. La surqualification à l'embauche constitue une mauvaise réponse à l'incertitude qui pèse sur l'évolution des emplois.
2. Il existe des processus de formation en deux ans susceptibles d'amener des personnes sans diplôme vers ces qualifications intermédiaires. Dans ces processus, les objectifs, les contenus et la progression de la formation sont définis en permanence à partir d'une analyse des situations de travail.
3. L'implication des différents niveaux hiérarchiques et fonctionnels de l'entreprise dans ce processus de construction simultanée de la qualification et de la formation permet de faire évoluer l'organisation du travail au sein de l'entreprise.

Même s'il existe peu d'évaluations indépendantes de ces expérimentations⁸, les différentes publications disponibles s'accordent à souligner un certain nombre d'effets positifs observés sur les sites NQ, tels que la réduction des dysfonctionnements en production, la diminution de l'absentéisme ; un apprentissage de l'expression et une meilleure communication entre opérateurs voire, dans le cas des opérations d'insertion qualifiantes, des changements spectaculaires de comportement chez certains jeunes ainsi que de véritables court-circuits

⁸ Outre les publications propres à la mission, les articles publiés dans Actualité de la formation permanente et le rapport d'évaluation réalisé par le cabinet Bernard Brunhes, on peut néanmoins mentionner les travaux publiés dans les cahiers de recherche du Centre de Gestion Scientifique (CGS) n° 10, une étude du GLYSI (L. Roulleau-Berger, J. Saglio, 1992), « Une observation sociologique d'actions de la mission nationale Nouvelles Qualifications », ainsi qu'un certain nombre de monographies auxquelles ont participé des centres de recherche. Après la disparition du cadre institutionnel fédérateur, le Centre de Gestion Scientifique (CGS) est devenu le principal lieu de mémoire des apprentissages collectifs réalisés à l'occasion des expérimentations NQ.

pédagogiques. Ceux-ci ont d'ailleurs permis un taux satisfaisant de réussite (plus de 70%) à un diplôme de niveau V pour des jeunes qui avaient pourtant connu de graves difficultés dans le système scolaire (Rué, 1992). Mais, comme le souligne Vincent Merle dans son rapport d'évaluation, les effets induits par l'action sont plus importants que les résultats en termes d'insertion. Parmi ces effets induits, l'auteur cite, entre autres, le rapprochement entre entreprises et établissements éducatifs mais aussi le travail collectif des partenaires administratifs, économiques et sociaux au niveau des bassins d'emploi.

Bien que la dimension territoriale n'ait pas été explicitement placée par Bertrand Schwartz au centre de la démarche Nouvelles Qualification, elle s'est imposée à plusieurs titres :

- La mise en œuvre des opérations a suscité, tant au niveau des régions que des bassins d'emploi, de nombreux échanges entre les partenaires concernés. D'abord, elle s'est accompagnée d'une réflexion sur la nature du territoire adapté à l'organisation de l'action ainsi que sur la façon de mobiliser le service public de l'emploi sur plusieurs territoires administratifs. Ensuite, elle a favorisé une mutualisation au niveau des sites, tant des ressources de formation que des procédés technologiques et organisationnels (exemple du site de Dieppe). Enfin, la création de groupes de suivi public-privé a permis d'impulser des synergies locales.

Le bassin d'emploi s'est imposé comme niveau pertinent afin de « greffer » les actions d'insertion sur une analyse des difficultés rencontrées par les entreprises locales (définition des qualifications, dysfonctionnements des organisations etc.). Mais la mutualisation des expériences s'est faite aussi au niveau régional. Les élus de la région Nord Pas de Calais, par exemple, ont vu dans les opérations NQ un enjeu de développement économique local et de sauvegarde de l'emploi, à tel point qu'en 1993, après l'arrêt des opérations, une délégation du conseil régional s'est rendue auprès du ministre du Travail pour demander le rétablissement, sous une forme à considérer, de la mission. Elle exprimait ainsi le désir de l'assemblée régionale, toutes tendances confondues⁹.

- En milieu rural, les opérations menées dans les secteurs de l'agriculture ou de l'environnement rejoignent à l'évidence des enjeux de développement local. Par exemple, dans le pays du Layon, le comité d'expansion s'est engagé dans une action NQ autour du métier d'ouvrier agricole dans la viticulture. A Montauban, une opération Ouvrier arboriculture-viticulture-céréales a été montée en collaboration avec des groupements

⁹ « Une année de la Mission nouvelles qualifications dans le Nord/Pas de Calais », 1994, dossier documentaire

d'employeurs (du Crest, 1992). Dans le secteur de l'environnement, des opérations « agent de l'aménagement de l'espace », « agent de la qualité de l'eau » ou « agent de traitement des déchets » visent à prendre en compte simultanément « la revitalisation économique du territoire considéré et le traitement de l'ensemble des problèmes sociaux qui s'y trouvent habituellement concentrés (Bachelart et Gay, 1992) ».

- En milieu urbain, l'intégration d'une structure dans son environnement peut aussi devenir un enjeu pour une action NQ. Par exemple, dans le cas de l'opération engagée sur le site de la Villette, l'un des buts recherchés était que la création du lieu culturel ne demeure pas étrangère à une population de jeunes, souvent en échec scolaire, habitant les quartiers avoisinants. L'intégration des jeunes sur le site comme agent d'accueil ou de sécurité visait donc à ancrer le lieu sur son territoire tout en évitant sa dégradation (Mathey-Pierre, 1992). Cet objectif a d'ailleurs été durablement atteint puisque le site de La Villette n'a pas subi, jusqu'à ce jour, de déprédation grave.

Dans les études indépendantes, on trouve en fait deux sortes de critiques qui ne remettent en cause ni l'intérêt ni la portée de la démarche : la première porte sur le degré de généralité des hypothèses de départ, la deuxième sur les difficultés d'extension de la démarche.

Pour l'équipe du Centre de Gestion Scientifique, auteur de trois études de cas approfondies d'actions de requalification¹⁰, une opération NQ doit être pensée comme une intervention sur une organisation : vulnérable aux soubresauts qui ponctuent la vie des entreprises, elle doit aussi prendre en compte tous les effets induits, en particulier sur les autres salariés (maîtrise, services fonctionnels etc.). Les principes de base doivent donc subir, dès la phase exploratoire, toutes les adaptations nécessaires en fonction du contexte (Fixari et alii, 1996).

Mais surtout, l'extension des démarches NQ se heurte à de nombreuses difficultés, dans la mesure où celles-ci perturbent en profondeur les logiques de fonctionnement des différents acteurs en présence, entreprises, salariés, organismes de formation et service public de l'emploi. Ce sont en effet des opérations coûteuses pour les employeurs (en termes de temps de travail mobilisé), exigeantes pour les salariés, sans certitude de reconnaissance salariale à la clé, déroutantes pour les organismes de formation dans la mesure où le contenu des programmes ne peut être déterminé à l'avance. La prise en main par les services déconcentrés de l'Etat apparaît aussi problématique malgré les directives affichées, en raison de leurs

¹⁰ La première porte sur une grande entreprise de l'automobile ; la deuxième sur une banque ; la troisième sur une PME de la distribution.

modes habituels de fonctionnement, dans la mesure où les opérations de requalification sont à la fois complexes et peu rentables en termes de résultat à court terme.

Le volontarisme militant a sans doute freiné la réflexion sur l'extension de ces expériences. Cette réflexion, qui commençait néanmoins à s'engager, a ensuite été mise à mal par l'arrêt brutal des actions NQ en 1992. Certes, les idées ont continué à circuler : elles ont même servi de référence, fourni des modèles d'intervention pour un certain nombre d'actions (par exemple, des expériences de formation/organisation menées par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, le Fonds d'action sociale etc.), mais elles n'ont pas véritablement fait tache d'huile, en l'absence d'une volonté politique de défendre un engagement du service public de l'emploi dans les régulations locales autour de questions de gestion de la main d'œuvre et d'organisation du travail. On se heurte ainsi à un conflit de temporalités : les transformations recherchées à travers les actions NQ s'inscrivent dans un temps plus long que les rythmes de la vie politique. Le faible impact à moyen terme de ces expériences, malgré des résultats probants et l'enthousiasme qu'elles ont suscité chez ceux qui ont été les acteurs, reste néanmoins un objet d'interrogation. Bertrand Schwartz lui-même a éprouvé récemment le besoin de revenir sur ses nombreuses expérimentations, n'hésitant pas à parler d'un « échec complet »¹¹.

A partir d'une critique très sévère des politiques d'insertion, un laboratoire de psychologie sociale a élaboré, de son côté, à partir des années 80 une méthode d'ingénierie sociale qui préconise aussi l'intervention volontariste d'un tiers dans la relation d'emploi pour lutter contre les discriminations sur le marché du travail. Depuis sa mise au point, cette méthode d'intervention sur l'offre et la demande (IOD) a été vendue à un certain nombre d'intermédiaires publics et privés et les expériences ainsi menées viennent enrichir la recherche-action poursuivie par le laboratoire.

IOD a quelque chose de commun avec la démarche NQ : elle défend l'action d'un intermédiaire de l'insertion capable de faire accepter à l'employeur un regard intrusif sur l'organisation du travail et la gestion de la main d'œuvre, en contrepartie d'une aide au recrutement. En revanche, on peut relever un certain nombre de différences :

- la perspective qualifiante, centrale dans NQ, est ici reléguée au second plan.
- la méthode est achetée au cas par cas par les acteurs de l'insertion, la transaction marchande se substitue ici à l'impulsion politique.

¹¹ Voir le livre de Louise L. Lambrichs, 2006, « L'invention sociale. A l'écoute de Bertrand Schwartz », eds Philippe Rey.

- même s'il y a un réel souci de mutualisation, IOD ne s'inscrit pas nécessairement dans une action collective. Tout dépend néanmoins de la façon dont la méthode est mise en œuvre localement. L'inscription dans un projet territorial permet en effet de renouer, au moins partiellement, avec l'ambition d'une régulation des marchés du travail locaux autour des emplois peu qualifiés.

De façon plus inattendue, il existe des processus non volontaristes de construction de « nouvelles qualifications », fruit d'une alliance entre des groupes sociaux réunis par un intérêt commun. La professionnalisation de la danse hip-hop en donne un exemple original. Dans ce cas, l'alliance entre des milieux d'éducation populaire et certains acteurs culturels a permis depuis une vingtaine d'années la construction d'un nouveau monde social et professionnel autour de cette danse. Aujourd'hui il rassemble à la fois des jeunes danseurs de ballet ou de compétition, des formateurs, des responsables d'équipements et toute une palette de médiateurs culturels, tant dans le secteur public que privé.

Les promoteurs de la danse hip-hop ont construit à la fois l'offre et la demande de travail sur ce nouveau segment d'activité artistique, par la lente conversion d'un loisir en métier. L'insertion professionnelle n'y est pas nécessairement un objectif mais un résultat, parfois inattendu. D'une certaine façon, on peut dire que l'institutionnalisation de la danse hip-hop réalise, chemin faisant et sans intention de départ, un des vœux chers à Bertrand Schwartz, la participation des jeunes à la construction des nouvelles qualifications qu'ils mettront en œuvre. En effet, les règles qui définissent la valeur des prestations ont été élaborées conjointement, à des degrés divers, par un ensemble d'acteurs dont les jeunes danseurs sont partie prenante (Bureau, Nivolle, Shapiro, 2005).

Un tel processus suppose de réunir des conditions bien particulières et reste, à ce titre, tout à fait exceptionnel.

Les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)

Le GEIQ est une innovation émanant du secteur de la formation et du secteur social en vue d'impliquer davantage les employeurs dans des actions d'insertion et de qualification. C'est un groupement d'employeurs au sens de l'article L. 127-1 du code du travail avec pour objectif, l'insertion et la qualification de personnes non qualifiées ou de qualification mal adaptée. Dans les textes il est précisé qu'il s'agit de personnes ayant un niveau VI ou Vbis selon la grille d'évaluation de l'éducation nationale, auquel s'ajoute, toute personne "*dont la qualification n'est pas opérationnelle pour trouver un emploi.*" Il rassemble des

établissements de taille petite ou moyenne auprès desquelles il peut mettre des salariés à disposition pour des missions payantes. Le GEIQ prend en charge la gestion de ces emplois temporaires, afin de proposer aux jeunes des parcours qualifiants, mais il essaie aussi d'engager les employeurs adhérents dans une réflexion sur la gestion à moyen terme de leur personnel.

La formation qualifiante repose sur le principe de l'alternance. Les personnes enchaînent ainsi des périodes d'activités et de formation dans la perspective d'acquérir une qualification reconnue. Le placement dans les entreprises s'effectue par des mises à disposition pour des missions temporaires. Le fonctionnement du GEIQ exige donc différents partenaires : des employeurs pour une offre de situation de travail dans leur établissement ; des tuteurs en entreprise pour accompagner les personnes, évaluer les compétences acquises et les besoins en formation exigés par le poste ; des organismes de formation. L'animateur du GEIQ a pour tâche de faciliter la communication entre les chefs d'entreprise autour des objectifs généraux, qu'il s'agit d'adapter à la situation locale (Baron et alii, 1995). Il doit assurer la mise en relation interne avec les partenaires potentiels du GEIQ, c'est-à-dire les différents acteurs de l'insertion et de la formation. L'une des missions du GEIQ est en effet de favoriser les rencontres entre l'ensemble des partenaires institutionnels et économiques locaux : service public de l'emploi, structures de l'insertion par l'activité économique, collectivités locales, organisations professionnelles, associations, organismes de formation, entreprises.

Les documents de promotion des GEIQ insistent beaucoup sur l'importance de la mobilisation des entreprises dans sa phase de création pour sa réussite future, notamment sa capacité à fonctionner de manière autonome. En effet, l'initiative revient rarement à une volonté spontanée des employeurs, mais provenait plutôt d'organismes de formation ou d'insertion comme les Missions Locales (ML), les Fonds d'Assurance Formation (FAF) ou les PLIE (Plan Local d'Insertion Economique)

En 2001 a été fêtée la constitution du centième GEIQ au Mans dans le secteur de la propreté. A l'heure actuelle, les GEIQ interviennent dans une vingtaine de branches d'activité différentes : en premier lieu, le bâtiment et la propreté, mais aussi les espaces verts, l'agriculture, l'horticulture, le textile, l'agroalimentaire ou le théâtre. Il existe aussi des GEIQ multisectoriels. En 2004, les GEIQ labellisés, regroupant environ 3200 entreprises ont réalisé 3000 embauches et 84% des contrats en alternance se sont soldés par l'obtention d'une qualification.

Pour les entreprises, le GEIQ est un moyen de résoudre les difficultés de recrutement, en particulier dans l'agriculture et le bâtiment mais aussi une façon de lisser la saisonnalité de l'activité et de fidéliser la main d'oeuvre qualifiée sur un bassin industriel (notamment pour l'agro-alimentaire). L'adhésion d'une entreprise à un GEIQ peut être minimale (disposer d'un personnel intérimaire à moindre coût) comme elle peut correspondre à un véritable engagement dans un projet commun liant l'insertion et le développement. Au niveau des branches professionnelles, deux accords ont été signés récemment : un accord-cadre national (mars 2005) formalise les engagements de l'Etat et des professionnels du bâtiment pour le recrutement de 1 500 demandeurs d'emploi sous contrat CI-RMA¹² sur la période 2005-2006 ; un accord sur la formation professionnelle dans la branche des transports routiers (novembre 2005) rend obligatoire le tutorat pour les contrats de professionnalisation et cite les GEIQ comme acteur pour assurer cette fonction tutorale dans les entreprises.

Le label GEIQ est octroyé par le Comité national d'évaluation et de coordination des GEIQ à l'issue d'une enquête approfondie destinée à vérifier que le fonctionnement du groupement est conforme à la charte nationale. Depuis 2003, les GEIQ bénéficient d'une aide de l'Etat pour le financement de l'accompagnement personnalisé vers l'emploi des jeunes qu'ils recrutent. Le rapport de B. Seillier, *Pour un contrat d'accompagnement généralisé* (2003), préconise d'ailleurs une extension de cette aide à l'ensemble des recrutements sans condition d'âge. Les GEIQ peuvent aussi obtenir une aide des collectivités territoriales, en particulier des régions via les Fonds régionaux d'Innovation à l'Emploi.

En offrant aux salariés une alternative à la mobilité géographique dans des zones menacées de désertification, les GEIQ apparaissent comme un moyen de dynamisation des bassins d'emploi. La plupart des GEIQ ont été créés sur des bassins d'emploi de petite taille. Leur rôle dans le développement local passe par l'instauration d'échanges réguliers, de pratiques de gestion concertée entre les entreprises adhérentes voire de négociation paritaire sur les conditions de travail et d'emploi des salariés au niveau territorial. La vie d'un groupement participe d'une gestion territoriale des ressources humaines (Biche et alii, 2000).

L'extension des GEIQ comme celle des groupements d'employeurs en général reste néanmoins limitée. Elle pâtit d'un manque de reconnaissance juridique : aux yeux de l'administration, le groupement reste encore une structure floue mi association –mi entreprise et, à ce titre, il bénéficie rarement d'aides financières à sa création et à son développement.

¹² Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité

Une autre cause réside sans doute dans le principe de la responsabilité solidaire que certains employeurs ne sont pas prêts à assumer¹³. D'un autre côté, une extension incontrôlée des groupements d'employeurs sans aucune limitation de taille ni de périmètre géographique ne risquerait-elle pas de dénaturer le projet initial en mettant fin aux pratiques de gestion concertée et de cooptation qui prennent généralement appui sur une appartenance territoriale commune (Mouriaux, 2005) ?

Conclusion

Dans l'exemple des opérations Nouvelles qualifications comme dans celui des GEIQ, force est de constater les difficultés d'extension de ce type d'expérimentations. Plus généralement, on observe, en ce qui concerne le lien entre insertion et développement local, un foisonnement d'initiatives souvent fragiles et limitées, reposant largement sur la volonté militante de quelques acteurs locaux.

Dans le domaine de l'insertion, on peut distinguer plusieurs modes d'action des pouvoirs publics en direction des entreprises :

- l'action réglementaire via les règles de droit ;
- l'action incitative via les avantages fiscaux, la modulation des cotisations, l'assouplissement des règles etc. ;
- l'engagement durable dans la négociation de projets sectoriels ou territoriaux.

Les deux premiers modes d'action ne nécessitent guère la présence de l'Etat au niveau des territoires, si ce n'est pour contrôler la bonne application des règles. Les entreprises sont vues comme des agents dont on cherche, de l'extérieur, à infléchir le comportement, non comme des organisations rassemblant différents partenaires capables de négocier et coopérant à un même objectif de production sur un territoire.

Si l'on observe les inflexions récentes de la politique de l'emploi, en France et plus généralement en Europe, on constate, allant de pair avec une critique de l'action réglementaire, la progression sensible des mesures incitatives. En revanche, l'engagement des représentants de l'Etat dans la négociation de projets territoriaux se trouve abandonné au gré des initiatives locales et souvent menacé d'épuisement à défaut de relais politique.

¹³ En cas de défection de l'un d'entre eux, les membres d'un groupement sont solidairement responsables du passif social.

Les restructurations industrielles constituent quelquefois des moments de crise aigue suffisamment dramatisés et médiatisés pour susciter l'engagement de l'Etat. Dans ce cas, les pouvoirs publics locaux disposent d'un capital de confiance a priori qu'ils peuvent utiliser pour construire la coopération sur le territoire (F.Aggeri et F.Pallez, 2002). Par exemple, les mutations de l'industrie de la chaussure dans le Choletais ont provoqué la création par le sous-préfet d'un comité de pilotage de l'économie choletaise qui, au-delà d'une logique de réparation, s'efforce de construire un projet de développement territorial.

Les auteurs du Centre de Gestion scientifique soulignent la difficulté d'inscrire dans le long terme des dispositifs visant à sécuriser les trajectoires des individus tout en consolidant le développement économique des territoires, d'autant que ces dispositifs ne trouvent pas aisément un ancrage dans les institutions existantes. Ils relèvent le besoin d'un cadre d'action commun pour définir les responsabilités et les rôles des différents partenaires (représentants de l'Etat, collectivités territoriales, entreprises, organisations syndicales etc.). Ils reconnaissent aussi que la légitimité des représentants d'Etat dans ce mode d'intervention reste fragile, surtout au-delà des phases de crise, même si on leur reconnaît une certaine neutralité politique ainsi que la capacité à intervenir dans des débats locaux sur la question de l'équité. En outre, le mode de gestion des fonctionnaires ne favorise en rien l'engagement durable des représentants de l'Etat dans les actions collectives territoriales : turn over élevé, faible valorisation dans les carrières de ce type d'actions.

Pour lier insertion des personnes et développement économique des territoires, l'enjeu et les obstacles sont bien les mêmes, même si le caractère chronique des difficultés d'insertion stimule moins le sentiment d'urgence que les phases de crise aiguë qui accompagnent les restructurations. A cet égard, les expérimentations passées fournissent un riche fonds d'expérience qui mériterait d'être davantage mobilisé dans les débats actuels pour repenser les liens entre l'Etat, les acteurs locaux et les entreprises.

Bibliographie

- Aggeri F. et Pallez F., 2002, « Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles », *Cahier de recherche du CGS* n°20
- Bachelart D. et Gay C., « Nouvelles qualifications dans le secteur de l'environnement » in *Actualité de la formation permanente* n° 116
- Baron C., Bureau M.-C., Leymarie C. et Nivolle P., 1998, *Les feux follets de la démocratie*, Paris, éd. FPH-Desclée de Brouwer
- Biche B., Desbois A., Le Monnier J., Monteillet Y., *Les groupements d'employeurs, une innovation économique et sociale*, éd. l'Harmattan, 2000.
- Bureau M.-C., Nivolle P., Shapiro R., 2005, « Une seconde chance pour les jeunes ? » in *Au risque de l'évaluation : la mise en jeu de la valeur du travail et des personnes* (Bureau M.-C., Marchal E. eds.), Lille, Editions du Septentrion
- Bureau M.-C. et Marchal E., 2005, « Pluralité des marchés du travail et qualités des intermédiaires », *document de travail n° 48 du CEE*
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard
- du Crest A., « Nouveaux aliments, nouveaux métiers » in *Actualité de la formation permanente* n° 116
- Eymard-Duvernay F. et Marchal E., 1997, *Façons de recruter*, Paris, Métailié.
- Fixari D., Moisson J.C., Weil B., 1996, « Former pour transformer – La longue marche des actions de requalification », *Cahiers de recherche du Centre de Gestion Scientifique (CGS)* n°10
- Granovetter M., 2000, « Approches sociologiques et économiques de l'analyse du marché du travail. Une conception sociostructurelle », in *Le marché autrement, les réseaux dans l'économie*, Desclée de Brouwer
- Marchal E., Tornay D., 2003 « Des petites aux grandes annonces : Evolution du marché des offres d'emploi (1960-2000) », *Travail et emploi*, n°95, p59-72
- Mathey-Pierre C., 1992, « Un stage de formation en alternance », monographie réalisée à partir d'une recherche AFPA/CEE/INRP
- Mouriaux M.F., 2005, « Groupement d'employeurs et portage salarial : salariés à tout prix ? », *Connaissance de l'emploi* n° 19.
- Orianne J.F., 2005, « Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage : une analyse d'agents d'insertion en action », in Pouchet P., Vielle P. (dir), *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?* PIE Peter Lang
- Raveyre M., 2001, Les politiques d'implication locale des groupes : vers la constitution d'intermédiaires en réseau sur le marché du travail », *communication aux VIII^e Journées de Sociologie du travail*, 21-23 juin, Aix en Provence.
- Rué P., « Nouvelles Qualifications : de quoi parle-t-on ? » in *Actualité de la formation permanente* n° 116.
- Thélot H., 2005, « Les zones franches urbaines en 2003 », *Premières informations premières synthèses*, Dares.
- Wuhl S., 1996, *Insertion : les politiques en crise*, PUF, Sociologie d'aujourd'hui.