



## Insertion par l'activité économique et monde rural

*Des acteurs pour l'insertion  
et le développement du territoire*

# IAE et monde rural

## *Des acteurs pour l'insertion et le développement du territoire*

### *Sommaire*

Avant-propos : le contexte de l'étude-action - présentation des objectifs Claude Alphandéry, président du CNAIE,	p. 3
Préalable - L'exclusion en milieu rural : éléments de cadrage et pistes de travail par Raphaël Slama, chargé de mission auprès de la Direction générale de l'action sociale,	p. 5
1 - La ruralité à l'épreuve du changement,	p. 6
2 - A quoi ressemblent les SIAE du milieu rural ?	p. 8
3 - Les caractéristiques du territoire,	p. 11
4 - L'inégale répartition de l'offre d'insertion,	p. 13
5 - Les caractéristiques du public,	p. 15
6 - Pour un partenariat efficace de l'IAE avec institutionnels et partenaires locaux,	p. 18
7 - Les actions menées par les SIAE,	p. 20
7.1 – La mobilité	p.20
7.2 - La formation,	p. 22
7.3 - Le logement,	p. 24
7.4 - L'offre d'insertion en milieu rural,	p. 25
7.5 - Des fonctions supplémentaires pour les SIAE,	p. 27
8 - La professionnalisation des structures,	p. 29
9 - Pour un financement adapté au milieu rural,	p. 31

---

DOCUMENT RÉALISÉ PAR M. OUKSSISSE - CHANTIER ECOLE ET LE CNAIE –

# Avant-propos

## Le contexte de l'étude-action - présentation des objectifs

*Claude Alphanéry, président du CNIAE*

A l'occasion d'un important travail sur l'exclusion et la pauvreté en milieu rural, réalisé par la DGAS, avait été abordé le rôle des SIAE sans pouvoir être approfondi. Une proposition, issue de ce travail, avait été de confier ce travail au CNIAE. Nous avons donc inscrit cette recherche dans le programme de travail du CNIAE, avec l'appui financier de la DGAS et du FSE. Le bureau du CNIAE a souhaité confier ce travail à l'association nationale Chantier école.

Je remercie donc ce réseau pour leur contribution aux travaux. Le groupe de travail territorialisation, présidé par Mme Bordes, vice-présidente du Conseil général de Dordogne et représentante de l'ADF au sein du bureau du Conseil, a été un lieu de suivi et de pilotage de cette recherche.

Je remercie Martine Calvo, rapporteuse de ce groupe de travail, pour tout le travail de mutualisation des expériences et des savoir-faire engagé avec l'ensemble des réseaux nationaux œuvrant en milieu rural.

Nous connaissons tous les difficultés de cet exercice de mutualisation qui devra se poursuivre.

**Grenelle de l'insertion.** Nos échéances et le cadre de cette réflexion ont toutefois été bousculés par la décision de lancer un Grenelle de l'insertion. Nous pensions exposer le résultat de ce travail dans une conférence de la ruralité dont la date était indéterminée. Il nous a semblé néanmoins opportun d'alimenter

les groupes de travail du Grenelle de l'insertion par cette question du territoire rural. Cette problématique ne semble pas avoir été abordée en tant que telle dans ces groupes de travail.

Il est donc important que ces travaux soient portés à la connaissance des coprésidents des trois groupes de travail, d'où également notre souci de vous présenter des propositions en fonction des thématiques retenues pour ces groupes de travail du Grenelle. Cela nous oblige à réagir plus vite d'où le sentiment de propositions encore inachevées. J'espère que ce séminaire sera suffisamment fructueux pour les améliorer.

**Rappel des travaux réalisés.** La recherche a été réalisée en deux étapes :

- une première étape a été confiée à Laurent Dallongeville, stagiaire auprès du CNIAE. Il lui a été demandé d'analyser dans les cantons ruraux vieillissants de la région Auvergne le rôle et l'organisation des structures d'insertion par l'activité économique. Ce travail a fait l'objet d'un rapport de stage que vous pouvez consulter sur le site du CNIAE ;

- une seconde étape a été confiée à l'association nationale Chantier école. Il lui a été demandé de recueillir, par l'intermédiaire d'un questionnaire élaboré collectivement, des éléments d'un état des lieux et des fiches témoignages de chaque réseau impliqué sur les territoires ruraux (au sens de territoires dont le nombre d'habitants ne dépasse pas 2000 habitants y compris la ville-bourg).

**Objectifs.** Il s'agit d'élaborer une vision partagée de l'IAE en milieu rural et de ses spécificités ; donner une grille de lecture des parcours, des performances en matière de résultats socioéconomique des SIAE et des placements dans l'emploi de salariés à la sortie des parcours en milieu rural ; accompagner le travail sur l'offre d'insertion et les missions d'intérêt général des SIAE ; nous mettre d'accord sur quelques grandes préconisations concernant le parcours d'insertion en milieu rural, les besoins des territoires et la gouvernance en milieu rural, le développement économique et social de l'IAE en milieu rural.

Certaines de ces propositions pourront consolider, voire compléter, le travail de réforme entrepris par le sous-groupe IAE du Grenelle de l'insertion, présenté au groupe employeurs le 17 avril. Vous trouverez dans le dossier du participant les propositions discutées le 17 avril ; définir quelques orientations à approfondir ultérieurement.

Nous avons essayé de circonscrire les questions à ce qui nous est apparu, au fil des travaux antérieurs, comme des spécificités de l'IAE en milieu rural. Bien évidemment, nous savons que toute proposition rétroagit sur un système et vice et versa.

Si nous évoquons par exemple seulement la mobilité et l'accueil dans la séquence des parcours, c'est que ces questions nous sont apparues comme plus spécifiques au milieu rural que d'autres. Mais nous n'ignorons pas tous les autres aspects du parcours d'insertion

(logement par exemple) qui font système. Nous avons été confrontés à la question de publics qui ne relèvent pas forcément des parcours d'insertion comme les paysans en difficulté mais dont on voit que l'accompagnement, notamment par les MSA, est proche de celui des structures. Sur un territoire où l'on sait que les acteurs et les ressources sont peu nombreux, il y a certainement des

approfondissements de pratiques à réaliser.

D'une manière générale, le temps nous a été compté pour approfondir certaines propositions avec certains partenaires. Je pense notamment aux élus et aux partenaires sociaux. Il y aura une première discussion sur des propositions encore générales,

issues de la réflexion des réseaux de l'IAE.

Il faudra voir comment les approfondir ultérieurement avec l'aide des ministères concernés et au premier chef d'entre eux, le ministère chargé de l'emploi et celui chargé de l'agriculture.

## Préalable

# L'exclusion en milieu rural : éléments de cadrage et pistes de travail

*Raphaël Slama, chargé de mission auprès de la Direction générale de l'action sociale.*

Nous avons lancé en 2005, à la DGAS, à la demande du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et de l'Association des maires de France, une réflexion sur la thématique de l'exclusion en milieu rural. Cette initiative s'inscrit dans le Grenelle de l'insertion mais aussi dans la poursuite de cette réflexion plus large que nous avons initiée sur cette thématique d'ensemble.

Était apparue cette question de l'IAE en milieu rural comme l'un des moteurs, des outils, des moyens de faciliter l'insertion des publics en difficulté. Nous avons alors souhaité dresser cet état des lieux afin de tracer des pistes d'action, lever les éventuels obstacles au développement de l'IAE en milieu rural, voir aussi son rôle dans l'insertion, le développement des territoires ruraux, la lutte contre l'exclusion. Il convient de resituer cette réflexion dans un cadre plus global afin de disposer d'un minimum de socle commun. On ne peut pas parler de l'IAE sans parler des territoires ruraux, du développement local.

### Quelques caractéristiques socio-économiques des territoires ruraux...

Les territoires ruraux sont caractérisés par leur diversité. La population est définie entre 10 millions (petites unités urbaines) et 21 millions d'habitants (avec les zones périurbaines). Au-delà des spécificités, quelques traits communs sont à prendre en compte dans le cadre de l'insertion des publics en difficulté en milieu rural :

- l'insuffisance des moyens de transport et les difficultés de mobilité des personnes en milieu rural, liées

au coût du déplacement ;

- l'isolement et le repli sur soi des personnes en milieu rural. Sont particulièrement touchés par ces réalités, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes chefs de famille, les personnes âgées isolées... Les réseaux de solidarité locale ont tendance à se distendre et il y a, dans certains territoires, un renforcement de l'isolement et de la précarité des personnes, des familles qui se trouvent de moins en moins insérées dans le tissu social ;

- l'insuffisance des commerces et des services : on voit disparaître des commerces faute de repreneur, on a du mal à installer des services liés à l'accueil de la petite enfance... La question du maintien des services en milieu rural se pose de manière générale ;

- le vieillissement de la population avec des questions liées au logement et à l'habitat.

### Quelques données sur les publics en situation de précarité...

L'Observatoire national de la pauvreté a pointé quelques grandes figures spécifiques au milieu rural :

- la pauvreté dans le milieu agricole : les emplois agricoles ne prémunissent pas les individus contre la pauvreté économique. On compte quelque 20 à 25 000 bénéficiaires du RMI, affiliés au régime de la MSA, dont 70 % sont des salariés agricoles et 30 % des exploitants ;

- les allocataires salariés : certains connaissent des situations difficiles comme les ouvriers agricoles âgés, dont certains, d'origine immigrée, sont saisonniers avec des conditions de logement et de vie difficiles, une qualification et une maîtrise de la langue française insuffisantes. Leur perspective d'insertion dans le

secteur de l'agriculture est quasiment inexistante ;

- les allocataires exploitants : dans certains cas, le RMI est mobilisé pour accompagner les fins de carrière de petits exploitants ;

- les exclus de la ville : certains rejoignent les territoires ruraux avec l'idée d'une vie plus facile, un accès à un logement. Il s'avère qu'ils n'ont pas de véhicule, s'insèrent difficilement parce que confrontés à des difficultés ;

- les jeunes en insertion : une enquête du CEREQ de 1998 donne des indications sur la situation des jeunes en milieu rural, à la sortie du système scolaire : 7 % des jeunes, en milieu rural, ont un niveau bac ou plus contre 70% en milieu urbain ; 20 % des jeunes, en milieu rural, sont non qualifiés ou non diplômés contre 15 % en milieu urbain ; plus le niveau des formations est élevé, moins les jeunes du milieu rural ont accès aux métiers des formations élevées ; l'espace rural est souvent considéré comme un réservoir de peu qualifiés.

Les jeunes, en milieu rural, choisissent plus directement des formations professionnelles courtes, techniques, qui ont davantage d'avenir sur le territoire rural lui-même. Mais, ces choix d'orientation ne leur permettront pas forcément d'évoluer professionnellement et de devenir mobiles. Se former, c'est souvent se déplacer, c'est un coût important pour une famille. L'exclusion touche davantage les femmes : une jeune fille sur deux, vivant en milieu rural, est sans emploi, trois ans après sa sortie du système scolaire. Il convient d'améliorer la réussite éducative des jeunes en milieu rural, à l'instar des efforts menés dans le cadre de la politique de la ville. Il convient également d'étudier les moyens pour rétablir un peu d'équité afin d'engager

les jeunes en milieu rural vers des formations plus longues.

### L'attractivité des territoires ruraux et les obstacles à l'insertion

La question des services apparaît comme étant essentielle. Le développement social des populations est partie prenante du développement local. La question de l'attractivité des territoires ruraux, du maintien des services est primordiale.

**Mobilité des personnes.** La question de mobilité est le premier obstacle à l'insertion des populations en difficulté. Une offre de transports collectifs apparaît comme étant trop strictement organisée à l'échelle départementale, soumise à des contraintes économiques et ne permet pas, à différents publics, en situation de précarité ou de pauvreté, d'être mobiles. Sont concernés les

jeunes en insertion, les allocataires de minima sociaux, les personnes âgées, les personnes handicapées... Différentes études, menées par le ministère des transports et la DIACT (ancienne DATAR), révèlent qu'il existe de nombreuses initiatives locales en matière de mobilité des personnes. Mais, bon nombre d'entre elles ne peuvent se pérenniser et répondre aux besoins des populations. Elles sont par ailleurs sectorisées en types de publics. Il convient d'émettre des propositions pour faciliter une mise en cohérence de ces initiatives et développer les modes de transport des personnes en difficulté.

**Gouvernance de l'insertion sur les territoires ruraux.** La question du diagnostic collectif commun des populations en difficulté est importante, notamment celle du repérage et de l'accueil des publics

en difficulté. Cette observation n'est pas facile en milieu rural car les personnes en difficulté sont souvent isolées.

**Logement.** Le milieu rural dispose d'un fort parc de logements insalubres, souvent occupés par des propriétaires, disposant de peu de ressources. Nous sommes confrontés à la question du traitement de ces difficultés de logement. Les questions d'insertion peuvent peut-être s'articuler à ces questions de logement, dans des logiques d'auto réhabilitation.

C'est la première fois que le Grenelle pose ces questions du monde rural et de l'IAE. Nous allons peut être désormais centrer plus directement nos débats sur la question de l'IAE en milieu rural.

## 1. La ruralité à l'épreuve du changement

SIAE et ruralité. L'une et l'autre sont étroitement liées dans un destin commun. Les caractéristiques des espaces ruraux ont des incidences spécifiques sur les structures d'insertion par l'activité économique. La précarité est aussi rurale. Fréquemment, la ruralité est sujet à controverse surtout lorsqu'on évoque son évolution et ses perspectives d'avenir, entre déclin et désertification, renaissance et croissance. Sur quels critères se fonde la ruralité ? Que nous apprend l'observation attentive des faits ? Tentons de préciser cette notion de ruralité...

### Agriculteurs devenus minoritaires

Bien qu'encore structurée par les activités agricoles et forestières, la ruralité ne peut s'appréhender uniquement à partir de la place prépondérante qu'y tient l'agriculture. C'est en 2004 que les pouvoirs publics avaient introduit cette définition des zones rurales afin de mieux décrire et cibler les groupes ou communautés qui avaient le plus besoin de soutien. Cette définition tenait essentiellement compte du poids de l'agriculture. Elle a été peu utilisée et n'a pas conduit à

délimiter un espace auquel se seraient appliquées des politiques particulières.

Une chose est sûre : il n'y a aucune confusion à faire entre les activités agricoles, la société paysanne et la ruralité. Les derniers chiffres du ministère de l'agriculture révèlent que, dans la société rurale, les agriculteurs sont aujourd'hui minoritaires. Dans beaucoup de régions, notamment en zone de montagne, la gestion purement agricole de l'espace rural devient résiduelle. Dans les vingt prochaines années, un grand nombre d'agriculteurs cesseront

leur activité sans que l'espace rural ne disparaisse pour autant.

### Répondre à de nouvelles demandes

Le milieu rural est aujourd'hui complètement intégré aux processus généraux des changements économiques et sociaux. Il n'est plus un monde à part. Traversé par tous les problèmes de la société, sans y être toujours préparé, il connaît des mutations considérables quant à sa recomposition démographique, la redistribution de la population sur

le territoire. Par le jeu des migrations, le rural a changé sur le plan sociologique.

L'équilibre démographique connaît un renouveau notamment, à proximité des villes. Il est devenu plus composite de par la périurbanisation et doit répondre à de nouvelles demandes. Sur le plan culturel, il connaît une profonde mutation, tant dans son mode de consommation et de vie, que dans ses modèles de référence.

S'il subsiste encore des disparités dans certains domaines de la consommation, des loisirs, c'est plutôt en raison des niveaux de revenu différents qui conditionnent les modes de vie, que par la résidence en ville ou à la campagne. Le milieu rural n'est plus ce qu'il était et ne s'oppose plus de façon simple à l'urbanité. On ne peut renvoyer la notion de la ruralité au seul système de valeurs qui est propre à la société rurale.

### Le rural existe

Le milieu rural « existe bel et bien. Il représente, d'après le dernier recensement de la population, une population de 22.8 millions de personnes, soit 39 % de la

population française, 80 % du territoire, 1/5 des emplois (moins de 20 % dans l'agriculture et plus de 50 % dans le tertiaire), 1/3 de retraités. Il demeure en France une réalité géographique, sociale et politique significative (la politique rurale est elle-même constamment renouvelée).

Le rural est aussi le support de nombreuses revendications collectives, pour une meilleure intégration au processus général de développement. Les pouvoirs publics ont institué par la loi en faveur du développement des territoires ruraux, la conférence de la ruralité afin de suivre les progrès des politiques de développement rural, dresser le bilan des difficultés rencontrées dans l'application des dispositifs créés par la loi et aussi, formuler des propositions pour l'avenir.

### Des définitions du rural qui varient

Comment le milieu rural est-il défini ? Le Plan stratégique national entend comme espace rural, « l'espace à dominante rurale (soit 58,8% du territoire) et le

périurbain (soit 33,1% du territoire) ». Le périurbain comprend en effet des paysages de campagne dans lesquels l'agriculture et la forêt occupent une place importante (53,2% de la superficie sont en surface agricole). Plus de 35% des exploitations agricoles se situent en milieu périurbain.

Les géographes se tiennent à une solution pragmatique : « le milieu rural est l'espace qui, moins directement relié à une ville, n'en subit pas l'attraction immédiate. » Pour l'OCDE, l'espace rural correspond aux zones dont la densité est inférieure à 150 habitants /km<sup>2</sup>. Pour l'INSEE, il s'agit de « l'espace à dominante rurale (EDR) qui agglomère des petites communes ne dépassant pas 2000 habitants. »

Il a semblé pertinent aux acteurs de l'IAE de retenir la définition de l'INSEE fondée sur le critère démographique et la densité de la population. Sont donc rurales, les communes ayant moins de 2000 habitants.

## 2. A quoi ressemblent les SIAE du milieu rural ?

Le secteur de l'IAE se donne pour objet, l'insertion sociale et professionnelle des personnes rencontrant des difficultés d'employabilité et d'intégration sociale. Plusieurs dispositifs sont déployés pour accomplir ces missions.

### Ateliers et chantiers d'insertion

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont des dispositifs relevant de l'insertion par l'activité économique. Ils sont conventionnés par l'État et ont pour objet l'embauche, la formation et l'accompagnement de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières dans l'emploi. Les ACI peuvent être mis en œuvre par une association, une commune, un département, un établissement public de coopération intercommunale, un centre communal ou intercommunal d'enseignement professionnel et d'enseignement agricole de l'État, une chambre départementale d'agriculture... Ils embauchent les salariés sous contrats aidés du secteur non marchand et bénéficient de différentes aides, dont une spécifique à l'accompagnement. Ils sont regroupés au sein de Chantier école, du réseau Cocagne, de la FNARS...

### Associations intermédiaires (AI)

Les associations intermédiaires, nées dans les années 1980 embauchent des salariés en insertion puis les mettent à disposition de particuliers, d'associations, de collectivités locales et d'entreprises. Cette mise à disposition se fait à titre onéreux - l'AI et le salarié perçoivent en effet une rémunération - mais elles sont à but non lucratif. Un accompagnement et une formation du salarié sont assurés par l'AI. Le montant de l'aide accordée à ces structures était de 13 millions d'euros en 2007. Un tiers des AI sont regroupées au sein du Coorace.

### Entreprises d'insertion (EI)

Opérant dans le secteur marchand, les EI peuvent avoir un statut commercial, associatif ou celui de coopérative. L'EI s'inscrit dans des démarches concurrentielles, tout en employant des personnes en difficulté à qui elles proposent un accompagnement social et une activité professionnelle.

En principe, les salariés sont engagés dans une des dernières étapes d'un parcours d'insertion. Les EI sont conventionnées par l'État et bénéficient d'un financement forfaitaire par poste d'insertion à temps plein, aide non cumulable avec d'autres. Les EI sont principalement regroupées au sein du CNEI.

### Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)

Les ETTI proposent des offres d'emploi du secteur du travail temporaire à des personnes en fin de parcours d'insertion, souvent dans la manutention, le bâtiment, l'entretien et le nettoyage. Elles ont un mode de fonctionnement équivalent à celui d'une agence d'intérim : l'ETTI signe un contrat de mise à disposition, le salarié travaille dans l'entreprise mais est salarié de l'ETTI par le biais d'un contrat de mission.

Une convention avec l'État permet de bénéficier d'une aide forfaitaire égale à 51000 € par an pour un encadrant qui suit 12 salariés à temps plein et d'une aide à l'accompagnement. Instituée par la loi du 31 décembre 1991, relative à la formation professionnelle et à l'emploi, les ETTI ont ensuite été créées par les AI, des EI, mais aussi des entreprises d'intérim

classiques comme Adecco.

### Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (Geiq)

Les Geiq sont des groupements d'employeurs créés, pilotés et gérés par leurs entreprises adhérentes, le plus souvent des PME. Ils ont pour mission d'organiser des parcours d'insertion et de qualification au bénéfice des publics en difficulté. Ils ne sont pas des SIAE au sens de la loi de 1998, mais font partie du secteur concurrentiel et sont soumis aux mêmes règles que les entreprises. Leur coordination nationale, le Comité national de coordination et d'évaluation (CNCE), les labellise en vérifiant la conformité de leurs actions à une charte nationale.

### Régies de quartier

Les régies de quartier sont des associations intervenant sur un territoire à partir d'activités économiques de proximité, de maintien et amélioration du cadre de vie (ménage, entretien des espaces verts, réhabilitation, médiation...) à partir de la mobilisation et l'implication des habitants dont certains sont salariés. Elles sont labellisées et peuvent se rassembler au sein du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ).

### Parcours multiples et adaptés

Ces différents dispositifs, se fédérant ou non au sein de différents réseaux nationaux ou régionaux, présentent des spécificités qui tiennent à la nature des activités qu'ils développent et aux cadres réglementaires et

juridiques dont ils dépendent. Ces éléments conditionnent en partie l'offre d'insertion qu'ils proposent et en font des outils complémentaires et variés offrant des parcours multiples et adaptés aux personnes accueillies. Dans leur ensemble, ils exercent le même métier pour une finalité commune, visant le développement des savoir-faire et savoir être des personnes qu'ils emploient par un accompagnement personnalisé, les contraintes de la production, la formation dans le cadre de la mise au travail, l'acquisition et l'élévation des compétences professionnelles. S'articulent des temps d'apprentissages théoriques, de rencontres, de vie collective, des démarches individualisées afin d'aider chaque participant à atteindre les objectifs préalablement définis : progression individuelle, insertion sociale, pré qualification, qualification.

#### Répartition des structures de l'IAE en milieu rural par réseau

Chantier école -Unarec	225
Cocagne	35
Cnei	76
CNLRO	5
Coorace	115
Laser	18
CNCE Geiq	5
Fnars	9
Relie	3

Les SIAE non adhérentes aux réseaux ne sont pas prises en compte, et leur nombre n'est pas connu avec précision. A titre d'exemple, la Daress estime à 2300 le nombre d'organismes qui portaient un ACI en 2004.

### Typologie des SIAE du rural

La typologie des structures situées en milieu rural est identique à celle des structures urbaines. On y trouve l'ensemble des dispositifs présents en milieu urbain. Plus de 500 SIAE adhérentes aux réseaux de l'IAE ont été répertoriées.

### Les secteurs d'activités des structures

Les observations majeures qui se dégagent du questionnaire révèlent que presque tous les secteurs d'activités sont embrassés par les SIAE du rural. Quatre secteurs sont particulièrement investis : environnement, BTP, agriculture bio et les services aux particuliers. Pour tous, ces activités sont considérées comme des supports pédagogiques avec pour objectif premier l'inscription des personnes en grande difficulté dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Les SIAE du rural sont souvent de taille plus modeste que leurs homologues urbaines. Mais, elles ont le sentiment que leur légitimité territoriale est forte. Elles sont bien connues, bien repérées et leur poids comme employeur et/ou animateur est une réalité perçue localement. Dans les communes de moins de 2000 habitants, il n'est pas rare que la SIAE soit l'employeur le plus important de la collectivité locale, l'acteur principal d'animation de la commune, notamment en matière de culture, de fêtes et de patrimoine contribuant ainsi à la redécouverte d'une identité locale et au développement local.

### Le financement des actions des structures rurales

Les structures rurales reçoivent différents types d'aides financières notamment au titre de leur action insertion. L'analyse des répartitions de ces aides fait apparaître la marginalité du financement privé.

Pour les deux tiers des structures, l'aide privée est inférieure à 30%. L'État demeure le premier financeur de l'IAE mais son poids, dans le financement des structures, est fortement variable. Pour une structure sur quatre, le financement public s'élève à plus de 90% ; pour plus d'une structure sur deux, il est supérieur à 60%. Cette disparité financière publique réside dans :

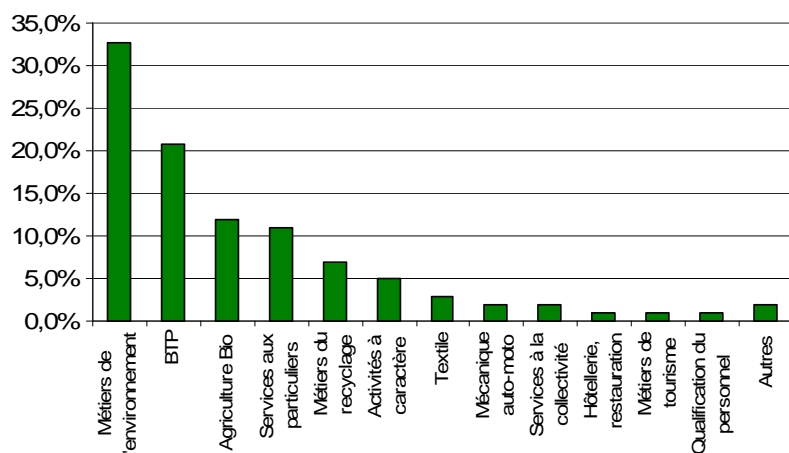
- le statut administratif des structures (ACI, AI, EI, ETTI, GEIQ, Régie de quartier...)
- la focalisation en volume des financements publics, voire des collectivités locales sur les ACI,
- l'apport des collectivités locales notamment les conseils généraux et régionaux,
- la taille des structures d'insertion - les petites structures sont les plus handicapées.

### Principaux commanditaires

40% des structures n'ont pour commanditaires que les collectivités locales. Elles sont un peu plus de 50% pour qui les collectivités locales sont les commanditaires au-delà de 90% de leurs actions. Leurs autres commanditaires sont, quasi systématiquement, d'autres associations. Pour 6% des structures, les collectivités locales ne figurent pas dans leur liste de commanditaires. 2,3% ont pour unique commanditaire des personnes privées et 3,8% en ajoutant celles qui ont pour unique commanditaire d'autres associations. La part des donateurs d'ordre publics n'est pas prise en compte, les actions réalisées par les structures rurales avec les clients publics demeurant très marginales.

Pourtant le nouveau code des marchés publics a donné un cadre légal aux clauses d'insertion. Il autorise le pouvoir adjudicateur de

## Les activités supports de production proposées par les SIAE



considérer l'effort d'insertion comme critère d'analyse des réponses à un appel d'offre.

Les SIAE rurales identifient un déficit de compétences dans l'élaboration et le suivi opérationnel des programmes et des actions de développement local contrairement aux grands centres qui peuvent s'appuyer sur des équipes permanentes et spécialisées. En

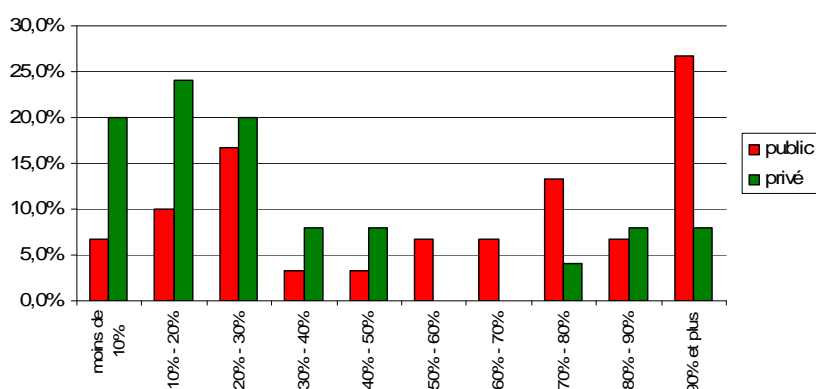
milieu rural cela repose d'abord sur la volonté des acteurs.

### Une production inférieure de 10 %

Seul le CNEI dispose de données chiffrées comparatives sur la production. Il repère que la productivité des EI du rural est inférieure de 10% à la moyenne

générale. Les EI ont un chiffre d'affaire inférieur de 45% à la moyenne nationale et donc moins de moyens pour le projet économique et social. Leur taux d'encadrement est plus faible. En revanche, leur taux de sortie vers l'emploi est supérieur de 8 points.

## Répartition des structures en fonction de la taille de l'aide financière publique et privée



### 3. Les caractéristiques du territoire

Les SIAE interviennent dans un milieu rural qui recouvre des réalités sociales, économiques et politiques très hétérogènes. Si certaines zones rurales ont su profiter des nouvelles dynamiques, d'autres, moins favorisées par leurs ressources ou leurs capacités d'adaptation, accusent un isolement et un retard préoccupants.

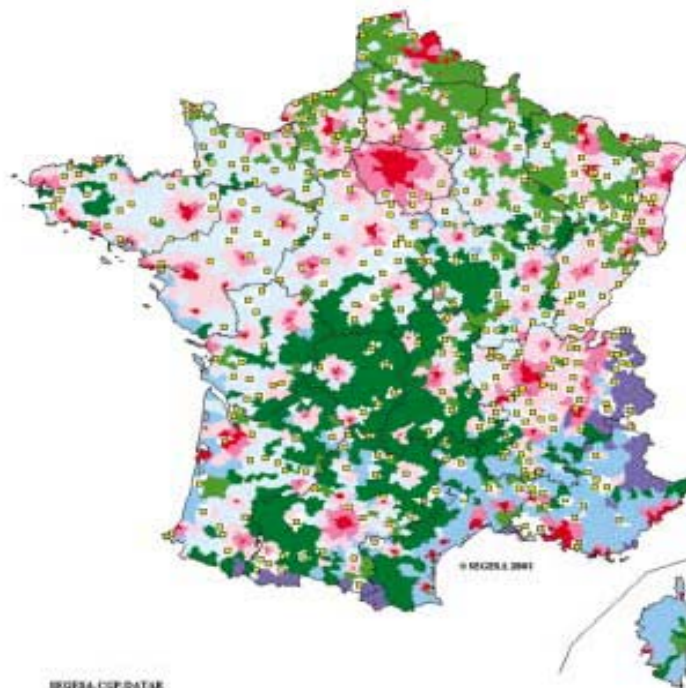
#### Des zones rurales fragiles

Les zones rurales fragiles représentent les espaces ruraux qui cumulent de grandes difficultés. Sur le plan géographique, il s'agit d'espaces isolés, enclavés et vieillissants, situés dans une zone en dépression démographique s'étendant des Ardennes au Massif Central. D'autres zones se trouvent dans la même situation en France mais éparpillées, de faible superficie et présentant un bilan démographique négatif. Sur le plan économique, le secteur agricole est souvent prépondérant mais peu recruteur. Le tissu économique est composé majoritairement de très petites entreprises agricoles, commerciales ou artisanales. Elles génèrent, la plupart du temps, de l'emploi à temps partiel, sur des périodes plus ou moins longues. Le marché de l'emploi se trouve réduit, générant chômage et mise « hors emploi » d'une partie importante de la population active, en particulier féminine.

Sur le plan démographique, ces espaces ruraux se caractérisent par une faible densité démographique et une population aux revenus modestes. L'attractivité des communes rurales plus éloignées des pôles urbains est significative. Ces zones connaissent des arrivées massives de nouveaux résidents : pour la première fois, le solde migratoire du rural, dit « isolé » est devenu positif (plus 0,29% par an sur la dernière décennie). La part des populations étrangères au territoire y est importante, qu'il s'agisse de retraités ou d'actifs. La problématique du rural cadre de vie, espace d'accueil de populations urbaines est plus que jamais d'actualité. L'ensemble de ces caractères négatifs conduit à

#### Répartition des différents types de zones rurales

DATAR « Quelle France rurale pour 2020 ? » présentée lors du CIADT « rural » du 3 septembre 2003.



- Cantons urbains (hors de la typologie)
- Les campagnes des villes
- Périurbain de proximité
- Rural en voie de périurbanisation
- Les campagnes fragiles
- Rural agricole vieillissant et peu dense
- Rural ouvrier
- Les nouvelles campagnes
- Rural à économie touristique
- Rural à attractivité touristique résidentielle
- Rural en transition
- Petites villes rurales

développer chez les habitants de ces espaces fragiles un « mal vivre », un sentiment d'abandon d'autant que l'isolement se trouve accentué par le manque d'infrastructures et de services publics.

#### Un Français sur cinq travaille en milieu rural

Des zones rurales sont en

transition, oscillant entre le rural isolé et la ville. Elles se caractérisent par une dynamique d'activité particulièrement positive : le nombre d'emploi industriel y a augmenté de 32 % entre 1990 et 1999 ; le nombre d'emplois tertiaires est de 43 %. L'agriculture y est bien présente avec une part importante de salariés (12 % d'actifs et 7 % d'exploitants). La

chute de l'emploi agricole se poursuit mais la croissance de l'emploi rural compense désormais la baisse agricole. En revanche, la part de l'emploi en milieu rural reste inférieure à son poids démographique. Alors qu'un Français sur quatre réside dans le rural, seul un sur cinq y travaille. Toutefois, sur ces territoires, moyennement denses, (61 habitants/km<sup>2</sup>), c'est une population âgée qui s'installe majoritairement. La part des migrants non actifs y est majoritaire et la plus marquée de tout l'espace rural. L'attractivité joue aussi pour des populations plus jeunes, mais elles n'y trouvent pas forcément un emploi. Le taux de chômage y est le plus élevé de tout l'espace rural.

### Certaines zones rurales connaissent un dynamisme

Le grand Ouest du Bassin parisien, les régions Alsace, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes connaissent un dynamisme démographique. Situées sur le pourtour des villes grandes ou moyennes, et donc, proches de centres économiquement dynamiques, ces zones rurales connaissent une progression spectaculaire dans plusieurs secteurs. Dans les services aux personnes, on note sur la dernière décennie, plus 42% dans l'éducation et la santé, 36% dans l'administration publique, 14% dans le commerce et autres services aux particuliers. La progression est également manifeste dans les secteurs industriels, en particulier les industries agroalimentaires et les biens d'équipement, alors que l'emploi industriel est en décroissance dans les pôles urbains dans tous les secteurs industriels (in « évolution du marché du travail » n°14). Disposant d'une dynamique économique très positive, les zones périurbaines présentent le plus fort solde migratoire du territoire rural. C'est un espace qui

possède une véritable force d'attraction pour les résidents des villes : une importante implantation résidentielle touristique et entrepreneuriale s'est y installée ; un bon quart de la population urbaine déclare avoir l'intention d'aller habiter à la campagne dans les prochaines années.

### La pauvreté, une situation préoccupante

Si le marché de l'emploi s'améliore depuis deux ans, au regard des chiffres annoncés, le chômage poursuit sa décline. Son taux s'établit aujourd'hui à 8,7% de la population active. Cette tendance concerne aussi le milieu rural où la substitution progressive du travail des actifs familiaux par le travail salarié offre une grande diversité de métiers, ouvrant la voie à l'insertion professionnelle d'un public de plus en plus large. Cette conjoncture favorable ne doit cependant pas masquer des réalités relatives au chômage et la pauvreté. La part de l'emploi en milieu rural reste inférieure à son poids démographique.

En plus de l'isolement auquel sont confrontés bon nombre de jeunes agriculteurs, salariés agricoles, personnes en grande difficulté se double un phénomène de précarisation, de pauvreté et d'exclusion. Une palette de situations de détresse et une diversité de trajectoires appellent des solutions adéquates. Pour en mesurer l'ampleur, il suffit d'examiner la structure des bénéficiaires de minima sociaux. A côté des bénéficiaires du minimum vieillesse qui ne sont pas moins de 78 678 en agriculture, coexistent des salariés et exploitants également concernés par de nouvelles formes de précarité. Au 31 décembre 2006, les bénéficiaires du RMI représentaient 22 158 (salariés et non salariés compris). En ajoutant les bénéficiaires de l'allocation parent isolé (API) et de l'Allocation adulte handicapé (AAH), ce sont

54 869 ressortissants agricoles qui bénéficient des minima sociaux (Observatoire des inégalités, Atlas social Insee).

La pauvreté concerne une population très large et hétérogène : les petits agriculteurs et les personnes âgées, qui ont du mal à vivre du travail de la terre ou du minimum vieillesse, de nombreux enfants relevant de l'Aide sociale à l'enfance, les personnes atteintes d'un léger handicap, qui avaient été accueillies dans les communes et placées dans des foyers ou des familles d'accueil, les jeunes, les femmes, les néo-ruraux. Ces derniers tentent de refaire leur vie en s'installant à la campagne. De jeunes couples achètent de vieilles maisons pour les rénover et élever leurs enfants dans un cadre agréable mais ils ne trouvent pas forcément un emploi. C'est dans les territoires sous influence urbaine que l'on enregistre les effectifs d'allocataires du RMI et les taux de chômage les plus importants.

### Les facteurs responsables de la pauvreté

La pauvreté en milieu rural ne résulte pas seulement de facteurs économiques, comme on a coutume de le penser. La précarité professionnelle, très souvent à l'origine de la pauvreté urbaine, n'intervient que pour une faible part à la campagne. D'autres facteurs, comme le dépeuplement, l'enclavement, la distance par rapport aux équipements publics, l'insuffisance des logements locatifs, des transports publics, l'absence des organismes de formations sont aussi des phénomènes générateurs de pauvreté et d'exclusion (cf. Alexandre Pagès : « La pauvreté en milieu rural : un autre regard sur la pauvreté ? » in PUF, 2004). Les opérateurs de l'IAE connaissent bien ces situations. Les relations qu'ils établissent avec les personnes en difficultés, les

actions qu'ils développent (accueil, accompagnement, pré qualification, formation, mise à disposition, suivi) sont capitales. Mais, vu le nombre important de

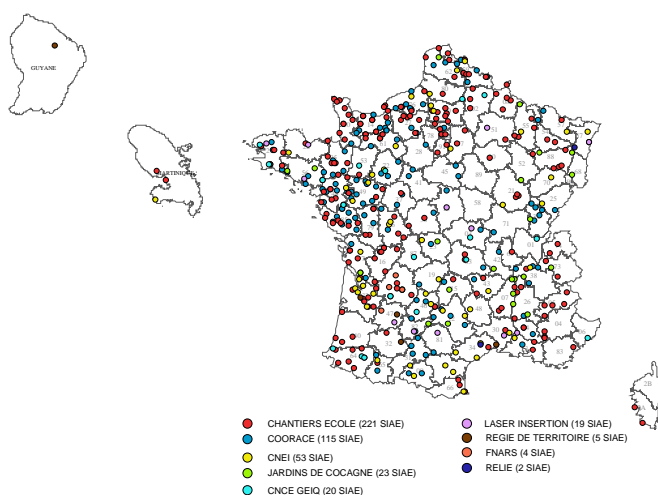
communes, l'étendue des territoires, la dispersion des villages et des hameaux, les moyens financiers insuffisants, la tâche des SIAE est considérable.

Certaines communes passent donc inévitablement à travers les mailles du filet. Il suffit de questionner l'offre d'insertion en milieu rural...

## 4. L'inégale répartition de l'offre d'insertion

L'offre d'insertion apparaît très inégalement répartie au regard de la localisation des personnes concernées. Bien souvent, des bassins ruraux sont dépourvus d'offre d'insertion de proximité. 20% de la population vivant dans les zones les moins denses bénéficient de 1% seulement des offres d'insertion (cf. *L'information agricole*, « Insertion : les semis de l'espoir », n°814, janvier-février 2008).

### Implantation actuelle des structures adhérentes aux différents réseaux de l'IAE en milieu rural



Le graphique représente les structures de l'IAE par des points, chaque point représentant au moins une structure. On observe que, majoritairement, les SIAE du rural sont adhérentes au réseau Chantier école (représentées par un point rouge), suivies par celles adhérant au Coorace (point bleu) puis, au CNEI (point jaune). L'inégale répartition de l'offre d'insertion entre les territoires est évidente.

Les 500 structures répertoriées par les différents réseaux de l'IAE dans les communes de moins de 2000 habitants couvrent le nord, l'ouest et l'est du pays, le reste du territoire étant dépourvu. Les facteurs responsables de ce déficit sont liés à la dispersion des publics

potentiels, l'attrait des pôles économiques dynamiques - les promoteurs d'entreprise sont plus enclins à s'implanter près de ces pôles - et au cloisonnement des politiques publiques.

### Les effets de la décentralisation

La décentralisation autorise une territorialisation indispensable des politiques de l'emploi (Plan national d'action sociale pour l'inclusion sociale 2003-2005). Elle doit permettre par l'amélioration du maillage local, une coordination plus effective de tous les acteurs d'un territoire. Dans cette perspective le conseil général verra son rôle de coordination renforcé de l'ensemble des acteurs

concourant à l'action sociale et à l'insertion des publics en difficultés (associations, collectivités locales, organismes de sécurité sociale, services de l'État).

Mais la décentralisation ne permet pas, dans ce contexte de plus en plus différencié, d'intervenir à bon escient et avec le poids nécessaire, dans la répartition territoriale de l'offre d'insertion en milieu rural.

Les effets de cette évolution sont déjà visibles. La modification de La part du budget des conseils généraux, réservée au volet insertion qui était jusqu'à présent, de 17%, n'est pas fixée ; des coûts supplémentaires apparaissent avec les conventions de partenariat ANPE désormais payantes, tout comme les prestataires de la CAF ; les disparités de traitement du volet insertion sont aggravées, en termes de taux de contrat d'insertion (par exemple, 15% pour l'Aude, 70% pour l'Hérault, département voisin), d'offres d'insertion. Selon la MSA, 20 % de la population vivant dans les zones les moins denses bénéficient de 1% seulement des offres d'insertion.

La mise en œuvre des politiques d'insertion relève dès lors d'une volonté politique départementale. Cette situation est toujours d'actualité.

## Les outils de développement de l'offre d'insertion.

Certes, une avalanche de nouveaux territoires a émergé depuis peu : communautés de communes, communautés d'agglomération, pays, territoires des récents schémas de cohérence territoriale... Ce sont autant d'échelons qu'il faut prendre en compte lorsqu'on parle des politiques de développement rural.

Cette formidable recomposition territoriale reste pourtant source d'une grande confusion résultant de la superposition des procédures territoriales et de la complexité des réglementations et modes d'intervention. A titre d'exemple, certaines communautés de communes se sont transformées en des échelons administratifs supplémentaires au lieu de servir de lieux de développement territorial et social, d'outil d'aménagement territorial. D'autres élargissent leurs champs de compétences, intervenant dans des champs d'activités jusqu'alors réservés aux associations. Celles-ci risquent à terme, de se marginaliser ou être utilisées comme des prestataires.

## Les CCAS : premier points d'accueil

Dans les communes de moins de 2000 habitants, il n'existe ni PLIE, ni mission locale. Les CCAS, reconnus acteurs locaux de la cohésion sociale, apparaissent comme le premier point d'accueil où s'adressent les personnes isolées, en difficulté sociale. La loi les enjoint à se mobiliser en direction des populations précarisées par la perte ou l'absence d'emploi. Les SIAE dépendent étroitement de la commune ou du CCAS dans le choix de leur public en matière de politique d'insertion notamment le Plan local pour l'insertion par l'activité économique. Mais ces actions innovantes sont encore

éparses en milieu rural et sur place bien souvent, il n'y a pas de partenaire. Quatre communes sur dix en France confient toute leur politique sociale au CCAS, et parmi ces derniers quatre sur dix seulement interviennent auprès des personnes en difficulté sociales. Peu de CCAS sont réellement constitués (7500) compte tenu de la taille des communes du milieu rural (31000 communes de moins de 1500 habitants en 1999). Lorsque c'est le cas, le CCAS a pour principale action, l'aide aux personnes âgées. De nombreuses petites communes rurales se trouvent démunies face à ces nouvelles missions pour les communes. En deçà de 2000 habitants, très peu de CCAS sont réellement constitués. Le milieu rural est sous doté. Quelques CIAS suppléent à cette défaillance mais leur nombre est encore très limité et leur action concerne surtout la vieillesse et la petite enfance.

## EPCI et CIAS

Il en est de même des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : 31424 communes adhèrent à un EPCI représentant 51 millions d'habitants soit 82% de la population. Si les EPCI sont amenés à intervenir dans la sphère sociale, ils ne le font que de manière parcellaire et/ou indirecte par le biais d'autres champs de compétences que sont essentiellement le logement, l'habitat, la politique de la ville, l'insertion, la culture ou les loisirs. Lorsqu'un EPCI opte pour cette compétence, il doit en confier l'exercice à un CIAS. Or, la création d'un CIAS n'a aucun caractère obligatoire mais résulte d'une démarche de projet dans laquelle, le CIAS est un outil dédié à des actions sociales concertées, démultipliées sur un territoire d'intervention. Face aux 2572 structures intercommunales à fiscalité propre, dont la moitié environ déclare intervenir dans le

champ social, on ne dénombre pas plus de 200 CIAS (UNCCAS, « L'intercommunalité sociale, un enjeu pour la cohésion des territoires », 2006). Les deux tiers des CCAS et CIAS n'ont pas d'autonomie comptable compte tenu de la faiblesse de leurs moyens, un budget moyen inférieur à 30000 €.

Le niveau de l'intercommunalité est un échelon pertinent pour la mise en œuvre des politiques d'action sociale. Il devrait être intégré dans l'ensemble des politiques territoriales, tant en matière d'équipements et de services que de projets de développement local concernant les problèmes d'emploi, d'insertion sociale et professionnelle.

Les opérateurs lient également l'insuffisance de l'offre d'insertion dans les zones rurales au clivage qui existe entre l'offre d'IAE en milieu rural et celle en milieu urbain. Les structures d'insertion ont été créées en fonction d'un « modèle ville » qui n'est pas toujours adapté au milieu rural. Il faut qu'un bon nombre de paramètres, comme la mise en place d'un pilotage territorial partagé de l'IAE, soit imaginé en raison de l'hétérogénéité territoriale des situations de développement de l'IAE, des écarts entre les perceptions de l'IAE selon les acteurs locaux, malgré une volonté commune de visibilité et d'échange.

En milieu rural, l'offre d'insertion est confrontée à plusieurs difficultés qui s'enchevêtrent. Il faut les corriger progressivement pour éviter que les contraintes économiques ne poussent les opérateurs à se recentrer sur les publics urbains et péri urbains et ainsi à s'opposer à la logique sociale d'égalité des chances pour tous les publics... quels que soient leurs lieux de vie.

## 5. Les caractéristiques du public

En plus de ses dimensions démographiques, économiques et sociales, le territoire rural se caractérise également par un type particulier de public a priori fragile - les personnes en grande difficulté, non mobiles, peu qualifiées, peu ou pas assez informées.

### Ceux du pays et les néo-ruraux

On distingue en milieu rural, les personnes originaires du « pays » ou issues d'un autre territoire rural et les nouveaux arrivants, néo-ruraux. Les natifs majoritaires, se distinguent par le fait qu'ils partagent une même culture « terrienne » et ont bien souvent l'expérience d'un travail agricole. Ils peuvent compter sur des solidarités familiales et villageoises. Le travail et l'effort sont des valeurs présentes. Ils sont attachés à leur pays, ce qui peut aussi devenir un frein. Les néo-ruraux, sont bien souvent isolés et leur situation (matérielle, sociale et relationnelle ...) en est aggravée. En effet au terme d'un parcours chaotique, nombre de personnes sans emploi déclaré quittent le chef lieu de canton ou l'agglomération proche pour se réfugier à la campagne, y occuper un emploi salarié ou s'installer à leur compte.

N. Mathieu écrit que « *la crise de l'emploi, la peur de la régression sociale et de l'exclusion, poussent les individus à privilégier le mode d'habiter rural qui représente dans l'imaginaire ou réellement un territoire où l'on peut vivre modestement avec les avantages du loyer bas, du jardin potager, des pratiques de la nature gratuites, de l'interconnaissance, mais aussi de l'anonymat* » (« Du rural à l'environnement », L'Harmattan, 2000). Nous ne disposons pas, au sujet de ce public citadin, d'éléments qui peuvent nous renseigner sur ses motivations : certains cherchent à se détacher d'une sous culture autre ou à rompre radicalement avec un passé déviant. Sur place, ces nouveaux arrivants découvrent une

réalité tout autre : la pénibilité des tâches agricoles, du bâtiment et de l'agro alimentaire, est parfois plus difficile à accepter.

### Les freins à la mobilité

En milieu rural, les personnes éprouvent des difficultés récurrentes en matière de déplacement et de transport pour accéder aux mesures sont mises en œuvre à leur profit par la collectivité publique. Les infrastructures des transports en commun, qui font plus souvent défaut en secteur rural, ne sont trop souvent accessibles qu'après un temps de transport individuel avec son propre véhicule ou avec l'aide de la famille, du conjoint, voire du voisin. Si la capacité et l'aptitude des personnes à se déplacer caractérisent la mobilité géographique, plusieurs freins sont envisageables et doivent être pris en compte.

Les freins financiers apparaissent être le frein le plus important à la mobilité. La majorité des personnes n'a pas de moyens de transports ou dispose des moyens précaires : voitures qui ne sont pas toujours adaptés aux conséquences climatiques (froid, neige), en mauvais état, non assurées, sans contrôle technique, utilisées pour des déplacements restreints en raison du coût de l'essence.

Pour 73,5 % des femmes et 33,5 % des hommes, acquérir et/ou entretenir un véhicule personnel sont des frais élevés pour de petits budgets, tant en investissements qu'en fonctionnement. Il est nécessaire de trouver une autre solution de transport personnel. La

location d'un véhicule sur le circuit économique classique n'est pas à la portée des personnes en situation de précarité. Si ces personnes ne sont pas toujours exclues du système bancaire, elles font face à davantage de refus d'ouverture de compte (8% contre 2% en France entière) ou de clôture de compte (7% contre 3%) le plus souvent du fait du non-respect des conditions contractuelles (interdit bancaire, découverts, mensualités de crédits non remboursées). La part des "interdits bancaires" reste importante : 10% contre environ 1% en France entière. « Un tiers est souvent à découvert contre seulement 17% de la population globale, indique une étude du Credoc. A peine plus de la moitié (54%) des bénéficiaires de minima sociaux a un chéquier contre 96% dans l'ensemble. Un tiers des ménages pauvres ne dispose d'aucun mode de paiement. Ils sont donc contraints de régler leurs achats auprès des commerçants en liquide (contre à peine 3% de l'ensemble de la population). Les autres dépenses (loyer, factures, impôts,) sont aussi "plus régulièrement payées en liquide ».

### Freins psychologiques

En plus de la précarité financière des publics, il existe des freins psychologiques. En effet, certaines personnes ne veulent pas s'éloigner de leur commune, même si on leur propose un poste bien rémunéré. « *Quand elles se déplacent, c'est dans un périmètre restreint de 30 kilomètres maximum et parce qu'elles n'ont pas le choix : on a à faire à une mobilité subie*, observe Claudia

Turmeau *Parce qu'aller en ville les panique, elles se sentent agressées et en insécurité (...). La peur de l'inconnu apparaît chez 66,5 % des femmes et 46,5 des hommes. La délinquance et l'insécurité des grandes villes font fuir 26,5 % des femmes et 26,5 % des hommes* » (rapport de stage DESS de Psychologie à l'Université de Poitiers, 2005).

Les freins culturels poussent aussi à rester sur place. Certaines personnes expriment leur attachement au milieu rural. Cet attachement se traduit par un rejet de la grande ville, en tout cas pour y vivre durablement.

Bien que l'attrait de la ville reste grand, pour de multiples causes, ce projet semble soumis aux aléas de la vie professionnelle.

Cependant, l'agrément et le calme d'un village sont également appréciés en opposition à l'image d'entassement, d'agitation et d'errance que représente la ville. Les personnes se sentent bien dans leur commune de résidence et souhaitent y rester. Les petits travaux saisonniers, la production individuelle de légume, la pêche et la cueillette de champignons qui améliorent le quotidien représentent autant de contraintes, d'opportunités influant sur la mobilité.

### De faibles niveaux de formation

Les personnes en recherche d'insertion professionnelle demeurant dans les zones rurales, éprouvent également des difficultés récurrentes en matière de formation. Pour les SIAE, l'accès à la formation constitue un problème crucial. Pourtant les besoins en formation de base sont importants :

- niveaux scolaires sont très insuffisants avec des cas d'illettrisme en progression ;
- préférence pour les cycles courts professionnels et plus technique ;

- sortie du milieu scolaire qui survient rapidement et conduit aux petits boulots, au chômage ;

- pré-qualification, qualification et formation insuffisants ;

- très peu, sinon aucune, offre de formation. Le problème de l'éloignement des lieux de formation se pose et renvoie à celui de la mobilité ;

- organismes de formation sont réticents à se déplacer ; lorsqu'ils le font, le prix de l'heure stagiaire rend impossible le partenariat avec les SIAE du territoire ;

- pas d'homogénéité dans l'offre de formation en fonction du milieu dont le public est issu, milieu rural ou milieu urbain ;

- panel de thématiques souvent très restreint ;

- formation professionnelle qualifiante absente générant des difficultés d'accès à la vie professionnelle même de base.

Point positif, il apparaît que le public rural dispose de compétences et de capacités d'apprentissage manuelles. Impliqué dans des réseaux de solidarité et d'entraide familiale et de voisinage, il crée et consolide les indispensables liens sociaux, tenant à son cadre de vie (A. Pagès, Op.Cit). L'isolement familial concerne davantage les néo-ruraux, les personnes vivant seules à la suite d'événements familiaux. Ce facteur est source de démobilisation et prédispose aux situations de désinsertion et de rupture sociale. Il contribue à faire émerger des problèmes de santé qui bien souvent s'aggravent.

### État de santé

Les personnes en zone rurale sont particulièrement exposées aux mêmes problèmes de santé et à un état de mal être général, du fait de leurs conditions de vie, précaires et angoissantes. Les autres « pathologies » repérées sont les conduites addictives (alcoolisme,

drogue...), les problèmes psychologiques, les troubles du comportement.

Ces problématiques tendent à se révéler plus fréquemment et sont préoccupantes. La dégradation de l'état de santé est liée à l'insuffisance de l'offre de santé et aux démarches de soins, elles mêmes conditionnées par l'absence de couverture sociale. La conclusion des contrats RMI et des contrats aidés amène presque systématiquement l'instruction ou la régularisation d'une demande de CMU complémentaire, parfois CMU de base.

### Manque d'information et de point d'accueil

À l'isolement géographique s'ajoute souvent un isolement psychologique et social : les publics fragiles ignorent leurs droits, ne connaissent pas de nombreux services existants notamment en ce qui concerne les politiques sociales. Les personnes vulnérables ont de réelles difficultés à identifier le rôle et la répartition des tâches en matière d'action sociale dans les territoires. Ils ne savent plus qui fait quoi de l'État, du conseil général, des communes, des organismes de sécurité sociale ou des offices, agences et organismes multiples investis d'une mission de service public sur un même champ de compétences. Ce constat souligné par les opérateurs est très largement confirmé par les élus locaux. Les réseaux de travailleurs sociaux du conseil général, de la caisse d'allocations familiales, de la caisse d'assurance vieillesse, de la Mutualité sociale agricole et des centres communaux d'action sociale fonctionnent en parallèle, sans véritable coordination.

Dans ce contexte, les publics ruraux manquent d'informations et de conseils, ne serait-ce que pour effectuer leurs démarches administratives. Ils veulent pouvoir disposer de lieux d'accueil clairement identifiés où ils

trouveront des interlocuteurs capables de répondre à leurs demandes, dans les meilleures conditions de proximité possibles, ou au moins de les orienter vers le service compétent. Les SIAE rurales tentent de combler ce vide laissé vacant.

### Problèmes liés au logement

Les nouvelles populations, comme les populations locales de condition modeste, ont beaucoup de difficultés à trouver une solution de logement satisfaisante. Le

développement d'une offre locative est donc une priorité pour de nombreux territoires ruraux. Cette offre est aujourd'hui restreinte, de qualité médiocre et rarement conventionnée. Il y a par ailleurs une pénurie de logements saisonniers. Les exploitants, souvent découragés, par les coûts et les contraintes légales, ne peuvent prendre en charge ce besoin. Les actions concernent d'abord les ressources des territoires. Ceux-ci sont souvent fortement démunis qu'il s'agisse de logements locatifs décents, de

logements conventionnés, ou de logements en accession à la propriété.

Tous sont donc, en milieu rural, aux prises avec des processus d'exclusion plus complexes, mais aussi des réponses parcellisées, segmentées par domaines d'intervention (emploi, logement, mobilité, formation, santé), qui perdent leur efficacité par l'absence de prise en compte globale des situations individuelles.

## 6. Pour un partenariat efficace de l'IAE avec institutionnels et partenaires locaux

Les partenariats recherchés par les SIAE contribuent au financement de leurs actions et fournissent services et compétences techniques. En milieu rural, ce partenariat s'avère essentiel.

Le milieu rural se caractérise par sa faible densité qu'il s'agisse des acteurs de l'IAE, des services publics, des divers agents économiques ou encore des zones d'activités ou de résidence. Ce maillage large complexifie l'organisation et la pérennisation des synergies pourtant absolument nécessaires au développement et à la pérennité des SIAE. Le partenariat est un élément essentiel au montage, à la réalisation et à la pérennisation des projets. La superposition des procédures territoriales, la décentralisation et la complexité des réglementations et des modes d'intervention rendent nécessaires des démarches de concertation, partenariats utiles à la cohérence des politiques locales.

Le partenariat entre les SIAE, l'État, et les collectivités territoriales constitue un passage obligé pour l'émergence et le développement des SIAE. En effet, les collectivités territoriales se sont dotées d'outils et de services pour organiser le développement de leur territoire. Cependant, elles ont besoin d'acteurs sociaux et économiques privés pour concrétiser ce développement. Les projets de développement ne se contentent plus d'attirer des entreprises créatrices d'emplois, ils cherchent aussi à initier un développement endogène, issu des capacités d'innovation et de mise en réseau des acteurs, de structuration de filières locales.

De leur côté, les SIAE cherchent à « faire du développement territorial », devenir acteurs reconnus du développement local. Leurs apports peuvent être très diversifiés selon leur ancrage sur le territoire, le type développement.

Toutefois, sur le terrain, la relation entre les SIAE et leurs partenaires ne va pas de soi.

### Des partenariats réussis

Ici et là, des SIAE sont parvenues à impliquer leurs partenaires dans une dynamique économique de développement local, développer une forme nouvelle d'initiatives qui privilégie le partenariat, la consultation et la construction collective des idées.

**Villages accueillants.** En Midi-Pyrénées, Villages accueillants est à l'origine d'une pépinière pour développer et tester en conditions réelles projets, activités, structures économiques et marchandes dans des secteurs potentiellement en demande. C'est le cas notamment des activités agricoles de type agro-biologique, maraîchage biologique, activités commerciales en entretenant des échanges entre milieu rural et urbain, activités liées à l'environnement. Il s'agit d'accompagner et aider des bénéficiaires qui veulent se lancer dans une activité agricole à se former et à s'installer. Villages accueillants sollicite des partenaires financiers, techniques et sociaux. Sur le plan social, l'ACI est en relation avec les services chargés de l'orientation des contrats aidés et de leur suivi (ANPE, missions locales, CCAS), ainsi qu'avec des organismes sociaux départementaux (GIP ; MSA, Caisse d'épargne). Sur le plan financier, participent DDTEFP (subventions, FDI), FSE (objectif 3, mesure 14 et 15 ; objectif 2 - financement de fonctionnement + formation), Conseil régional Midi - Pyrénées (mise à disposition de 40 ha), Conseil général des Hautes-

Pyrénées (PDI, salaires CAV), Communauté de communes de Maubourguet (mise à disposition de site). Certains partenaires financiers interviennent sur le plan technique : mairie de Laloubère, réseau national Chantier école, Bienvenue à la ferme, GAB 65, Accueil paysan.

**Rivières et bocages.** Par la réimplantation d'un ancien secteur d'activités en Basse-Normandie, la valorisation et l'amélioration de l'attractivité des activités rurales en les aidant à mieux accueillir de nouveaux candidats, Rivières et Bocages a noué un ensemble de partenariats, au niveau technique et financier. Objectif : agir plus efficacement et en synergie sur le terrain (éducation à l'environnement, patrimoine, développement durable). Il s'agit du ministère de l'environnement, de l'Agence de l'eau, des directions départementales de l'équipement, de l'agriculture et de la forêt, des collectivités territoriales et structures intercommunales, du Conseil régional, des départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne, du Centre méditerranéen de l'environnement à Avignon.

Ces différents partenariats construits par Villages accueillants et Rivières et bocages se sont mis en place progressivement. Un savoir-faire est à acquérir dans cette phase de recherche de subventions et constitution des dossiers. A la demande de subventions s'ajoute souvent la négociation de conventions pour la fourniture de services ou prestations exigée par les pouvoirs publics.

## Difficultés rencontrées par les SIAE rurales

Les opérateurs notent qu'ils ont tendance à passer de plus en plus souvent d'un rapport bilatéral à construire à un rapport unilatéral imposé, que les SIAE finissent par accepter. Par ailleurs, le réseau d'acteurs professionnels partenaires incontournables, pour la mise en œuvre des actions de l'IAE, repose sur un relationnel fortement individualisé. Cette réalité est à la fois un atout, mais est repérée également comme un handicap. Un risque d'enfermement existe. Ainsi les responsables des SIAE connaissent plus facilement les membres du CDIAE.

Mais les questions relationnelles peuvent parfois prendre le pas sur les objectifs d'intérêt général. Les méconnaissances, les éventuelles carences du CDIAE sont ressenties avec plus d'acuité. L'attente vis-à-vis de cette instance est forte.

Les opérateurs notent également que les pouvoirs publics ont parfois tendance à comporter comme de « mauvais patrons », mangeurs de temps dès lors qu'on les sollicite (travail non rémunéré) et ignorent les contraintes de la gestion. Ils peuvent revenir sur des promesses

faites, retarder des paiements, sans réaliser les incidences de leurs décisions sur la trésorerie des associations.

Ils notent enfin que, face à la « juridiciarisation » de la vie publique, à une mise en cause de la responsabilité, les pouvoirs déconcentrés de l'État et les collectivités locales sont tentés de se replier, se cantonner à des actions simples, encadrées par le droit,

## Préconisations

Vis-à-vis du CDIAE :

- amener l'ensemble des acteurs de l'emploi et du développement (élus, chefs d'entreprises, associations, services publics de l'emploi) à se rencontrer et se reconnaître ;
- construire un lieu de réflexion, d'échange ouvert et partenarial qui mettrait autour de la table les différents acteurs, produirait de l'interconnaissance entre les acteurs de l'insertion et les institutionnels et permettrait d'ouvrir des perspectives de travail ;
- assurer la synergie entre acteurs en tenant compte des attentes des élus, des collectivités locales, des services déconcentrés de l'État, mais aussi des acteurs

locaux de l'IAE à l'aide de rencontres et d'échanges réguliers ;

- animer des espaces de mutualisation, de capitalisation et de diffusion des savoirs et pratiques innovantes ;
- proposer des actions pour le territoire ;
- décliner et contractualiser le partenariat.

Selon les opérateurs, l'insertion professionnelle des salariés en parcours d'insertion ne doit pas renvoyer la responsabilité des seules SIAE mais engagerait les différents partenaires publics et privés à prendre la mesure de l'exclusion et ses dégâts, et donc des moyens financiers à mobiliser. L'insertion est l'affaire de tous et chacun doit pouvoir y contribuer à son niveau.

C'est en développant et élargissant les partenariats avec les SIAE, valorisant les actions exemplaires et en les démultipliant, que les mesures contre l'exclusion pourront relever les défis que nous posent les questions d'insertion sociale et professionnelle des personnes en grande difficulté.

## 7. Les actions menées par les SIAE

Rendre compte des caractéristiques des espaces ruraux, des publics en grande difficulté est utile pour rendre lisible la valeur ajoutée des SIAE rurales économique, sociale et sociétale.

### 7.1 – la mobilité

Véritable obstacle à toute insertion sociale et/ou professionnelle, la mobilité est une question récurrente en milieu rural, tant pour les jeunes que pour les seniors en difficulté d'insertion. Le recrutement du personnel en insertion est souvent plus complexe et lourd. Les questions d'isolement, de déplacement, de logement et de garde d'enfants sont très souvent à prendre en compte non pas comme un obstacle mais comme un problème à considérer avec le futur salarié. Cette réalité n'est en aucun cas négligeable car ces éléments, mal pris en compte, mal résolus ou reportés à plus tard génèrent un taux d'échec en début de contrat. Lorsqu'une personne est recrutée, si la question de la mobilité n'est pas immédiatement résolue, ne serait-ce que par des solutions transitoires dans un premier temps (mobylette, logement d'urgence), elle ne résiste pas aux difficultés et quitte plus rapidement son poste. Au-delà de la situation d'échec rencontrée par la personne, c'est la SIAE qui souffre économiquement de ce turnover. Pourtant, cette proximité avec les publics vivant en zones rurales est souvent essentielle pour permettre l'accès de ces personnes à l'IAE, mais son surcoût est important (lieux de permanence, coûts de transports des personnels permanents).

#### La mobilité : actions développées

Les services publics sont absents et l'économie classique ne propose pas de solution adaptée. Plusieurs SIAE ont pris en charge la gestion de la question de la mobilité qui apparaît parfois comme insurmontable. Elles sont à l'origine d'actions pragmatiques pour

satisfaire les besoins de transport des salariés en parcours d'insertion rencontrant des problèmes de mobilité. C'est le cas notamment de la location à bas prix de vélos, de mobylettes, scooter, l'aide adaptée à la préparation du permis de conduire, l'organisation de transport à la demande, l'organisation des stages de formation à la mobilité (apprendre à lire un plan de ville, à faire du vélo, à se servir du bus), le ramassage collectif matin et soir, le covoiturage. Des SIAE proposent l'activité « d'autoréparation » de son propre véhicule. A travers ces différentes possibilités d'aide à la mobilité, l'enjeu pour la SIAE rurale est l'élaboration des conduites de mobilité.

#### Actions innovantes repérées

**Relais de la Ferme du château.** Conventionnée depuis 2005, l'EI *Relais de la ferme du château* encourage le passage du permis à ses salariés en accordant une prime à l'assiduité au code de la route, l'ordre de 400 € à la dixième heure ; au-delà de la dixième heure et en fonction des heures restantes, une nouvelle prime est négociée avec le salarié. Pour les cours de conduite, une avance remboursable de 500 € est faite aux candidats, remboursement échelonné. L'enjeu est de développer la culture de l'autonomie. Le financement de cette action a été assuré en 2005 et 2006 par la MLI sur les publics relevant de sa fonction.

**Vie Vert.** En Ile de France, l'ACI *Vie Vert* a développé une action qui articule la lutte contre l'illettrisme et la mobilité. Les personnes en situation précaire ont des déficits dans le domaine des compétences de mobilité. Pour

passer le permis de conduire, s'aventurer dans l'entrelacs des voies et du trafic ; pour utiliser les transports collectifs et leurs couloirs, panneaux indicatifs, annonces sonores, horaires... la maîtrise de la langue écrite et orale est indispensable. Or une partie des personnes, toutes sur-représentées parmi les exclus, en sont privées. Ce déficit de compétences contraint les personnes à l'immobilité. Pour pallier l'absence d'offre de formation, l'ACI mobilise l'outil informatique comme support permettant aux salariés en parcours d'insertion d'apprendre à écrire, compter et à lire : le code de la route (aides adaptées à la préparation du permis de conduire), un plan de ville et à se servir du bus. L'enjeu est de mobiliser les personnes démotivées, faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté, contribuer au développement de l'autonomie des personnes bénéficiaires.

#### Difficultés rencontrées

Les actions développées, innovantes ou non impliquent une somme importante de moyens humains et financiers liés à la spécificité du territoire rural. En effet, les initiations tendant à faciliter la mobilité, impliquent des surcoûts financiers et humains : véhicule collectif, personnel relatif à l'accueil, au suivi, à la prise en charge des questions de mobilité, temps du conducteur, organisation sous formes diverses, repas du midi... autant de formules complexes à organiser qui consomment du temps et comportent des risques de désorganisation de la productivité. Or, ces surcoûts humains et financiers ne sont pas pris en

compte par les financeurs. Le surcoût de sous effectifs pour beaucoup n'est par ailleurs nullement compensé.

### Préconisations

Se mobiliser contre les freins à la mobilité est une démarche solidaire qui contribue à la consolidation et/ou la recréation du lien social en facilitant l'insertion sociale et professionnelle, l'intégration dans un milieu, l'attachement à une région. La question de la capacité des SIAE à faire face à la montée en puissance des difficultés sociales doit être analysée et pris en compte par les financeurs. Comment permettre aux SIAE de mieux répondre à l'évolution des difficultés des publics qu'elles accueillent ? Les opérateurs souhaitent l'initiation et le financement de formules facilitant le transport des personnes en insertion, le covoiturage, le transport à la demande, la location de moyens de transport, le ramassage des salariés, le permis de conduire.

**État.** L'État peut y participer en mobilisant le CNASEA, en ce qui concerne la prise en charge du coût des contrats aidés (CAE, CA). Les contrats aidés permettront de démarrer l'activité d'aide à la mobilité en bénéficiant de contreparties du CNASEA, à hauteur de 60 à 80% des coûts salariaux. Ces prises en charge permettront d'alléger les charges, et donc de réduire les coûts, puisque, les publics rencontrant

ces problèmes de mobilité sur le territoire sont peu solvables. Ainsi pourront être embauchées une personne sous CA, et une autre sous CAE.

**Conseil général.** L'intervention du Conseil général peut se faire par des aides, notamment la prise en charge des coûts pour les bénéficiaires du RMI suivis par sa Commission locale d'insertion. Tous les conseils généraux interviennent pour aider à l'insertion des personnes bénéficiaires du RMI, par l'adoption annuelle d'un PDI (Plan départemental d'insertion), qui inscrit les différentes mesures prises ainsi que le nombre de bénéficiaires prévus. Les réponses offertes par ce projet peuvent faire partie d'un tel plan, en étant concrétisées par la signature de conventions. De même, d'autres aides de collectivités ou d'institutions peuvent être sollicitées. La prise en charge de la mobilité permet d'alléger les charges et donc de réduire les coûts, les publics rencontrant ces problèmes de mobilité sur le territoire étant peu solvables.

**Entreprises partenaires.** Le partenariat avec les entreprises ne doit pas être oublié. Certaines d'entre elles peuvent en effet s'impliquer dans une démarche de solidarité. Le soutien du CBE, Comité de bassin d'emploi, et de l'aide en équipement d'entreprises (des véhicules par exemple) peut s'avérer efficace. Des aides ponctuelles pour certains petits

équipements (pièces détachées, petit matériel...) pourront être passées avec des entreprises partenaires.

**Micro crédit social.** Développer le micro crédit social permet de lever certains freins financiers. Son intégration au maillage du territoire avec les structures de l'IAE rural peut se faire en apportant des ressources financières et humaines (acquisition de permis de conduire, achat de véhicule), en développant des partenariats commerciaux (rapports de fournisseurs, réseaux de prestataires dans les services à la personne), dans l'accompagnement et la mise à disposition de personnels.

Cependant, il est nécessaire de bien adosser la structure porteuse à un réseau de partenaires existants et notamment de mettre l'homme, ses besoins, au centre de l'action. Le fait d'être adossé à une structure d'insertion par l'activité économique est garant de la priorité donnée à l'humain et le social, tout en se servant d'une solution mixte, marchand et non marchand, de financements privés et publics.

De la qualité des relations dans le cadre de réseaux de partenaires, des conventions passées avec les différentes collectivités ou institutions, du type de partenariats engagés, de la pertinence de la réponse locale sur le territoire, dépend le succès d'un tel projet.

## 7.2. La formation

Tous les acteurs sont unanimes. La mise en œuvre de la formation est l'une des conditions qui permet un véritable parcours vers l'emploi des bénéficiaires de contrats aidés. Bien que les besoins soient très importants, les publics originaires du secteur rural éprouvent des difficultés récurrentes en matière d'accès à la formation. Leurs acquis de base sont inférieurs aux publics urbains, le milieu familial est rarement aidant, ils ont des déficits dans le domaine des compétences de mobilité. Les personnes analphabètes et illettrées, toutes surreprésentées parmi ces publics, en sont privées. Or, ce déficit de compétences contraint les personnes à l'immobilité, pèse sur le retour à l'emploi, mais plus généralement sur tout ce qui concerne l'accès aux services et à la vie sociale.

Comment se développe l'offre de formation de l'IAE rural pour répondre aux besoins de ces personnes peu qualifiées, non mobiles et éloignées de l'emploi ?

Comment les faire accéder aux mesures qui sont mises en œuvre à leur profit par la collectivité publique ?

### Actions innovantes

Comme l'accès aux formations reste limité en milieu rural, les structures du rural développent souvent des actions visant la pré qualification, l'adaptation au poste, la sécurité au travail, la remise à niveau. Certaines ont fait preuve d'ingéniosité en innovant.

**Geiq 32.** Pour remédier à cette situation préjudiciable pour les publics en insertion, le Geiq 32 a développé la formation à distance en utilisant l'atout des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le recours aux nouvelles technologies de communication et d'information est une action innovante pour plusieurs raisons. Elle permet aux publics en insertion de bénéficier d'une formation sans avoir à se déplacer, ce qui est très important dans un milieu aux caractéristiques rurales prononcées. Elle permet aussi de parvenir à une meilleure gestion, à un moindre coût, des services proposés par les organismes publics, parapublics et privés de formation.

Enfin, elle permet de remédier à l'enclavement des territoires ruraux. Stéphane Serra, son dirigeant précise : « *Concernant la mobilité, nous nous efforçons,*

*grâce à l'Opca qui finance les formations, de financer les permis de conduire. C'est toujours avec des mesures bouts de ficelle, de petits arrangements avec des personnes des différents organismes. Mais, nous n'avons pas de financements dédiés à l'accueil ou à la mobilité. Sachant, que la mobilité est le problème numéro un auquel nous sommes confrontés dans les territoires ruraux. Parfois, des territoires se trouvent à cheval sur deux départements, voire deux régions différentes et, lorsque nous recevons un bénéficiaire du RMI, nous ne pouvons avoir le financement de l'autre région. En temps que GEIQ, nous nous trouvons en bout de chaîne de l'insertion. »*

**Acces-Reagis.** En Pays de la Loire, afin de pallier l'absence d'offre de formation de proximité, l'ACI Acces-Reagis, qui porte plusieurs chantiers d'insertion et une association intermédiaire, privilégie la construction d'actions mutualisées avec d'autres SIAE.

En partenariat avec Inseret - qui porte aussi un chantier d'insertion environnement et une association intermédiaire et propose un service de location de deux roues - a mis en place le dispositif de formation Ergo-Form s'adressant à l'ensemble des salariés des chantiers d'insertion sur le principe des entrées et sorties permanentes. « *Il s'agissait pour les salariés, explique Jean-Pierre Caillon, de leur permettre de travailler sur leur orientation et*

*développer les acquis nécessaires ou attendus dans les entreprises, notamment en termes de comportements. »* Cette mutualisation des actions constitue une configuration qui augmente l'importance des SIAE et de la place donnée à la pré qualification, la qualification et la formation.

**Rivières et Bocages.** En Basse Normandie, l'ACI *Rivières et Bocages*, implantée à Vire, commune rurale du Calvados, à mi-chemin entre le Mont-Saint-Michel et Caen, assure trois activités complémentaires : l'aménagement et l'entretien de l'espace naturel ; la formation des salariés en parcours d'insertion ; l'insertion sociale et professionnelle des salariés. Elle propose aux salariés une formation spécialisée aux techniques nouvelles de « gestion de la ripisylve », des stages courts destinés au personnel des associations et des collectivités territoriales, parallèlement à des formations qualifiantes. En 1991, la formation de « chef de chantier entretien et aménagement de la nature » a été primée par la Fondation de France.

**Charente.** Enfin en Charente, la direction départementale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp-INOIP) et le réseau national Chantier école ont amorcé une dynamique locale en matière de projet partenarial. Le contenu de ce partenariat consiste à favoriser l'élaboration et la validation de projets de retour à l'emploi grâce à des actions de

formation assurées au plus près des lieux de vie de ces personnes. Ainsi, l'AFPA offrira une formation d'une durée de six semaines en zone rurale afin de permettre la validation de projets professionnels individuels et ainsi faciliter le retour à l'emploi.

Ce partenariat rencontre cependant certaines limites : seuls les allocataires du RMI, inscrits comme demandeurs d'emploi, bénéficient habituellement des formations mises en œuvre par les régions et peuvent percevoir une rémunération au titre de stagiaire. Or, la proportion des inscrits à l'ANPE ne dépasse pas 30 à 40% des allocataires, d'où un risque d'éviction des formations organisées par la région.

### Difficultés rencontrées

La conduite et la pérennisation de ces initiatives locales se heurtent souvent à des incertitudes et difficultés liées au financement de ces actions (ex FSE, absence PLIE...). Aucun financement public, impulsant une dynamique spécifique sur ces territoires, ne vient compenser l'absence de partenaires. Les actions de formation programmées sont rarement en phase avec les besoins spécifiques des bénéficiaires du RMI. Ces éléments expliquent la rareté de ces initiatives parce qu'elles supposent et méritent un soutien financier plus important de la part des pouvoirs publics.

### Préconisations

**État.** L'intervention de l'État pourrait se traduire par un financement public qui vienne impulser une dynamique spécifique sur ces territoires et compenser

l'absence d'offre de prestations de formation, des aides au développement de partenariats avec les organismes de formation, le développement de la formation à distance. La mutualisation des actions entre structures appelle de nouveaux partenariats au sein desquels les actions des pouvoirs publics prendront toute leur place. La reconnaissance et le financement de la fonction formation dans les SIAE quand elle existe doivent être pris en compte.

**Conseil régional.** Il convient de créer une ligne budgétaire de formation des bénévoles associatifs dans le budget régional de formation : formation des responsables bénévoles des associations (administrateurs), formations des bénévoles animateurs d'activités ; de favoriser la concertation et la mise en place d'actions de formation et d'accompagnement région - organisme en direction des personnes en insertion avec la mise en place des nouveaux contrats aidés, difficultés de création et de mise en place de formation ; de dégager une ligne financière propre à la formation des publics en insertion et à l'accompagnement pour des publics jeunes.

**Conseil général.** Il convient également de promouvoir la formation de personnes en insertion, en prenant en compte des besoins de formation dans le cadre des PDI (Plan départemental d'insertion).

### Coordonner les partenariats

- Il est important de revoir la durée d'agrément des contrats

aidés aux fins de permettre aux SIAE d'assurer un accompagnement et un encadrement pertinents ;

- les pouvoirs publics et privés doivent appuyer les réseaux dans leurs démarches visant la formation des salariés en insertion ;
- harmoniser des politiques d'accompagnement État/région/département pour les contrats d'avenir ;
- développer des actions de formation pour les salariés en parcours d'insertion ;
- valider des évaluations de compétences et faire des ponts avec les filières professionnelles et les OPCA (organisme paritaire collecteur agréé).

### Les OPCA

- mutualiser des enveloppes hors plan formation pour améliorer la professionnalisation durant l'étape du parcours en SIAE ;
- les OPCA peuvent soutenir les projets de personnes embauchées en contrat aidé dans le cadre du DIF ou du plan de formation.

Pour que chaque allocataire puisse s'inscrire rapidement dans une dynamique de formation, il est nécessaire de coordonner et renforcer les partenariats entre le conseil régional, le conseil général, l'État, les collectivités locales.

L'insertion a un coût, l'insertion a un temps. Le parcours d'insertion (mise au travail, transfert des savoir faire, des savoir être, pré qualification, qualification, encadrement, accompagnement), demande des moyens minimaux et un temps significatif.

## 7.3. Le logement

L'offre en logement social est longtemps restée éloignée des préoccupations du monde rural par manque de rentabilité économique à l'échelle des territoires ruraux. Le logement social est alors devenu un objet typiquement urbain, mais dont l'utilité est aujourd'hui réclamée dans des espaces ruraux en pleine évolution. En effet, des territoires sont fortement démunis en matière de logements : logements locatifs décents, logements conventionnés, logements en accession à la propriété. De plus, la précarisation d'une partie de la population rurale réclamant l'intervention d'aides ou de soutiens sociaux se fait de plus en plus ressentir à l'échelle des communes.

En plus de la pénurie de logements, le monde rural comporte, parmi sa population, une part importante de personnes à faibles revenus, propriétaires et allocataires de logements vétustes et inadaptés. Ils n'ont pas les moyens de faire les travaux nécessaires ou s'ils le font, il leur est difficile de faire les avances financières avant la perception des subventions éventuelles, voire de trouver un prêt accessible. Or ces populations sont désireuses de rester le plus longtemps possible « dans ses murs ». L'amélioration des logements est une condition préalable au maintien à domicile des personnes.

### Actions innovantes repérées

En plus de la fourniture de logements mobiles ou démontables, solution licite, d'autres expériences innovantes se sont développées sur le territoire. **Gâtine emploi.** L'association d'insertion *Gâtine emploi*, située en Maine-et-Loire, s'efforce de mobiliser le parc de logements privés disponibles, à travers une bourse au logement.

**Places.** En Isère, plusieurs acteurs institutionnels, Agence nationale pour l'emploi, Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Chambre d'agriculture, MSA des Alpes du Nord principalement, ont développé un système appelé *Places* qui met à disposition des employeurs (arboriculteurs et maraîchers) pour leurs salariés saisonniers des chambres dans un foyer de jeunes travailleurs, l'Union

mutualiste pour l'habitat et l'insertion des jeunes (UMHIJ). Le nombre de chambres disponibles étant insuffisant, le dispositif – dont la gestion est confiée à l'UMHIJ – permet de louer par ailleurs des logements à un office HLM et à un foyer Sonacotra. L'originalité du dispositif repose sur l'implication des employeurs aussi bien que de leurs employés saisonniers. Les premiers s'acquittent d'une cotisation leur permettant d'y adhérer et de réserver des logements en prévision de leurs embauches à venir. Quant aux salariés, ils versent la partie financière qui leur incombe au moyen d'un prélèvement sur leur salaire. Le coût résiduel de l'occupation des logements est financé par une mutualisation de l'aide au logement temporaire (ALT). Cette expérience, créée il y a quatre ans, doit être accueillie avec autant d'intérêt que de prudence, car la pertinence du service apporté aux employeurs et aux salariés ne le rend pas moins tributaire des aléas économiques liés à l'activité agricole. Elle offre cependant le mérite de favoriser la rencontre des acteurs sociaux et développe une offre locative prioritaire pour de nombreux territoires ruraux.

**Logements sur site.** D'autres démarches volontaristes sont engagées, comme en Bretagne et en Vendée où est mis en œuvre un dispositif en faveur de logements sur le site des exploitations, à partir de bâtiments existants et des logements sociaux. Cette expérimentation est importante. L'aide au montage de projets constitue en soi un progrès notable

pour des exploitants dont les réticences tiennent, entre autres, à un cadre réglementaire contraignant.

**Idée.** En Bretagne, l'Atelier et chantier d'insertion dénommé *Idée* est à l'origine d'un programme partenarial d'insertion par le logement destiné à améliorer l'habitat de personnes allocataires du Revenu minimum d'insertion, propriétaires de logements dégradés ou insalubres. L'objet de l'innovation réside dans le fait que les réhabilitations entreprises sont aussi l'occasion de faire accéder à l'emploi des personnes éloignées du monde du travail, faire en sorte que les locataires s'approprient leur logement, et que dans l'usage, le logement corresponde à leurs attentes. L'opération participe à contrebalancer le manque d'attractivité de certains espaces ruraux et introduit de nouvelles stratégies et structures susceptibles de valoriser le patrimoine local, améliorer les conditions de vie générale au sein des territoires ruraux.

**Avep.** En Vendée, l'association *Avep* propose aux personnes privées et organismes publics la réhabilitation et l'amélioration des logements des locataires et/ou des propriétaires. Ce dispositif a été soutenu par la collectivité, un organisme HLM et la collectivité territoriale pour des actions d'insertion sociale et professionnelle par auto rénovation et entretien des logements. L'objet de l'innovation réside dans l'approche globale qui valorise les habitats, renforce l'attractivité de l'environnement local, favorise l'appropriation de l'espace par les

habitants, offre un emploi d'insertion et une formation adaptée, un accompagnement social et individuel.

Ces exemples d'actions innovantes illustrent la possibilité pour le milieu rural de faire correspondre les projets de réhabilitation, exploitation des ressources locales en matière de logements à vocation sociale avec des projets de développement pour les communes.

La lutte contre la précarité et l'exclusion sociale peut s'avérer une source importante d'initiatives jusqu'alors non encouragées, mais répondant rapidement aux attentes des élus et des populations locales.

### Difficultés rencontrées

L'insuffisance des moyens financiers alloués à ces actions : le budget de la commune ne permet pas de financer la totalité des coûts résiduels des contrats aidés non pris en charge par les autres partenaires. Les actions développées par *Avep* et *Idée* n'ont été évaluées que sous l'angle de l'accès à l'emploi des personnes.

### Préconisations

Les structures de l'IAE passent beaucoup de temps à chercher la bonne porte d'entrée, variable selon les thématiques et les territoires locaux. Il s'agit de :

- négocier avec de potentiels financeurs (MSA : aide au démarrage, au développement et autres actions ; certains OPCA (mobilité : permis de conduire)...
- accompagner les SIAE pour mieux faire face à la montée en charge des difficultés sociales. Des outils existent comme les clauses sociales d'insertion qu'il s'agit de diffuser auprès des collectivités locales ;
- penser un financement adapté en milieu rural,
- prendre en compte et pondérer selon les diversités territoriales, la mesure de la performance de la SIAE au travers de son taux de remise à l'emploi et l'accueil des publics.

## 7.4. L'offre d'insertion en milieu rural

Dans certains territoires, l'offre d'insertion est inexistante ou insuffisante mais la dynamique des collectivités locales regroupées ouvre des hypothèses d'ACI prometteuses en termes de mobilisation, d'activités nouvelles et d'emplois. Elles ne peuvent trouver d'opérateur que s'il dispose d'une capacité financière suffisante pour assumer les coûts de sa propre mobilité et de son adaptation. L'absence de lignes financières spécifiques fait que l'opérateur d'ACI n'a souvent pas d'autres choix que de rester sur son territoire d'origine pour préserver ses équilibres économiques. Comment les structures tentent-elles de pallier ces difficultés ?

### Actions développées

**Laser insertion.** Pour optimiser les réponses à la problématique de l'insertion en milieu rural et participer à l'émergence d'autres solutions, Laser insertion situé en Côte-d'Or a conduit une réflexion pour créer un instrument de prise en charge de l'offre d'insertion déficitaire en milieu rural. Il s'agit de la création d'une Entreprise de travaux agricoles et ruraux d'insertion (Etari). Par son implantation en zone rurale, l'Etari propose une offre en zone rurale de prestations de services pour des agriculteurs, exploitants et propriétaires forestiers, collectivités locales : agit là où l'offre d'insertion est justement déficitaire, offre de nouvelles opportunités d'activités à des porteurs de projet et à des personnes en difficulté d'insertion.

Laser insertion envisage de créer une dizaine d'Etari d'ici à quatre ans. La première est établie sur le vignoble beaunois en Côte-d'Or. « Nous regroupons une vingtaine de structures SIAE dont essentiellement des ETTI et des AI, explique Joëlle Tremblay. Il y a effectivement des territoires beaucoup plus pauvres que d'autres. Comment faire de l'insertion dans ces conditions ? En même temps, dans ces territoires, la population est vieillissante et a beaucoup de besoins. Les services à domicile ont parfois du mal à recruter sur ces territoires. » « Les débuts ont été difficiles poursuit Florence Cailleux. Par rapport aux besoins exprimés dans l'enquête, il s'est révélé, durant la première année, que seulement 20 % du total des heures effectuées sur

*l'agence représentaient des heures effectuées dans le secteur viticole. Nous avons tiré trois constats : les exploitations viticoles sont nombreuses en milieu rural ; il faut donc se faire connaître ; un problème de prise de conscience sur les pénuries de main d'œuvre existe contrairement aux BTP ; le recours à l'intérim et à l'insertion n'est pas courant dans ce secteur d'activité. »*

**Groupe recherche d'emplois nouveaux.** L'association *Groupe recherche d'emplois nouveaux* (Gren), située à Châtillon-sur-Seine en Côte d'or, a été créée en juillet 1993, pour répondre à un important déficit d'accueil, de suivi et d'insertion, des publics en grande difficulté sur le nord de la Côte d'Or. Le territoire d'intervention de la structure est vaste, dépeuplé et

isolé. Les moyens de transports restent très limités ; plusieurs communes ne sont pas desservies en transport collectif. Les problèmes de mobilité rencontrés par les salariés (aller chercher les salariés sur Montbard et Châtillon) et l'éloignement entre bureaux-chantier-atelier, sont autant de difficultés que la structure est amenée à résoudre.

L'insuffisance de l'offre d'insertion conduit les SIAE à rayonner sur ce territoire atomisé et vaste afin de ne pas conduire l'action en sous effectif travaillant pour une multiplicité de donneurs d'ordres. La fin de chaque chantier contraint la structure à parcourir le territoire pour dénicher de nouveaux commanditaires. L'enjeu, pour l'ACI, est d'assurer son fonctionnement et maintenir un support d'activité pour les salariés en parcours d'insertion. Les principaux commanditaires sont composés de collectivités locales (communes et communauté de communes). Les partenaires financiers sont le Conseil général, le Conseil régional, la DDTEFP, le FSE.

### Difficultés rencontrées

La non prise en charge des surcoûts financiers et humains par les financeurs, surcoûts liés à la mobilité, à la formation des publics, à la recherche des commanditaires.

### Préconisations

**CDIAE.** Une implication des CDIAE dans les processus de développement local pour organiser des réponses au manque d'offre d'insertion est indispensable. Vis à vis des personnes en insertion, le fonctionnement des sociétés rurales a une importance réelle : liens sociaux, conditions et modes de vie locaux (isolement, services, logement, auto production, saisonnalité...).

Pour les opérateurs, les conseils départementaux de l'IAE (CDIAE), pilotés par l'État et les conseils généraux qui bénéficient depuis un an d'un plan de redynamisation, pourraient participer activement au pilotage, porter un regard sur la situation des SIAE, répondre à la carence relative de l'offre d'insertion en veillant à ce que l'offre d'insertion couvre la totalité des territoires, prenne en compte les personnes les plus fragiles, leurs besoins ; en s'impliquant dans les processus de développement local ; en initiant des politiques qui parviennent, en amont, à prévenir une exclusion sociale et/ou professionnelle, en aval, à apporter les services nécessaires ; en prenant en compte des publics de façon très large, c'est-à-dire éviter la catégorisation et l'unicité de l'offre au profit de la mixité des publics.

**État.** L'enjeu pour l'État serait d'organiser une couverture territoriale indispensable en raison de la dimension des territoires et de la faible mobilité des personnes en difficulté. La faible densité implique des décroissements des publics en difficulté pour réunir le minimum nécessaire de participants à une action, condition indispensable à sa réalisation.

**État et collectivités locales.** L'État et les collectivités locales doivent privilégier la construction de nouveaux outils de dialogue et de pilotage permettant la refondation d'un nouveau dialogue entre l'IAE et ses commanditaires / partenaires publics. Comment renforcer le pilotage et la prise en compte territoriale de l'IAE ? Une nécessaire dimension intercommunale de l'intervention, devrait être recherchée. Les communautés de communes, les communautés d'agglomération les pays, les territoires des récents schémas de cohérence territoriale devraient être des outils efficaces

avec de vraies valeurs ajoutées. Le cadre contractuel régissant les relations entre les financeurs et les porteurs de projet doit être modifié de façon à ce que les SIAE soient organisées dans une cohérence globale et non comme une addition des politiques de chacun. Il est donc proposé pour chaque projet de chantier d'insertion de recourir systématiquement à une convention unique liant les organismes portant ces chantiers d'insertion avec les différents financeurs publics afin d'articuler de manière coordonnée les politiques d'insertion et d'emploi et d'utiliser de façon complémentaire les dispositifs d'accompagnement et les différents types de contrats aidés.

On pourrait imaginer aussi une modification du cadre contractuel des chantiers d'insertion. Actuellement les chantiers d'insertion se développent dans le cadre d'une structure publique autonome faisant l'objet d'une convention conclue avec l'État au titre de l'insertion économique dans le champ d'une activité sociale. Chaque porteur d'un projet de chantier d'insertion est ainsi conduit à contractualiser avec chacun des co-financeurs potentiels (État, conseil général...). Or, ces derniers ont tendance à introduire dans la convention des dispositions visant à favoriser les publics dont ils ont la responsabilité. Ce cloisonnement fait perdre de la cohérence et de l'efficacité à l'offre d'insertion.

Enfin, il est important d'assurer l'accès et la gestion du foncier appartenant à la Région et/ou au département, de pouvoir repérer et obtenir des mises à disposition de terrains, de sécuriser et pérenniser l'occupation des terrains. Une convention avec la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) permettrait de réserver des terrains pour la mise en place de chantiers d'insertion, voire l'inscription des chantiers dans les conventions de territoire.

## 7.5. Des fonctions supplémentaires pour les SIAE

Dans une grande partie de communes de moins de 2000 habitants, les services publics sont inexistantes, s'amenuisent ou disparaissent. Quand, ils existent, nombreux ne sont pas connus des usagers ou se trouvent dans un état qui n'encourage pas la fréquentation. Il s'agit là d'une rupture du principe d'égalité des chances qui semble inacceptable.

L'exemple des permanences des missions locales jeunes/ANPE dispensées en milieu rural est évocateur des manques qui existent. Un opérateur raconte que la mission locale jeune/ANPE est une salle aménagée avec le minimum de matériel de travail : un seul téléphone, un minitel, aucun poste informatique, aucune documentation à disposition ; sans compter les conditions dans lesquelles les conseillers travaillent et les conditions dans lesquelles les jeunes sont reçus : pas de toilettes ni point d'eau, juste un petit chauffage d'appoint pour l'hiver...

Des SIAE sont conduites à assumer une mission d'accueil et d'information, d'orientation et d'accompagnement sans que cette fonction et les services rendus ne soient clairement identifiés par les pouvoirs publics et donc financés. Mais en même temps, cela leur amène une connaissance précise des besoins. Cette fonction d'accueil et de suivi des demandeurs d'emplois hors conventionnement est une réalité à traiter particulièrement pour les Associations intermédiaires (AI).

Comment les SIAE prennent en charge ce besoin ?

### Actions innovantes repérées

**Agate Paysages.** Face à la carence d'offre de services de proximité dans les domaines de l'information, de l'emploi, de la formation et du social, l'association intermédiaire (AI) Agate Paysages a créé sur le territoire rural de la communauté de communes du Val

d'Amour (24 communes pour 8 200 habitants) un Pôle d'accueil et de services à Ounans, commune de 300 habitants. Fort de cette première expérience, l'AI a créé en 2004 un second Pôle d'accueil sur le territoire de la Plaine jurassienne (21 communes pour 8500 habitants). La réussite de ces actions est due au soutien politique et financier de la Communauté de Communes du Val d'Amour et de celle de la Plaine Jurassienne. Un peu plus de 60 partenaires ont été mobilisés en 2006. 17 assurent des permanences, soit à la demande, soit sur des temps fixes dans le mois. Pour Rémi Gautier son dirigeant, « *Le fait que ce soit une structure d'insertion qui gère ce dispositif apporte d'importantes plus-values au territoire : un fort réseau partenarial, une vision globale d'un territoire : nous avons en effet élargi le champ d'action. Nous jouons un rôle de centre social en mettant en place des animations, de relais de service public, de maison de l'emploi... Nous avons une vision globale des problématiques locales et pouvons identifier des pistes nouvelles d'emploi, de services, de réponses. On nous demande d'être toujours plus professionnel. Or, pour être professionnel, il faut des gens qualifiés sur ces fonctions, il faut des temps pleins pour proposer des emplois attractifs, des postes payés un peu plus qu'en zone urbaine. Il ne faut pas oublier que nous perdons 25 % du temps effectif en déplacement.* »

**Villages des jeunes.** Dans les Hautes-Alpes, la vie dans les communes de ces territoires isolés

conserve son rythme rural et les services à la population sont déficitaires, voire inexistantes. L'atelier et chantier d'Insertion (ACI), dénommé *Villages des jeunes*, structure située dans la commune de Veynes, prend en charge les attentes et les besoins des populations en se transformant en un lieu ressources de proximité mis à la disposition des publics dans les domaines d'accueil et de conseil, d'information et d'orientation. La SIAE reçoit les personnes et assure le conseil notamment pour les démarches administratives en mettant à leur disposition l'ensemble des informations susceptibles de favoriser leur insertion professionnelle.

Dans cette perspective, elle mobilise internet, minitel, affichage actualisé d'offres d'emploi. Le délai de mise à disposition de ces offres est inférieur à 15 jours. L'ACI est amené, le cas échéant, à jouer un rôle de médiateur. Dans certains domaines, et tout particulièrement en ce qui concerne les politiques sociales, le nombre des services compétents pour traiter d'une même problématique s'est multiplié si bien que les publics, notamment les plus vulnérables, ne savent plus qui fait quoi de l'État, du conseil général, des communes, des organismes de sécurité sociale ou des offices, agences, et organismes multiples investis d'une mission de service public sur un même champ de compétences.

L'ACI assure également une veille sociétale. Il s'agit d'aller au-devant des publics les plus fragiles pour s'enquérir de leur situation, de leur

parler de leurs droits (RMI, allocation familiale, APL, CMU, fiche de paie) et des services publics compétents. Dans le domaine des transports, afin de faire face à la carence de l'initiative privée en matière de taxi, l'ACI assure le transport de ses salariés pour leurs déplacements à caractère privé. Ce service n'est pas à la demande. Collectif et strictement non lucratif, il ne fait l'objet d'aucun défraiement ni d'une participation financière.

### Difficultés

Les SIAE du rural sont plus fragiles économiquement du fait d'un financement qui ne prend pas en compte tout ce qu'elles assument. La fonction accueil ne fait pas appel à un financement ad hoc (toute AI est tenue d'ouvrir *a minima* 24h par semaine) et les ACI ont du mal à faire reconnaître cette fonction quand elles l'exercent.

### Préconisations

Il est nécessaire d'analyser, territoire par territoire, les raisons de la montée en charge de la fonction accueil. S'agit-il d'une

politique volontariste d'utilisation des SIAE comme lieu d'accueil et d'orientation ? Dans ce cas cette fonction est-elle prise en compte, outillée et rémunérée ? S'agit-il d'un phénomène spontané et dans ce cas comment l'expliquer : quelle est la situation des autres points d'accueil et d'orientation quand ils existent et pourquoi une part du public leur échappe-t-elle ? Dans tous les cas, l'impact de cette fonction accueil sur l'organisation et les coûts de fonctionnement des SIAE doit être reconnu de façon plus « officielle » au travers d'un financement adéquat.

Les collectivités locales, concertées, les services déconcentrés de l'État devraient accompagner ces nouveaux enjeux et permettre à l'espace rural de faire jouer à plein ses atouts ; promouvoir les SIAE qui œuvrent pour le milieu rural aux fins de rendre à leurs concitoyens des services, consolidant ainsi ce tissu social, voire en remplissant une véritable mission de veille sociétale.

Il est nécessaire pour les acteurs des territoires ruraux et les financeurs de l'insertion de conduire une réflexion concertée

sur la place de l'insertion par l'activité économique comme outil d'aménagement du territoire dans les zones rurales et sur le développement des offres d'insertion pour répondre aux besoins des personnes éloignées de l'emploi dans ces territoires. La prise en compte des problématiques relatives à la mobilité et à la formation, à l'accueil et à l'offre d'insertion est essentielle parce qu'elles sont un des leviers incontournables de l'insertion sociale et professionnelle et du développement rural.

Il n'y a aucune fatalité à l'isolement rural. Certains publics ruraux expriment effectivement un assez fort sentiment de solitude, lié aux difficultés rencontrées, notamment en matière de transport, de formation, d'offre d'insertion pour avoir des contacts avec le monde professionnel, avec d'autres publics et accéder aux loisirs. Répondre aux besoins locaux renforce l'attractivité des territoires par une meilleure accessibilité de tous aux services, aux loisirs, à la culture, au travail et aux services.

## 8. La professionnalisation des structures

La qualité d'intervention des structures et des équipes est largement liée à leur niveau de professionnalisation. Or, la mise en œuvre de la professionnalisation et de la formation des équipes (directeur, encadrants techniques, accompagnateurs socioprofessionnels, personnel administratif) pose un problème.

- La professionnalisation des directeurs, des accompagnateurs, des encadrants et des administratifs est rendue plus difficile par le fait que les moyens financiers sont moindres ;
- la mise en disponibilité des permanents relève souvent de l'exploit du fait des difficultés liées à la gestion du travail de production,
- les disparités tant régionales, départementales qu'infra départementales en matière de prise en charge de la formation des salariés permanents ne facilitent pas l'accessibilité à la formation ;
- le bénévolat est plus souvent mis à contribution pour pallier aux équilibres économiques alors même que les tâches, les missions à accomplir relèvent de métiers complexes et attachés à des dispositifs en évolution permanente.

### Actions développées par l'IAE

Les réseaux fédérant les SIAE développent des outils pour la professionnalisation de leurs adhérents. On peut citer, à titre d'exemple la démarche qualité au sein des structures, les outils de gestion analytique et financière spécifique aux dispositifs de l'IAE, les logiciels de suivi, d'accompagnement et d'évaluation, des outils méthodologiques, des formations. En matière de formation, on peut citer la formation des encadrants techniques, à travers la formation qualifiante ETAIE (encadrant technique d'activités d'insertion par l'économique) ou ETI, la formation Cip, de niveau III, titres homologués de niveau IV,

accessible par la VAE, la formation de moniteurs SST...

### Difficultés rencontrées

La complexité du secteur d'activité, la spécificité des missions, la multiplicité des compétences requises rendent nécessaires la mise en place d'une politique dynamique de formation continue du personnel d'encadrement. Ce besoin fait l'objet d'attentes particulières des SIAE rencontrées au cours de l'étude.

L'insertion professionnelle des salariés en parcours d'insertion ne doit pas renvoyer la responsabilité aux SIAE mais engagerait les différents partenaires publics et privés à prendre la mesure de l'exclusion et ses dégâts, et donc de moyens financiers à mobiliser.

Les opérateurs constatent une difficulté des structures à recruter du personnel qualifié pour l'encadrement et l'accompagnement, le milieu rural n'étant pas attractif pour ce type de profil. Ce besoin fait l'objet d'attentes particulières des SIAE enquêtées au cours de l'étude.

### Préconisations

Il est nécessaire d'articuler la professionnalisation et la formation des équipes des SIAE et des SIAE.

#### Former les équipes :

Créer une ligne budgétaire de formation des acteurs de l'insertion dans le budget régional de formation :

- formation des directeurs, (participation à une action d'appropriation portant sur les outils favorisant la mise en œuvre des missions/fonctions de la SIAE ;

- formation des encadrants et accompagnateurs en les inscrivant dans des démarches de validation (VAE) ou de formation.

- formation des responsables bénévoles des associations (administrateurs),

- formations des bénévoles animateurs d'activités,

- faciliter la mobilisation des branches et des OPCA : Pour les embauches réalisées par des associations, les OPCA concernés sont les organismes agréés sur le champ d'activité des entreprises de l'économie sociale (Unifformation), du champ d'activité des branches sanitaires, médico-sociales et sociales à but non lucratif (Unifaf ex Promofaf) et du secteur de l'habitat, de l'accompagnement social, de l'aménagement, de l'urbanisme et du cadre de vie (Habitat Formation).

Des acteurs affirment leur souci de ne pas rester isolés, de favoriser les échanges de pratiques entre les structures et la mutualisation de moyens humains et matériels.

Aussi, ils souhaitent disposer d'un accompagnement pour l'aide à la décision (besoins de développer des compétences sur de nouveaux champs de l'activité ou d'être accompagnés pour lancer des études de faisabilité et des évaluations,...) et faire entendre leurs voix au travers leurs réseaux respectifs, l'enjeu de la professionnalisation des SIAE, étant de garantir de réels débouchés économiques et de les rapprocher du développement économique local.

**Professionaliser les structures de l'IAE** et assurer une aide à leur structuration sur les aspects :

- de gestion, de management et d'organisation des structures,
- d'acculturation aux nouveaux modes de relations avec les pouvoirs publics, les financeurs et les donneurs d'ordre. (Connaissance des règles liées au code des marchés publics, capacité à répondre aux exigences administratives, incidence de la Lolf...etc.).
- des techniques comptables, commerciales,
- accompagnement pour la mise en conformité des SIAE aux règles administratives et réglementaires,
- consolider les structures d'insertion par l'activité économique en développant l'appui et le conseil en gestion dans le cadre DLA, promouvoir les actions de développement de l'emploi et des compétences des réseaux de l'IAE (ADEC), un soutien financier pour répondre aux besoins

spécifiques identifiés par les réseaux de l'IAE.

#### **En matière de professionnalisation :**

- faire reconnaître la capacité des associations à mener des formations d'accompagnement des porteurs de projet à l'installation en milieu rural,
  - soutenir et développer les centres de ressources à l'initiative locale,
  - développer et consolider le partenariat avec les réseaux de l'IAE dans leur démarche de professionnalisation de leurs adhérents,
  - mettre en réseau les SIAE du rural afin de développer l'échange de pratiques et la mutualisation d'expériences, un des souhaits qui a été émis durant cette étude (CNARIAE).
- Objectifs.** L'ensemble des actions proposées doit permettre de s'engager dans une démarche de

professionnalisation et de structuration, partant de la réalité de chaque structure pour enclencher une démarche de progression, respectant chaque projet associatif, les contextes locaux et l'histoire ainsi que les points forts et faiblesses de chacun.

**Partenaires à mobiliser.** Le conseil régional, le conseil général, les communes et les EPCI, les DLA, C2RA, les organismes financiers (ex Ipca), les Opca, l'Afpa, l'ANPE, les représentants des structures d'insertion par l'activité économique, les organisations syndicales et professionnelles et les entreprises.

**Financement.** Crédits État, conseil régional, FSE, collectivités locales, organismes financiers (Ipca, Caisse des dépôts et consignations, Opca, Uniformation, MSA, FSE...)

## 9. Pour un financement adapté au milieu rural

Les opérateurs du rural se demandent si les politiques publiques en matière de lutte contre les exclusions qui s'imposent à eux ne sont pas en décalage avec leurs réalités parce qu'initialement pensées et prévues dans une logique urbaine. Ils parlent d'inadaptation des financements aux spécificités rurales du fait que les financements alloués ne prennent pas en compte les contraintes inhérentes au territoire rural. Bien que celles-ci provoquent des incidences financières pour les SIAE.

L'unanimité se fait également pour reconnaître les SIAE comme acteurs de développement local. Ce rôle qui s'ajoute aux missions premières d'une SIAE est néanmoins bien assumé voire revendiqué par les structures. Cette situation se heurte parfois à la logique des financeurs qui passent d'une logique de partenariat avec la prise en compte du projet dans sa globalité à une logique de commande et un paiement au « résultat » et qui ainsi ne rend pas compte de toutes les dimensions de l'apport aux territoires. Mais il arrive parfois que cette fonction d'acteur animateur de développement fasse « surenchère » et qu'elle mette à mal la mission première.

### Exercice acrobatique

Les opérateurs sont parfois enchevêtrés dans les multiples lieux de décision : Europe, État, Région, Pays, Communauté de communes, bassin d'emploi, commune échelon dont la lisibilité et le pilotage font parfois défaut. Pour ne pas être spécifique au milieu rural, cette situation prend dans ce contexte une dimension particulière en aggravant le risque d'une « atomisation » des acteurs. Il faut ajouter à ces constats, la fluctuation des fonds publics et la renégociation annuelle de leurs financements ainsi que les nouvelles dispositions politiques en cours. C'est un exercice acrobatique pour beaucoup de structures, qui sont souvent dans l'ignorance des dispositions qui seraient effectivement applicables.

### L'absence des outils de développement des SIAE.

Les SIAE en milieu rural comptent bien souvent un nombre de financeurs inférieur à leurs homologues urbains, par l'absence des PLIE par exemple. Cette situation induit principalement deux conséquences : une difficulté accrue à équilibrer les comptes malgré des financements spécifiques comme par exemple ceux dédiés à la revitalisation rurale, et confère un poids plus grand à chacun des financeurs avec le pendant d'une plus grande dépendance et donc fragilité.

Enfin, les opérateurs font remonter la question de leur seuil économique qui malheureusement n'est jamais pris en compte par les financeurs. Lorsque, financement ou nombre de poste sont en baisse, la règle qui prévaut étant la plus fréquemment l'égalité répartition de la baisse sur tous, alors qu'il conviendrait de répartir en fonction de critères intégrant ces seuils économiques. Ce choix conduit à des baisses qualitatives, voire aux dépôts de bilan dommageables.

Cette situation est prégnante d'autant qu'une nette tendance s'affirme pour les commanditaires à passer d'une logique de partenariat (qui se traduit par la prise en compte globale des projets et de leur financement) à une logique de commande et un paiement au « résultat » (placement). Cette évolution ne permet pas aux structures de déployer de nouveaux projets et ne prend pas en compte toutes les dimensions de leur apport aux territoires et aux personnes.

### Préconisations

**État.** Il y a une nécessité pour l'État, la Région et les collectivités locales de généraliser et d'instituer des conventions pluriannuelles, ce qui permettrait aux structures d'effectuer plus sereinement et dans la durée leur travail d'insertion sociale et professionnelle :

- accepter que le projet s'inscrive dans la durée : il est impératif dans tout projet multi partenarial de se fixer un cap, des objectifs opérationnels et de conserver une attitude positive pour maintenir la dynamique Le pilotage permettrait de conforter la motivation par les échanges, les points réguliers et anticiper sur l'évolution du projet en positionnant des objectifs opérationnels structurants ;
- mettre en phase les temporalités de chaque partenaire : le temps des élus et le temps de leurs procédures de décision, celui des financeurs et de leurs procédures d'instruction, celui des porteurs de projet qui souhaitent voir leur activité démarrer.

Les difficultés pour les SIAE résident aussi dans le fait qu'elles ont du mal à passer la course d'obstacles des soutiens publics, qu'il faut renouveler tous les ans. Les pouvoirs déconcentrés de l'État pourraient :

- donner des perspectives stables aux acteurs de l'insertion par l'activité économique,
- simplifier les formalités, harmoniser les dossiers,
- identifier un interlocuteur privilégié au niveau de la DDTEFP,

du Conseil régional et au niveau des départements : il y a un manque d'informations sur les sources de financement, sur le montage de projet... ;

- créer un espace politique d'intervention qui permettrait de produire de l'interconnaissance entre les acteurs de l'insertion et les institutionnels, ouvrir des perspectives de travail.

L'État pourrait assurer une politique de développement de l'activité des SIAE par la systématisation des conventions pluriannuelles, le développement de l'offre d'insertion, la mobilisation de la commande publique, la délégation de services publics, le soutien à la mutualisation des moyens associatifs, la création de fonds d'aides à la gestion (trésorerie, emprunts, garanties), l'aide à l'accès aux fonds européens pour les SIAE, le soutien aux fonctions des réseaux.

L'État pourrait assurer une politique de développement des emplois des SIAE en réorientant les emplois tremplins d'une dynamique d'insertion à une politique de soutien à la vie associative ; favoriser le maintien de l'emploi ; financer l'utilité sociale non solvable de l'activité associative, favoriser l'emploi de cadres associatifs, cofinancer les postes Fonjep, créer des postes Fonjep régionaux, départementaux et intercommunautaires.

Quand le projet des structures n'est financé ni par le Conseil régional, ni par le Conseil général, ni par la commune, ni par l'État, les structures passent beaucoup de temps à chercher la bonne porte d'entrée, variable suivant les thématiques et suivant les territoires locaux. Il s'agit de traiter, de négocier avec de potentiels financeurs (MSA : aide au démarrage, au développement et

autres actions ; certains OPCA : formation, mobilité : permis de conduire)...

**CDIAE.** De côté des CDIAE, il y a nécessité d'un pilotage qui aurait pour rôle de :

- analyser conjointement les besoins et les potentiels des territoires et de définir des priorités et des règles de financement adaptées pour favoriser l'émergence et /ou la consolidation de projets ;
- mobiliser les outils et moyens des différents participants autour de la réussite de l'insertion tout en faisant connaître et en valorisant le rôle de l'IAE et ses impacts ;
- négocier des marchés afin d'assurer une base de travaux /services à mettre en œuvre,
- permettre la prise en compte d'un bon nombre de paramètres comme la mixité des publics, le niveau de chiffre d'affaires à réaliser, la mesure de la performance de la SIAE au travers de son taux de remise à l'emploi et l'accueil des publics, celle-ci devrait être prise en compte et pondérée suivant les diversités territoriales.

### Le Grenelle de l'insertion

Par ailleurs le grenelle de l'insertion doit être l'occasion de revoir les objectifs et les caractéristiques des contrats aidés pour en faire un outil plus souple et modulable en fonction des besoins des publics qui y ont accès.

L'insertion par l'activité économique est portée par de nombreuses entreprises solidaires, associations dont les règles de financement sont complexes et parfois peu adaptées aux missions qui sont les leurs. Mieux évaluer leur activité, avoir des indicateurs de performance cohérents avec leurs objectifs devrait permettre

d'adopter un mode de financement plus conforme à leurs contraintes.

L'impact de l'insuffisance des moyens financiers, par rapport à la ruralité serait immédiat. En milieu rural, on ne dispose pas de possibilités et de moyens variés. La disparition d'une structure engendre un impact conséquent, voire tragique au niveau de l'emploi, des services proposés, de la petite économie locale.