

Territoires et Action Sociale

Développement local et économie solidaire : réseaux d'acteurs et espaces transactionnels

Frédérique Streicher
Département de recherche de l'IRTS de Lorraine

INTRODUCTION

Les éléments de réflexion présentés ici sont basés sur des travaux de recherche et des investigations sur les Pays du Val de Lorraine, du Sud-Ouest Meurthe et mosellan, les bassins de Longwy (Meurthe et Moselle) et de Vaucouleurs (Meuse)¹. Ces travaux ont porté sur :

- les conditions d'émergence, de consolidation mais aussi de fragilisation d'organisations qui développent sur les territoires des activités pour l'insertion de publics éloignés de l'emploi et des activités de services aux populations locales,
- les conditions de création, de pérennisation mais aussi d'instabilisation des emplois dans un secteur fortement structuré par les politiques publiques de l'emploi.

L'hypothèse centrale de ces recherches considère qu'un type d'économie solidaire² se développe dans les secteurs de l'insertion par l'économique portés par des entreprises et associations et génère des services et des emplois avec le soutien de fonds publics et de contrats de travail « aidés ». Les activités de ces organisations *que nous avons qualifiées d'organisations « à vocation solidaire » (entreprises et associations dont le principal objet est de soutenir des publics en difficultés économiques et sociales)* sont une forme d'intervention sociale encadrée par des objectifs économiques et politiques contradictoires. Je traiterai ici d'une des hypothèses de recherche relative à la mobilisation de réseaux d'acteurs dans un contexte de régulations politiques croisées encadrées et arbitrées par les pouvoirs publics. Situés à différentes échelles de décision et d'action, des acteurs parviendraient à mettre en oeuvre des transactions pour aménager les incitations et contraintes des dispositifs

¹ Les informations présentées ici sont issues de plusieurs recherches collectives :

1°- Programme « Economie sociale et solidaire en région » (2001-2003) et Programme Interrégional de Recherche pour l'Innovation et le Développement en Economie Sociale et Solidaire (2004-2005) initiés par le Secrétariat à l'Economie Solidaire puis la DIES, animés par le réseau ARCORESS. Rapports de recherche :

- Hirlet Ph., K. KAISER J., Streicher F., *Economie solidaire en région lorraine : développement local, création de services et gestion de l'emploi en milieu rural*, Département de recherche, Mars 2003.
- Harzo C., Hirlet Ph., Streicher F. *Associations, territoires et régulations*, Département de recherche de l'IRTS de Lorraine, Observatoire Social de Lyon, Décembre 2005.

2°- Le programme de recherche INSERLOR (2004-2007) dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région porte sur l'objet des "nouveaux métiers" dans le secteur des services en Lorraine, leurs rapports aux systèmes de travail et d'emploi, de qualification et de formation des compétences, à la construction et à la validation des acquis de l'expérience. La co-direction scientifique de l'axe 1 de la recherche est assurée par P. Hirlet, F. Streicher et V. Ferry (IRTS de Lorraine et AROFE). Les équipes de recherche associées sont représentées par : Bernard Balzani, Sociologue, Laboratoire Lorrain des Sciences Sociales (GREE), Université Nancy2 ; Vincent Ferry, socio-historien, association AROFE et Laboratoire lorrain des Sciences Sociales (LASTES), Université Nancy2 ; Philippe Hirlet, Frédérique Streicher et Marie-Hélène Wojick, sociologues, Département de recherche de l'IRTS de Lorraine ; Raúl Morales La Mura, sociologue, Laboratoire lorrain des Sciences Sociales (ERASE), Université de Metz .

² Selon la typologie de D. Demoustier, 2001, p.77.

des politiques publiques et limiter voire contourner l'imposition des programmes nationaux et locaux de développement ainsi que les concurrences sur les marchés locaux. En effet, les acteurs qui appliquent et adaptent localement les politiques publiques aux territoires et aux organisations étudiées les « gouvernent » par des actions mutuelles mais aussi affrontées. C'est sur le double registre des régulations internes et externes qu'il convient d'aborder la question de la construction d'un champ d'activités solidaires et d'interventions sociales où s'établissent en particulier des « produits transactionnels » (Remy in Blanc et alii, 1992, 1994, 1998, Streicher, 2000) issus de transactions élaborées localement par les acteurs collectifs constitués en réseaux.

1. Territoires en reconversion économique et développement local

Les Pays du Val de Lorraine et du Sud-Ouest Meurthe-et-Mosellan, sont situés dans la vallée de la Moselle, respectivement au nord et au sud de l'agglomération de Nancy. Le Bassin de Longwy est frontalier avec le Luxembourg, le bassin de Vaucouleurs est situé dans le département de la Meuse en zone rurale. Le déclin progressif des mono-industries sidérurgique et textile durant les années 1970-1980 a conduit à la reconversion des activités industrielles, fortement incitée et accompagnée par les pouvoirs publics et par les élus locaux dans le cadre des procédures de restructuration des territoires. Dans le cadre de la recomposition et répartition des compétences territoriales, un mouvement de développement économique et social local a contribué à la construction de strates politiques de décision dont un des objectifs est de construire des actions au services des populations (services de proximité, formation/qualification, (ré)insertion sociale et professionnelle). Le parti pris est démocratique visant un développement des réseaux animés par des professionnels qui interviennent en soutien auprès des « forces vives » économiques et associatives en vue d'organiser le territoire selon un modèle de « cohésion sociale ».

En effet, sur les bassins d'emplois étudiés, depuis une vingtaine d'années, des initiatives endogènes et exogènes aux territoires ont développé des activités économiques et sociales en croisant des initiatives locales privées (associations et entreprises) et publiques (collectivités territoriales, services extérieurs de l'Etat), ou paritaires (conseils de développement, agences de développement local,..) en incitant des créateurs d'activités à développer, entre autres, des projets dits « solidaires »³ (accompagnement social, éducation populaire, insertion professionnelle, services aux personnes...). En souscrivant, dans la mesure de leurs ressources, aux conditions économiques de rentabilité et d'autofinancement de la gestion entrepreneuriale, les organisations sur ces territoires en reconversion industrielle ont pris une place prioritaire dans les programmes de développement économique (Chartes de pays et des conseils de développement)⁴ ainsi que dans les programmes de lutte pour l'emploi du Conseil Général de Meurthe et Moselle. Les documents programmatiques réfèrent l'activité d'insertion par l'économie à l'économie solidaire car, selon les acteurs en charge du développement local, les SIAE⁵ conjuguent des objectifs de production, de soutien aux personnes et de services aux populations locales. Ces objectifs sont

³ La Charte du Pays du Val de Lorraine, élaborée en 2001, fait état de cinq enjeux : création d'activités et d'emplois, réduction de la précarité et de l'exclusion, aménagement durable de l'espace, développement des services à la population, rénovation des sites urbains dégradés.

⁴ « Les Pays s'inscrivent dans une politique plus large, commune à l'Etat et au Conseil Régional pour le développement de la Lorraine. Ils visent à renforcer la solidarité et l'attractivité des territoires lorrains, développer les activités à effet multiplicateur sur l'emploi, valoriser la position stratégique de la Lorraine au cœur de l'Europe, stimuler les regroupements intercommunaux » (Construire les Pays en Lorraine, *Revue du Carrefour des pays lorrains*, novembre 2002).

⁵ Structure d'insertion par l'activité économique.

réitérés dans l'intitulé du programme 6 du Plan de Cohésion Sociale⁶ qui concerne les chantiers d'insertion, les associations intermédiaires et les entreprises d'insertion. Les services proposés dans le secteur de l'insertion ainsi que dans le secteur de l'aide à domicile se structurent sur les territoires lorrains, et offrent ce qui est considéré par les pouvoirs publics (collectivités territoriales, ANPE, DDTEFP) comme un gisement d'emplois.

2. Mobilisation des acteurs et politiques publiques de l'emploi

Inscrites dans le contexte d'une progression notable du secteur de l'économie sociale et solidaire en Lorraine (19% de 2000 à 2005 selon l'INSEE, due particulièrement aux associations)⁷, les organisations enquêtées⁸ appliquent les principes de l'économie sociale et solidaire (société de personnes, fonctionnement démocratique, bénévolat des représentants élus, à but lucratif non lucratif, objectifs d'utilité sociale en direction des populations locales). ***Le projet est présenté comme une nouvelle éthique économique qui replace le social au centre des préoccupations politiques et citoyennes. Ces modèles d'action visent une solidarité entre les différentes économies locales celles des petites entreprises marchandes lucratives, celles des associations ou entreprises à vocation solidaire, et des collectivités locales, pour re-dynamiser le tissu économique local déstructuré par plus de vingt ans de crise industrielle.***

Ce positionnement des acteurs locaux s'inscrit dans la tendance d'une mutation de l'action sociale en direction des personnes en difficultés d'accès à l'emploi : dirigée dans les années 1970 sur les populations traditionnellement prise en charge par le travail social (marginiaux, handicapés, familles démunies, etc.) l'action d'insertion dans l'emploi des personnes touchées par le resserrement des accès à l'emploi est devenue une des pratiques d'accompagnement social qui mobilise à partir des années 1980 des travailleurs sociaux engagés dans le traitement social du chômage Sur les territoires étudiés, en effet, le développement des activités de l'insertion par l'économie a contribué à capter des professionnels transfuges du travail social, et aussi du secteur artisanal et industriel, qui ont trouvé matière à exercer leurs savoir-faire et à renouveler l'action sociale en l'articulant à des activités économiques. Ces « entrepreneurs sociaux » (Autès, 1999) s'inscrivent plus particulièrement dans l'application des mesures successives dirigées vers l'insertion des publics dits « les plus éloignés de l'emploi » pour qui des dispositifs « d'accompagnement social » sont financés et encadrés par plusieurs échelons décisionnaires.

Dans ce contexte de l'institutionnalisation d'un travail social en prise avec l'économie locale, les porteurs de projets mobilisent des ressources humaines en vue de construire un marché du travail protégé sur lequel des personnes trouvent matière à reconstituer une « employabilité ». L'appropriation de dispositifs de soutien à l'emploi par les acteurs locaux est exprimée dans les rhétoriques typiques de travailleurs sociaux, notées par Autès (1999, p.171) comme des projets visant « une alternative radicale au marché de l'emploi, voire à l'organisation capitaliste de la société, ou comme la création d'un secteur économique de relégation pour les perdants de la compétitivité ». Une troisième voie est signifiée par des acteurs, celle de la création d'un tiers secteur sur lequel les entreprises sociales auraient des objectifs de

⁶ Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 2005.

⁷ Economie Lorraine, *L'économie sociale et solidaire : un salariable sur dix en Lorraine*, INSEE, n°21, Mars 2005.

⁸ Les enquêtes ont été réalisées en 2001 et 2002, puis en 2005 et 2006 auprès d'associations intermédiaires porteuses de chantiers d'insertion, d'Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion, d'une crèche parentale, d'une régie de quartier développant une UERL dans le secteur du bâtiment.

lucrativité limitée, de protection de l'emploi et de qualification des salariés (Delors et Gaudin, 1979, Lipietz, 2001).

Or, ces organisations se trouvent actuellement face à la réduction (inégalement selon les départements) des aides publiques. Face à la question de leur équilibre financier elles peinent à pérenniser et qualifier les emplois d'insertion et d'encadrement et font appel à des leviers économiques et politiques pour soutenir leur développement.

2. L'économie solidaire : travail social dans le cadre d'emboîtements de strates de décisions et de régulations ?

À l'articulation du « global » et du « local » et dans la co-construction d'emboîtements de dispositifs législatifs et financiers, de réseaux de décideurs politiques et économiques, d'associations et d'entreprises, les acteurs du développement local (élus locaux, représentants des services de l'Etat, agents de développement des collectivités territoriales et des conseils de Pays, présidents et administrateurs d'associations et entreprises, salariés, bénévoles...) contribuent à des systèmes de décision et d'action à la fois fortement stratifiés et ouverts.

Le terme d'emboîtement selon G.Colletis et alii, (2005, p.14) qualifie les "situations d'interdépendance ou de recouvrement de territoires dont la géométrie n'est pas donnée à l'avance ou est révélée. Dès lors que le territoire n'est pas postulé, il est possible de poser les relations entre le local et le global autrement qu'en termes d'extériorité. Le local est alors une composante du global et non une sous-partie. Le global quant à lui n'est pas exogène, c'est-à-dire ne s'impose pas de l'extérieur à un local qui n'aurait d'autre choix que celui de s'adapter. » Les recherches menées par l'IRTS de Lorraine et les équipes associées nuancent ce point de vue quand il s'agit de parler des politiques de l'emploi par les contrats aidés. Leur application sous la conduite du niveau global dicterait les « bonnes » pratiques au niveau local. Dans ces cas, les organisations solidaires appliquent les orientations assignées par le biais des agréments et, leurs ressources étant limitées, elles ont peu de marge de manœuvre sur la question de l'emploi et du développement de leurs activités. Cet effet tendanciel n'empêche pas des variantes régionales et locales de financement des emplois et des politiques d'insertion.

Pour mieux appréhender cette articulation déséquilibrée entre des systèmes de décision « globaux » et « locaux » nous privilégions une hypothèse de travail qui pose que les organisations se constituent et évoluent sous l'effet d'une double régulation interne et externe, la première étant fortement influencée par la deuxième : la régulation externe structurerait la gouvernance des entreprises et associations du secteur de l'IAE.

2.1 Régulations internes

Les associations et entreprises étudiées ont été fondées toutes par des professionnels militants associatifs et/ou des élus locaux et sont actuellement dirigées par des professionnels qualifiés (diplômes d'Etat du travail social, diplômes universitaires). Les conseils d'administration sont composés variablement de bénévoles en activité ou retraités et parfois d'élus locaux. Le fonctionnement de ces organisations peut s'analyser comme un « contrôle croisé » (Reynaud, 1993) produit par l'intervention du « contrôle hiérarchique » auprès « d'un système social » (un atelier, une équipe...) qui, dans une organisation, se démultiplie et se croise au sein de l'organigramme (relations fonctionnelles entre direction, coordonnateur et moniteurs dans les chantiers d'insertion, par exemple). Dans ces organisations de très petite taille (de dix à vingt salariés) dont les systèmes hiérarchiques se réduisent à une direction et à un ou deux chargés de mission ou coordonnateurs, le contrôle hiérarchique est souvent supplanté par des régulations conjointes (Reynaud, 1993), des ajustements entre les projets des différents

acteurs qui s'opèrent de manière contingente, sur appui des relations interpersonnelles et de l'accompagnement social individualisé auprès des salariés. Nous avons constaté que les relations professionnelles prennent particulièrement en compte la dimension psychosociale du travail car, conformément à l'objet de l'entreprise ou de l'association, l'activité est considérée comme vecteur de socialisation, les normes de productivité n'étant pas, a priori, la préoccupation centrale de l'organisation du travail. Cette culture d'entreprise particulière imprègne toutes les relations et les activités, aussi pour ce qui concerne l'activité d'encadrement par des salariés permanents (en CDI ou en contrats aidés). Concernant le rapport salarial, il arrive que des négociations informelles sont conduites sur fond de tension avec la direction qui invoque le peu de visibilité sur les possibilités de financement et de développement de l'entreprise. C'est alors que, le conseil d'administration tranche en disant les limites du coût du travail en prenant référence à une convention collective qui parait combiner le meilleur équilibre coûts/avantages et en prenant un risque mesuré devant l'incertitude des soutiens publics. Pour autant, les règles institutionnelles restent soumises à des contrôles réguliers et précis de la part des pouvoirs publics qui délivrent les agréments et les conventions les plus souvent annuelles, moins souvent pluriannuelles. Ceci constitue une régulation externe fortement contraignante pour le développement économique des entreprises et pour la définition des statuts, des salaires et la pérennisation des emplois d'encadrants.

2.2 Régulations externes

Les orientations des politiques publiques encadrent la formation des organisations dès leur création par des agréments, des conventions d'objectifs et de contrôles de résultats. Cette construction externe d'une partie des règles de fonctionnement des entreprises solidaire contribue à infléchir leur « gouvernement »⁹ fortement incité par les cadres nationaux des politiques publiques et influencé par les instances politiques et économiques locales.

Par exemple, dans le cadre du dispositif d'accompagnement social vers l'emploi, des régulations externes s'appliquent aux associations intermédiaires par des conventions avec L'Etat et l'ANPE sur mission d'employer des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles pour faciliter leur insertion sur le marché du travail (Code du travail, article L.3322-4-16-3). Les associations intermédiaires mettent ces agents à disposition d'une clientèle (personnes morales ou physiques) et se font rémunérer le service. Les revenus de l'activité restent néanmoins à but non lucratif¹⁰, et contribuent à l'équilibre budgétaire. La deuxième catégorie d'organisations est représentée par des entreprises de travail temporaire d'insertion, régies par le code du travail (article L.322-4-16). Leur mission consiste aussi à proposer des contrats de travail à des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles en vue de leur insertion sociale et professionnelle. A la différence des associations intermédiaires et des chantiers d'insertion, « elles se situent dans l'économie marchande, les aides de l'Etat viennent compenser l'effort spécifique qu'elles consentent pour l'embauche de personnes en difficulté » (ASH, 2005, p.155). Les soutiens

⁹ Selon Mariotti (2004, p.717-718) la notion de gouvernance recouvre des situations de pouvoir partagé et distribué entre des acteurs (actionnaires et dirigeants d'entreprises, Etat...). En s'appuyant sur Le Galès (2003), la gouvernance serait opérante dans le cadre de relations horizontales où aucun acteur n'est en position dominante alors que le gouvernement d'entreprise et de réseaux d'entreprises serait opérant dans les situations où « l'un des acteurs bénéficie, pour des raisons statutaires, légales ou historiques d'une position asymétrique favorable, sans pour autant jouir d'une totale autonomie dans ses prises de décisions et dans leur mise en œuvre ». Dans le secteur de l'IAE, il apparaît que la deuxième configuration est dominante ; c'est pourquoi, la notion de gouvernement est heuristiquement plus appropriée aux situations étudiées où financements, contrôles et arbitrages publics dominant.

¹⁰ Actualités Sociales Hebdomadaires, *Les contrats aidés*, Supplément au n°2424 des ASH du 7 octobre 2005,

publics à l'emploi sont accordés par l'Etat, dans le cadre d'une convention annuelle ou pluriannuelle déposée à la DDTEFP et sur avis du CDIAE (Conseil Départemental pour l'Insertion par l'économie), sur conditions de qualité du projet et de viabilité économique¹¹. ***De fait, le CDIAE remplit une fonction déterminante de régulation des activités d'insertion sur les territoires car il intervient dans l'attribution des agréments sur critères du nombre de demandeurs d'emploi et de leur répartition territoriale. D'autres critères qualitatifs sont soumis à l'interprétation des membres du conseil (composé variablement de représentants du Service Public de l'Emploi, du PLIE, du Plan Local d'Insertion et des SIAE). L'objectif affiché est de limiter la concurrence économique entre les structures par une attribution équitable des subventions afin de favoriser le développement des petites associations sur des territoires peu investis par les entreprises et en déficit d'emplois, ceci dans la ligne des objectifs du FSE (Fonds Social Européen pour l'Emploi), des services extérieurs de l'Etat et du Conseil Général. Il s'agit alors de « gouvernance en réseau » (selon un acteur public) et de financements croisés, les décisions d'attribution des marchés se prenant sur critères de faisabilité et d'utilité sociale au plan local. Ce contrôle croisé s'appuie sur des règles de droit et des lois qui constituent une forme de régulation institutionnelle (Reynaud, 1993) appliquée par les partenaires politiques, administratifs et économiques. Les conventions avec l'Etat, le Conseil Général, les conventions collectives, les contrats (CDI, CDD, Contrats aidés type CAE, Contrat d'Avenir, CEC anciennement emploi-jeunes et CES...) instituent un type de rapport salarial contraint par les clauses de financements externes, conditionnent le marché interne et le positionnement de l'entreprise ou l'association sur le marché local.***

3. Réseaux socioprofessionnels et contrôles croisés

Des articulations entre les dispositifs réglementaires et les organisations sont négociées et inventées par des acteurs politiques et professionnels (au sein de réseaux tramés par les instances décisionnaires locales, départementales, nationales. Ces réseaux d'interconnaissance constituent le territoire vivant, tel qu'animé par des actions conjuguées qui mettent en mouvement les acteurs du développement local, des investissements économiques et institutionnels et des agents de production. Les interventions locales croisées sont définies par les acteurs comme une « dynamique » de développement, un mouvement à la fois idéal et pragmatique qui associe plusieurs systèmes de décision et d'action pour concevoir et mettre en œuvre un tissu d'activités publiques et privées sur ces bassins d'emploi.

Mais en deçà des rhétoriques, il apparaît que les acteurs s'inscrivent dans un champ où sont distribués inégalement les places et les pouvoirs. La place du bénévolat, de l'aide à autrui, des relations d'échange non monétaire, du service de proximité non marchand est à trouver dans un espace maillé par des rapports complexes où se croisent des pouvoirs politiques locaux, des légitimités institutionnelles et juridico-administratives (services extérieurs de l'Etat, incarnés par des agents plus ou moins acquis aux identités territoriales), des pouvoirs techniques (agents de développement), des groupes de pression (agents économiques, fédérations associatives). Dans ces espaces, tout se passe comme si les tarificateurs produisaient des mécanismes de contrôle de plus en plus sophistiqués sur les dispositifs montés par des collectivités locales dont les compétences ont été décentralisées et par rebond, sur les projets des associations et sur toutes formes d'initiatives socio-économiques locales qui s'inscriraient dans les champs des politiques sociales ou des politiques de l'emploi. En

¹¹ Les associations intermédiaires enquêtées ont mis en place des chantiers d'insertion et entrent dans le cadre de la loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005. Elles bénéficient d'une aide à l'accompagnement dont le montant est déterminé par le Préfet du département.

conséquence, des groupes d'acteurs s'organisent en réseaux informels et communiquent à la marge pour faire avancer leurs projets ou visions divergentes du développement. C'est ainsi qu'un ensemble complexe d'initiatives contribue au développement de segments d'économie solidaire qui, dans les contextes territoriaux étudiés, tient pour partie à la mobilisation des techniciens mandatés par les institutions partenaires. En effet, les agents de développement, maîtrisent un champ d'information et d'action large, du fait de leurs positions objectives de « relais » (Friedberg, 1993). Le tissu des relations locales étant nécessairement lâche, du fait de l'étendue du territoire et du cloisonnement des systèmes d'action, les agents de développement, sur le terrain peuvent se trouver à la jonction de plusieurs réseaux¹². Cette position de portier leur permet de posséder des clés d'entrée sur les terrains d'action. Ces systèmes d'acteurs constituent un « capital social » (Lazega et Lebeaux, 1995) élaboré au sein des segments partiels et cloisonnés d'intervention et leur confère un pouvoir de diffusion et de réaction majeur car ils sont situés au centre de « trous structuraux »¹³, c'est-à-dire à la jonction non tissée de plusieurs réseaux.

4. Espaces et produits transactionnels

Dans cette configuration de rapports interinstitutionnels personnalisés, les porteurs de projets associatifs trouvent une marge d'expression réduite car ils sont situés au bout des réseaux et n'ont pas accès à toutes les informations. De plus, ils sont peu représentés au sein du cadre formel des commissions d'instruction, comités de pilotage, agences de développement animés par d'autres réseaux d'acteurs en situation de construire des alliances pour orienter le développement local. Néanmoins, le champ d'action des acteurs associatifs et des opérateurs de l'insertion par l'économique leur permet, au niveau très local, d'échanger des informations au sein de réseaux inter associatifs sur le terrain des collectivités locales. Les gains symboliques que les responsables associatifs peuvent retirer de ces échanges, sont ceux de la défense d'un projet institutionnel ou professionnel : reconnaissance d'une utilité sociale, affirmation et mise en pratique de convictions sociopolitiques, ouverture des marges d'action et de décision.

En conséquence, les liaisons verticales, horizontales et obliques établies par les agents de développement territorial entre les strates de décisions et d'opérationnalisation conduisent à des transactions sur c'est-à-dire des échanges arrangés¹⁴ qui entraînent :

¹² Réseaux verticaux, animés par les élus locaux, départementaux, régionaux, et des représentants de l'Etat qui établissent entre eux des régulations croisées (Crozier et Friedberg, *L'acteur et le système*, 1977) et réseaux horizontaux, composés de professionnels et opérateurs du développement local, des responsables associatifs et des noyaux actifs de bénévoles, des salariés du secteur d'application des politiques sociales (contractuels et fonctionnaires des services de l'Etat, agents des Territoires d'Action Médico-Sociale du Conseil Général, du CAPEMM, des CCAS, CLI, CLIC, PAIS, Missions Locales, des Associations d'insertion et Entreprises d'insertion...

¹³ Selon Ronald S. Burt (1995, p.601-602), « la théorie des trous structuraux donne un sens concret à la métaphore du capital social. Elle décrit la manière dont la structure d'un réseau offre des avantages compétitifs ». Le réseau peut offrir un avantage concurrentiel quand en son sein un intermédiaire entre d'autres acteurs, développe des « liens faibles » (Granovetter, 1973, 1995) ou de « nombreuses relations exclusives » (Cook et Emerson, 1978, Burt, 1979, 1980, 1982) : « les absences de relation (les trous structuraux) représentent des opportunités entrepreneuriales de se poser en intermédiaire contrôlant un flux d'information et la coordination des actions se trouvant de part et d'autres de ce trou. »

¹⁴ Les porteurs du concept de « transaction sociale » (BLANC Maurice, MORMONT Marc, REMY Jean et STORRIE Tom (éds.), 1994) considèrent que la vie quotidienne est un espace d'échanges peu codifiés qui ouvrent des possibilités de transformation des rapports de pouvoir par les acteurs. La vie quotidienne concerne des activités plus ou moins organisées, plus ou moins codifiées et formalisées, à différentes échelles d'organisation et d'institutionnalisation, activités qui se développent de « la vie domestique au pouvoir local » (Remy, 1994, p.294). Or, nous pouvons considérer que les activités que nous avons étudiées sont une forme de

- d'une part, l'engagement des acteurs associatifs dans les dispositifs prescrits (par exemple en 2004-2005 la mise en place des nouveaux contrats aidés du plan de cohésion sociale, le Dispositif Local d'Animation, les emplois d'insertion professionnelle du Conseil Général...),
- d'autre part, le soutien de l'agent de développement pour la promotion du projet de l'association ou de l'entreprise, auprès des autres acteurs du territoire.

Les transactions sont à considérer comme des échanges plus ou moins codifiés entre acteurs et groupes d'acteurs qui cherchent à prendre l'initiative et à développer leurs objectifs dans le contexte d'une distribution inégale des pouvoirs d'intervention. Ces échanges arrangés, le plus souvent tacitement sans aboutir à une négociation officialisée et à une règle écrite, se développent surtout quand les relations sont peu structurées, quand les individus et les groupes sont producteurs de la norme, des règles du jeu, qu'ils réinterprètent et transforment. Ainsi, les réseaux d'interconnaissance informels, stratifiés et dispersés sur le territoire, contribuent à la délimitation d'une « aire commune d'intervention » et « entrent en tension avec les instances qui promeuvent une espace interchangeable régi par des règles uniformes » (Remy, 1994, p.296), ici les cadres des dispositifs publics de soutien à l'emploi d'insertion :

En effet, nous constatons que :

- plus particulièrement dans le sous-secteur des emplois et des services aidés, quand les organisations souscrivent aux politiques de l'emploi, des régulations spécifiques se mettent en place émanant de dispositifs réglementaires et de systèmes de décisions agissant à différentes échelles territoriales. Des règles d'équité sont affichées, mais les décideurs font l'objet de pressions indirectes de la part des entrepreneurs sociaux en vue de capter les ressources publiques ou d'aménager les contraintes réglementaires.
- les commandes publiques locales, alors qu'elles soutiennent et encadrent le développement de l'activité, créent cependant un champ de contraintes paradoxales pour les organisations en limitant leurs capacités de développement économique autonome par des contrôles officiels et officieux qui prennent appui sur des informations du réseau concernant la qualité du travail social fourni ou de la rigueur de la gestion économique.

Pour dépasser ces injonctions paradoxales, les réseaux d'acteurs procèdent à la construction d'un « espace transactionnel »¹⁵ un champ d'activités mises en œuvre par des acteurs organisés en système de relations plus ou moins codifiées, où s'entrecroisent :

- des relations formalisées et régies par des réglementations fixant les attributions (initiative/contrôle, maîtrise d'œuvre/maîtrise d'ouvrage)

production domestique externalisée depuis la sphère privée des ménages, vers l'espace public des collectivités territoriales et vers l'espace du marché des services, via le secteur associatif. Ces espaces d'action sont ouverts et interconnectés mais ils sont aussi formés par un ordre local qui assure la régulation des décisions et des activités. Pourtant, la variabilité des situations et des jeux d'acteurs permet la coproduction de règles partielles et concurrentes.

¹⁵ Les acteurs sont considérés comme des coproducteurs de régulations à plusieurs échelles territoriales dans le « cadre de jeux personnalisés et d'interconnaissance » (Remy, 1994, p.294) qui se nouent et se défont dans les espaces de contiguïté en développement (Greffé, 1975). Ainsi, des compromis se pratiquent, toujours précaires et instables résultant d'une « invention permanente à partir d'injonctions contradictoires, d'intérêts divergents, de rapports de pouvoirs inégaux » (Remy, 1998, p.35).

- des relations informalisées (rôles contingents définis par les acteurs au sein de réseaux, échanges de compétences et d'informations, contributions à des finalités économiques et idéologiques partagées ou divergentes...).

Dans cet espace de relations plus ou moins institutionnalisées, se fabriquent des « produits transactionnels » c'est-à-dire des compromis pratiques établis à partir de luttes d'influence auprès de l'administration ou de l'expression de rivalités entre entreprises situées sur un même bassin. Il s'agit de réduire ou de contourner les sources d'affrontement pour construire des coopérations conflictuelles et capitaliser les apports des réseaux afin de parvenir à pérenniser les activités solidaires et de stabiliser les organisations qui ont, par exemple plutôt le besoin de trésorerie et d'emplois durables que le conflit avec l'administration et la concurrence entre elles¹⁶.

A ce stade de la réflexion, il est possible d'identifier pour exemple, trois types d'espaces et produits transactionnels :

1°- Des territoires comme espaces locaux de coexistence et de concurrence limitée

Nous constatons que, dans les jeux organisés sur les territoires, les associations et les entreprises d'insertion n'ont pas tous les atouts en terme de légitimité et de marge d'autonomie financière et économique. Les financeurs publics qui délivrent les aides et aussi les donneurs d'ordre (collectivités territoriales le plus souvent) auraient construit les modalités de gestion des fonds publics en sélectionnant les opérateurs sociaux les moins-disant sur le plan des coûts et en mettant ces opérateurs en concurrence en vue de faire baisser globalement le coût des activités, tout en enjoignant les acteurs territoriaux et les associations à se mobiliser, entre autres, pour la solidarité et l'insertion. En cela, les instances qui appliquent les politiques publiques de l'emploi, instituent localement le modèle abstrait du marché concurrentiel, alors que les acteurs intermédiaires (agents de développement, élus locaux), les opérateurs et porteurs de projets solidaires (administrateurs, directeurs et salariés) élaborent des systèmes d'échanges d'informations et des « compromis de coexistence » destinés à limiter les effets délétères de la concurrence économique.

Considérant avec Remy (1994, p.294) que les marchés sont des espaces concrets de concurrence encadrés et organisés (Friedberg, 1993, p.174) sous l'effet de « régulateurs mixtes » formels et informels qui allient les connaissances personnelles et des jeux impersonnels, nous constatons que les opérateurs en charge du fonctionnement des organisations, (coordinateurs pédagogiques de chantiers d'insertion, directeur de régie de quartier ou responsable d'ETTI...) entendent s'inscrire dans un espace local d'intervention qu'ils articulent à un espace d'enjeux politiques nationaux. Par exemple, les effets de la réforme du secteur de l'IAE, notamment de la loi de Cohésion Sociale de Janvier 2005, se manifestent au niveau local en modifiant les règles des recrutements et de financement des postes et par rebond, en fragilisant le fonctionnement des organisations étudiées :

¹⁶ Un produit transactionnel est un accord de principe qui vise à contenir ou dépasser un conflit ou une contradiction. Il s'obtient par apprentissage commun des enjeux et acceptation réciproque par des acteurs ou groupes en opposition. Le produit transactionnel est une innovation (un diagnostic partagé, un objet, une activité, un équipement, une ressource, une règle, un principe de coexistence, ...) qui se base sur une zone d'intérêts articulés bien que divergents. Il définit le cadre d'un « champ de coopération » et peut aboutir à terme à une « hybridation des valeurs » (Remy, 1994, p.301). Dans une autre perspective théorique que nous ne développons pas ici, si le « champ de lutte » (Bourdieu, 1980) reste le cadre structurant de tout espace d'actions collectives mises en jeu dans des rapports de domination, le champ est aussi un « espace de possibles » (Bourdieu, 1999).

« On a une attitude assez agressive avec tous les parlementaires : on les inonde de courriers, on leur envoie nos simulations financières. Et puis les élus locaux qui sont au courant. Et puis on appartient à la FNARS, on a essayé de faire un état des lieux, on alerte, on communique. Le gouvernement ne peut pas faire autre chose que de rétablir à l'identique le financier (système de subventions), c'est impossible, autrement tout va exploser. Moi, je pense qu'il fallait supprimer les CEC. Maintenant il y a les Contrats d'Avenir et les Contrats d'Accompagnement vers l'emploi. J'aimerais savoir comment l'Etat va appliquer les conventions collectives. Ce sera extraordinaire de concurrence même entre les structures. Ca ne tient pas debout. Il faut que l'Etat mette de l'argent, on ne peut pas envoyer une facture quatre fois supérieure au conseil général » (Association intermédiaire-chantier d'insertion).

« Il y a une volonté politique de nous faire basculer dans le secteur marchand. Aujourd'hui on ne peut pas développer de nouvelles activités car on ne sait pas ce qui nous attend, on ne sait pas ce qu'on va perdre. C'est impossible d'avoir le moindre projet. On est déjà tous en surcharge de travail. Et de toutes façons il ne s'agit pas aujourd'hui de développer car on nous fait bien comprendre qu'il faudra réduire. Il y a plein de conséquence sur le tissu social ; les anciens contrats c'était déjà pas adapté pour tous les publics. Il y avait déjà un public tellement en difficulté qu'il ne pouvait pas intégrer les chantiers : désormais pour eux ce sera pire...ça va être grave » (Association intermédiaire).

Le territoire correspond aussi pour les acteurs à un espace d'échanges mais aussi de concurrences partielles entre organisations habilitées au titre de l'IAE.

Cependant, les réformes de la politique nationale de l'emploi offrent à certaines des organisations étudiées, dont l'activité reste soutenue par des donneurs d'ordre stables et une fédération nationale, des opportunités pour redéployer l'activité en se libérant partiellement des tutelles politiques locales mais en rentrant en concurrence avec les associations intermédiaires locales :

« La régie de quartier maintenant je connais bien la directrice mais on était en concurrence sur les services pour les particuliers (ménage, entretien des espaces verts, petit bricolage). Théoriquement la régie de quartier elle intervient pour les prestations pour les communes et l'OPAC mais je crois qu'elle fait quand même les particuliers ».(Association intermédiaire).

« En étant une EURL au moins on sera libre. En passant EURL la dynamique n'est plus du tout la même, mais en même temps ça ne va pas changer grand chose car l'organisation est déjà mise en place. Ce qu'on va changer c'est juste les statuts. L'avantage pour nous c'est de pouvoir continuer à respecter nos valeurs, respecter le projet de quartier : ce sera une entreprise qui fonctionnera toujours en accord avec le réseau national (Comité National des régies de Quartier)».

D'autres parviennent à construire des arrangements avec les instances de tutelles pour libérer les échanges sur le marché local et augmenter leur réactivité au sein d'un environnement concurrentiel

« Nous, parfois, on intervient dans l'entreprise car l'ANPE nous permet d'y aller mais ça dépend aussi des bassins, des Agences locales pour l'Emploi. Sur la commune ça se passe très bien ; on a la chance de pouvoir aller en entreprise. Par exemple on fait

signer les conventions avec les entreprises alors que dans d'autres ALE il faut que ce soit absolument un conseiller ANPE qui le fasse » (Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion).

2°- Des territoires comme espaces de règles de coopération conflictuelle co-construites

Dans les systèmes de rapports interinstitutionnels et de relations interpersonnelles et aux différentes échelles d'intervention, la position des porteurs de projet sont placés dans des rapports de dépendance aux représentants garants de l'application des politiques publiques, ce qui donne matière à des transactions multiples. C'est pourquoi les agents « relais » développent des informations et soutiens aux associations et aux entreprises solidaires, au moins sur le plan des programmes de développement local, au plus sur le plan des projets de société et des modèles économiques. A l'échelle du réseau de professionnels du développement local (agents de développement, chargés de mission), le point de vue sur les dynamiques de développement est dialectique et fait le constat d'un « emboîtement » complexe des collectivités et des compétences territoriales qui « à l'heure de la convention européenne » conduit les agents de développement à considérer que le Pays peut constituer un « contre-pouvoir pragmatique » capable d'opérationnaliser les orientations de développement durable en favorisant, en particulier, la création d'emplois durables. Cependant, « la société civile militante présente dans les forum n'est pas initiatrice de la demande » quand la Région et le Conseil Général posent les cadres des financements et des objectifs de soutiens aux associations et entreprises. Le modèle de développement « par le haut » encadré par l'Etat n'est pas privilégié par les opérateurs car selon eux, le désengagement de l'Etat suscite « des appétits plus grands, des initiatives innovantes » qui traduisent la volonté de s'inscrire dans une dynamique territoriale en développement.

De leur côté, les associations recherchent dans les configurations d'acteurs des alliés, des tiers, des passeurs qui viendraient les aider à argumenter les demandes de subventions et à développer des activités autonomes. C'est ainsi que des présidents d'associations intermédiaires « marchandent » avec l'aide de tiers la création d'une ETTI ou d'une UERL avec les élus locaux, les administrateurs et les services déconcentrés de l'Etat afin de contourner les contraintes de la gestion des emplois et des procédures d'agrément des recrutements par l'ANPE.

3°- Emancipation économique sur le marché local et régulation du rapport salarial

Les dirigeants des organisations étudiées constatent la difficulté de conjuguer la gestion de l'équilibre des financements publics et privés et la régulation interne et externe des organisations dans ce contexte d'encadrement de leur développement économique, du principe de non lucrativité et de leur mission d'accompagnement social. Il sont pris dans une contrainte paradoxale : il s'agit d'entrer en économie et de produire des services nouveaux sans avoir toute l'initiative sur le contenu et le financement des activités, les recrutements des personnels étant encadrés par des agréments administratifs. Il s'agit de construire un marché du travail protégé sur lequel sont recrutés des personnels dont les caractéristiques sont prescrites par les financeurs publics. Si les formes de mise au travail peuvent être assimilées à du travail social ou à un type de management « humain » respectueux des capacités et des difficultés des personnes, attentif à la construction des compétences professionnelles, du fait d'une communauté d'expériences et d'intérêts, il n'en reste pas moins que les formes de gestion des emplois sont imposées à ces entreprises. De ce fait, elles sont dans l'obligation de gérer une main-d'œuvre au final, corvéable et substituable au gré des contrats subventionnés à

durée limitée majoritairement. Ces emplois sont à considérer comme le résultat d'un croisement de moyens économiques non marchands (financements publics), non monétaires (forte implication d'une force de travail bénévole), et marchands (développement d'une activité autofinancée par la vente de prestations). Cependant, un rapport salarial particulier s'instaure dans ce secteur du fait de l'encadrement des salaires et de la durée des contrats. Les régulations économiques du rapport salarial sont encore généralement, dans le secteur marchand, fondées sur les « super règles » (Paradeise et Lichtenberger, 2001) externes à l'entreprise qui s'appliquent dans le cadre des conventions collectives, des accords de branches professionnelles et des systèmes de protection sociale et qui lie la subordination contractuelle de salariés à la sécurité de la progression du salaire selon l'ancienneté et le poste occupé. Or, dans les secteurs de l'IAE, ces super règles sont modifiées par le recours à des contrats aidés à durée déterminée et par l'encadrement du développement économique des structures. Dans ces cas, le rapport salarial engage de nombreux protagonistes dont les pouvoirs publics qui participent de manière centrale à la définition des contrats et des rémunérations (pour exemples, attributions d'un type de contrat selon les orientations ministérielles et les pressions locales, limitation réglementaire de la durée hebdomadaire de travail, exonération des charges sociales pour les associations mais plus pour les Entreprises d'Insertion...). Les salaires des salariés permanents ont une faible marge de progression que se donne les CA en jouant sur les capacités d'autofinancement. Ainsi, les salariés en insertion, leurs encadrants et leurs dirigeants sont placés dans un rapport salarial régulé par les administrations locales, les marges de négociations n'étant pas très ouvertes, sinon à perfectionner les modalités de la gestion interne des ressources humaines au détriment de la mission de soutien aux personnes les plus en difficulté de productivité. De plus, la stabilisation des emplois d'encadrants est fragilisée par l'imprévisibilité des conventionnements, par les ajustements en terme de contrats et par des plans de formation dont les faibles financements conduisent difficilement les salariés vers une formation qualifiante.

Par exemple, les salariés permanents des chantiers d'insertion (directeurs et coordinateurs) acceptent des rémunérations relativement faibles au regard de leurs qualifications et peu de formation continue pour stabiliser leurs postes et pour continuer à privilégier l'accompagnement social des personnes les plus « éloignées de l'emploi » et les moins adaptées aux nouvelles normes de productivité. En cela, ils s'inscrivent dans un rapport salarial particulièrement défavorable, sachant le manque d'issues sur un marché de l'emploi qui serait plus rémunérateur pour ces salariés.

En cela, les formes fragiles d'économie solidaire observées au cours de nos investigations apparaissent bien comme des « produits transactionnels, c'est-à-dire une forme de coopération dans un projet commun, obtenues à partir des « renoncements réciproques des parties engagées » (Remy, 1994), en l'occurrence les salariés et les directions qui intériorisent les contraintes économiques de l'entrée en économie marchande et de la baisse du coût du travail induite par un désengagement relatif des aides publiques.

En conclusion, le champ d'activités soutenues par des institutions publiques est le cadre de règles de coopération produites à l'issue de confrontations réciproques, de calculs d'intérêts, d'affirmation identitaires, de production de référentiels d'action portés par des groupes actifs organisés (les représentants institutionnels, les élus locaux, les représentants élus ou salariés des associations...) et non organisés (les habitants, les usagers, les bénéficiaires isolés d'un dispositif d'action sociale. Les règles de coopération construites visent à donner aux protagonistes les capacités d'élaborer « des référents évaluatifs communs » (Remy, 1992

p.299)¹⁷ sur les manières de modéliser un échange économique personnalisé et localisé (Chantelat, 2002)¹⁸ à partir de sociabilités tramées dans les environnements et au sein des organisations à vocation solidaires. Ces configurations de l'action collective contribuent à la constitution d'un secteur économique proche du modèle du tiers secteur. Cependant, loin du modèle idéal, ce tiers secteur n'est solidaire que sur le plan des pratiques et des engagements valoriels des acteurs et se présente comme un secteur instable, sur lequel s'expérimentent des formes de mise au travail et de production de services en voie de dérégulation quand les régulations externes s'affaiblissent et que les régulations par le marché s'imposent.

BIBLIOGRAPHIE

Autès M., 1999 – *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod.

Blanc M. (éd.), 1992 - *Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan.

Blanc M., Mormont M., Remy J., Storrie T., 1994, *Vie quotidienne et démocratie, pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan.

Bourdieu P., 1999 – « Le fonctionnement du champ intellectuel », Communication dans le cadre de l'Ecole Doctorale des Sciences Humaines de Strasbourg, 8-9 septembre 1995, *Regards Sociologiques*, n°17-18, PP5-27.

Burt S.D, 1995 – « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur », *Revue Française de Sociologie*, XXXVI-4, pp.599-628

Chantelat P., 2002 – « La nouvelle sociologie économique et le lien marchand », *Revue Française de Sociologie*, 43-3, pp.521-556.

Colletis G. et alii, 2005 - *Economie sociale des territoires*, RECMA.

Crozier M. Friedberg E ; 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil

Delors J., Gaudin J., « Pour un troisième secteur coexistant avec celui de l'économie de marché et celui des administrations », *Problèmes économiques*, n°1616, mars 1979.

Demoustier D., 2001 – *L'économie sociale et solidaire, s'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Syros.

Freyne M.F, Blanc M., Pineau G., (dir.), 1998 – *Les transactions aux frontières du social*, Lyon, Chronique sociale.

Friedberg E. 1993 - *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil

¹⁷ Remy J., « La vie quotidienne et les transactions sociales : Perspectives micro ou macro sociologiques », in Blanc M. (éd.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan, 1992

¹⁸ Chantelat P., « La nouvelle sociologie économique et lien marchand », *Revue française de Sociologie*, Juillet-Septembre 2003, pp.521-556.

Greffé X., 1985, « Décentralisation économique, développement local et agents publics » *Economie et Humanisme*, n°283, Mai-juin 1985

Harzo C., Hirlet Ph., Streicher F. *Associations, territoires et régulations*, Département de recherche de l'IRTS de Lorraine, Observatoire Social de Lyon, Décembre 2005.

Hirlet Ph., K. KAISER J., Streicher F., *Economie solidaire en région lorraine : développement local, création de services et gestion de l'emploi en milieu rural*, Département de recherche, Mars 2003.

Lazega E, Lebeaux M.O, 1995 – « Capital social et contrainte latérale », *Revue Française de Sociologie*,XXXVI-4, pp.759-775.

Le Galès P., 2003 - *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.

Mariotti F., 2004 - « Entreprise et gouvernement à l'épreuve des réseaux », *Revue Française de Sociologie*, 45-4, p.717-718.

(Paradeise et Lichtenberger, 2001)

Remy J., 1992 - « La vie quotidienne et les transactions sociales : Perspectives micro ou macro sociologiques », in Blanc M. (éd.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan.

Remy J., 1998 - « La transaction sociale, forme de sociabilité et posture méthodologique », In Freynet M.F, Blanc M., Pineau G., (dir.),1998 – *Les transactions aux frontières du social*, Lyon, Chronique sociale.

Remy J., 1994, « La transaction : de la notion heuristique au paradigme méthodologique », in Blanc M., Mormont M., Remy J., Storrie T., 1994, *Vie quotidienne et démocratie, pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan.

Streicher F., 2000 – *Sociologues dans des champs extra-universitaires : transactions, identités professionnelles et stratégies de professionnalisation*, Thèse de doctorat, Université de Nancy2.

Sainsaulieu R., LAville J.L (dir.), 1999 – *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement*, Desclée d Brouwer.

Reynaud J.D., 1993 – *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, A. Colin.

Testart A., 2001- « Echange marchand, échange non marchand », *Revue française de Sociologie*,42-4, pp. 719-748.