

Accompagnement, impulsion, contrôle ? L'ÉTAT ALÉATOIRE

table ronde

*La composante « emploi » de la lutte contre les exclusions ne devrait-elle pas être une priorité pour l'Etat français ?
Claude Alphanéry, président du CNAIE*, Bernard Seillier, parlementaire**, Alain Simon, président de la Commission Insertion par l'Activité Economique de la FNARS, s'interrogent...*

Economie & Humanisme : Une approche spécifique de la part de l'Etat, avec des structures particulières pour les chômeurs les plus en difficulté : dans quelle mesure peut-on voir là une aide réelle pour leur intégration ? Ou plutôt une mise à l'écart ?

Bernard Seillier : Ce risque est effectivement toujours présent lorsqu'on agit avec des instruments spécifiques. Notre référence doit être la philosophie de la loi de 1998 contre les exclusions : faire accéder tous aux droits de tous. Si cette finalité est bien rappelée, des moyens spécifiques peuvent être provisoirement efficaces. Toute la question est de savoir si on prend pour référence, à propos de l'insertion dans l'emploi, la personne ou l'entreprise. Si c'est l'entreprise, l'homme est traité comme un moyen ; si c'est la personne, l'homme est traité comme la fin et l'on pourra alors éviter sa mise à l'écart. Nous sommes en fait dans une démarche délicate, et nécessairement dialectique.

Un enjeu de cohésion et de dignité

Claude Alphanéry : Il faut rappeler que le droit à l'emploi est inscrit dans la Constitution, et que c'est un enjeu à la fois de cohésion sociale et de dignité de chaque personne. Dans le contexte de l'évolution économique actuelle, et en sachant qu'on ne peut tout demander aux entreprises, il était nécessaire que la collectivité se penche sur le problème de ceux qui sont exclus du circuit de l'emploi. Mais rien ne serait plus grave que de faire de ces dispositifs de l'IAE un secteur à part, parce que ce serait vite un secteur de second rang. Tout l'intérêt de ces initiatives est d'être vraiment économiques, avec une aide normale de la collectivité au titre de leur mission de solidarité.

Ces dernières années, des liens avec les entreprises ordinaires se sont établis, ce qui est nécessaire, après une période de contestation de leur part à l'égard de ces structures qu'elles estimaient

* Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique, voir p. 22.

** Sénateur (non-inscrit), maire de Séverac-le-Château (Aveyron), membre du Conseil National de Lutte contre les Exclusions et du CNAIE.



biaisées par les aides publiques qu'elles reçoivent. Les partenaires sociaux participent maintenant au CNAIE.

Alain Simon : Bien sûr, il existe à partir des pratiques d'IAE un risque de stigmatisation des personnes concernées, comme dans toute l'action sociale. C'est un risque que l'on ne peut pas ne pas prendre. Par ailleurs, il ne faut pas inverser la charge de la faute : si l'on a créé des SIAE, ce n'est pas pour mettre des personnes à l'écart mais parce que ces personnes étaient déjà à exclues et que nous voulions leur donner une chance de se réinsérer.

E. H. : *Cela n'induit pas que les institutions concernées agissent dans le sens de l'intégration, et non dans celui du confinement... Percevez-vous les politiques de l'Etat comme allant plutôt dans un sens, ou plutôt dans l'autre ?*

A. S. : Selon les époques, elle vont dans un sens, ou dans l'autre. Cela ne tient pas seulement à une attitude propre à l'Etat, mais aussi au contexte économique. Dans les années 1960-1970, on faisait déjà de l'« insertion par le travail » pour les handicapés, puis pour de jeunes délinquants. Cette action ne tenait pas alors au poids du chômage, mais était conduite parce qu'on la jugeait importante pour la réhabilitation des personnes. A l'écart pendant une période, elles retrouvaient facilement une place dans le milieu ambiant. Inversement, lorsque la situation de l'emploi est plus tendue, on a tendance à faire de l'IAE, comme d'autres pratiques d'action sociale, les instruments d'une politique beaucoup plus large. Cela porte en germe l'inconvénient d'instrumentaliser les associations, et d'autre part de négliger les droits de ceux qui sont les plus exclus.

C. A. : La politique de l'Etat est prise dans le double objectif qui revient à l'IAE. En premier lieu, ne pas oublier ceux qui sont les plus lourdement en difficulté ; tout autant, puisque c'est de l'insertion par l'activité économique, et justement pour ne pas stigmatiser ceux qui trouvent à s'employer par cette voie, il faut que ces activités rentrent dans l'économie. Toute la difficulté est qu'il est impossible de poursuivre cet objectif en aidant de la même manière tous les publics. La politique, de son côté, avance le plus souvent par à-coups : de temps en temps on privilégie l'intégration de ceux qui sont les plus proches de l'emploi, de temps en temps on tient davantage compte des publics les plus en difficulté ; alors qu'il faudrait constamment être dans ce double état d'esprit.

Je dirais également que les réalisations d'IAE ont en quelque sorte une fonction de recherche-développement pour l'économie en général. Le fait de recruter comme travailleurs des personnes en difficulté fait obligation de trouver de nouvelles formes d'organisation, de nouvelles voies pour la formation, et quelquefois

même des créneaux d'activité inexplorés jusqu'alors. C'est à travers l'action des SIAE que le secteur du recyclage est né et est devenu une activité économique crédible.

E. H. : *Pour autant, le devenir des travailleurs en difficulté n'est jamais un enjeu pour le dialogue social animé par l'Etat...*

B. S. : Si tel est le cas, c'est parce que le problème de l'exclusion de l'emploi renvoie à des « pathologies » multiples. Il ne tient, bien sûr, pas seulement à l'individu en mal d'intégration sociale ; il renvoie à des lacunes parmi les structures syndicales et les organisations patronales, habituées à défendre des acquis, ou dans le monde de la formation professionnelle... Et si le dialogue social peine à intégrer ce type de problèmes, c'est parce qu'il oblige à repenser l'ensemble de l'évolution économique, la philosophie du travail. Avoir créé le secteur de l'IAE est un stimulant pour la réflexion des partenaires sociaux sur leurs propres priorités ; mais il est vrai que les passerelles ne fonctionnent pas très bien, y compris au niveau départemental (1), par surcharge des responsables concernés.

C. A. : Un dialogue social tenant compte du droit à l'emploi pour tous aurait dû se nouer dans le cadre de la négociation sur la refondation sociale et sur le PARE (2). Pour l'instant, cela n'a pas été le cas.

A. S. : L'éviction de ces problèmes a quelque chose de logique. Nous avons, d'un côté, ceux qui sont exclus de l'emploi, d'un autre, la masse des salariés, dont la situation n'est pas très reluisante sur le plan social, et dont les partenaires sociaux portent le souci. Ce faisant, ils ont tort parce que l'IAE correspond aux besoins d'un nombre énorme de travailleurs après vingt ans de chômage de masse.

Des médiations

Du côté des acteurs de l'IAE, peut-être faut-il repenser aussi notre position ; avec la FNARS, nous situons de plus en plus l'IAE comme une médiation, à un triple niveau : médiation individuelle vers l'emploi ; médiation avec l'entreprise, l'exclusion étant liée aussi à ses pratiques ; médiation socio-économique globale visant à rendre la société plus solidaire. Les acteurs de l'IAE ont à faire valoir leur compétence, la pertinence de leurs réalisations. Il faut qu'ils soient pris au sérieux, ce que l'on ne constate pas toujours.

E. H. : *Parmi les parlementaires, pensez-vous être un tout petit nombre à prendre au sérieux ces questions de l'IAE, et de l'insertion sociale en général ?*

(1) Les conseils départementaux d'IAE instaurés par la loi en 1998 comptent également parmi leurs membres des représentants patronaux et syndicaux.

(2) Programme incitatif à la reprise d'un emploi par les chômeurs, engagé en 2001.



B. S. : Au sein des deux Commissions des Affaires Sociales, on peut repérer un véritable intérêt, qui n'est pas minoritaire, pour l'IAE. Mais c'est toujours un problème perçu comme difficile, car il nous met les uns et les autres devant nos responsabilités quant à l'organisation de la société en général. D'où une nécessaire modestie. La grande vertu de l'invention de l'IAE est d'avoir soulevé la question de l'intégration de l'humain dans l'économie. Comme Conseiller Général, j'ai obtenu par exemple que les questions d'insertion soient traitées par la Commission des affaires économiques, et non celle des affaires sociales ; il faut instaurer un dialogue d'envergure sociétale sur l'économie, sur l'emploi, sur le vivre ensemble... en dépassant la confrontation des intérêts des uns et des autres.

C. A. : Ce registre de réflexion et d'action est très important. Car en France, nous héritons d'un cloisonnement extrême entre le monde de l'économie et le monde du social. Les prises de conscience croisées des intervenants sociaux et des intervenants économiques représentent un progrès politique considérable, dont on peut être redevable à l'existence de l'IAE.

E. H. : *L'État a-t-il facilité ce rapprochement, ou est-il dû aux initiatives des acteurs concernés, dans telle filière, telle région...*

C. A. : C'est effectivement autour de filières particulières, dans lesquelles les structures d'insertion s'étaient multipliées (3), qu'il s'est produit. L'État a essayé de suivre.

A. S. : L'État, en tant que garant de la cohésion nationale et de l'emboîtement des subsidiarités, a pris des positions de fond. Il a plutôt tendance à considérer les acteurs de l'IAE dans un cadre un peu particulier, avec pour mission le retour des « brebis égarées » dans le « troupeau ». Quant aux politiques, elles sont variables selon le moment, les moyens alloués. On peut observer aussi que la politique de l'emploi a globalement été dissociée d'un objectif de lutte contre l'exclusion.

C. A. : Je parlerais néanmoins d'un accompagnement des initiatives d'IAE de la part de l'Etat. Mais les mises en œuvre des appuis de l'Etat sont toujours difficiles. La culture de l'administration est une culture d'édiction, de contrôle, plutôt que d'animation ou d'impulsion des politiques sociales.

Il y a, sauf dans quelques exceptions notables, un déficit d'acculturation des services administratifs à l'égard de ces organisations qui ont une autre façon de faire qu'eux. Ils les ignorent très souvent, quelquefois aussi ils essayent d'en faire des instruments d'une politique précise à vision immédiate ou limitée, et non pas du développement général de l'économie et de la politique générale de l'emploi.

(3) Bois, environnement, propreté, bâtiment.

B. S. : N'est-ce pas la fonction de l'État que d'être davantage gestionnaire qu'animateur ? Certes, avec des haut et des bas, les innovations sociales ont été acceptées par l'État et cela davantage en France qu'en d'autres pays voisins. Vu du reste de l'Europe, la recherche de cohérence, d'articulation des actions, etc., que l'on trouve dans la loi contre les exclusions, est considérée comme un progrès significatif. Indépendamment de cette loi, et grâce à la mobilisation des réseaux associatifs concernés, le chantier de l'IAE est resté ouvert en France depuis la fin des années 1970, quelles que soient les majorités politiques successives.

E. H. : *Si la tension sur le marché du travail se réduit encore, cette option serait-elle maintenue ?*

B. S. : Il peut exister spontanément un risque d'abandon de cette préoccupation. Mais le fait d'avoir maintenant des institutions partenariales nationales autour de ces enjeux (4) le réduit. Il existe aussi un cadre législatif avec une philosophie, écrite, d'adaptation des politiques aux changements du contexte social. La capacité de réaction face à une attitude qui pourrait être perverse est donc inscrite dans le droit.

A. S. : L'existence d'un accompagnement de l'État à l'égard de l'IAE ne fait pas de doute. Quant à parler de son soutien, cela renvoie inévitablement à la question des ressources allouées à ces structures par l'État. Et nous constatons un grand écart : la clarification, ces dernières années, des dispositions réglementaires concernant l'IAE a vraiment amélioré leurs conditions d'exercice. Mais sur le plan financier, l'État nous maintient dans une extrême précarité, et cette tendance est tellement forte qu'elle ne peut être que volontaire. En dehors de ceux des Entreprises d'insertion, et encore, il n'y a pas de financements structurels pour l'IAE. Tout est lié aux diverses mesures de la politique de l'emploi et aux « contrats aidés » qu'elle prévoit. S'il n'existe plus demain de Contrats Emplois Solidarité ou de CEC (5), il n'y a plus de chantiers d'insertion. Et les politiques sur ces contrats changent très vite, plusieurs fois dans une même année dans certains cas.

Une autre source de précarité est l'annualisation des budgets, et donc des subventions au fonctionnement des structures d'IAE. Les conventions pluriannuelles en sont restées aux effets d'annonce.

C. A. : Cette précarité des financements pèse lourd. Le Ministère des Finances est toujours difficile à mobiliser pour accroître ces ressources de l'IAE. Et au-delà de ces limitations de moyens, je remarque aussi des dysfonctionnements dans la mise en place des crédits : chaque année il y a une bonne raison pour qu'elle ne soit pas faite normalement. Même si l'administration essaie

(4) Conseil National pour l'Insertion par l'Activité Economique, Conseil National de Lutte contre l'Exclusion...

(5) Contrat Emploi Solidarité Consolidé.



de comprendre ces situations, trop d'accidents donnent le sentiment d'une organisation étrangère aux besoins de l'IAE. Au final, cela rend la vie de ce secteur difficile et ne valorise pas les efforts qui sont faits.

Pathologies collectives

B. S. : Si l'on n'est pas encore parvenu à rompre le carcan de l'annualisation, c'est, je pense, parce qu'on n'a pas un cadre conceptuel suffisamment clair et incontestable pour le décider. Les conventionnements automatiques qui existent dans le domaine de la santé pourraient être une référence. Mais c'est dans la réflexion de fond du Conseil National de la Résistance qu'elle s'enracine, et dans l'idée partagée qu'un malade n'est pas responsable de sa maladie.

Pour ce qui est de la pauvreté, nous n'avons qu'en partie abandonné l'idée séculaire que le pauvre en est lui-même son principal responsable. Notre société a des difficultés à prendre acte de ses pathologies collectives.

C. A. : On traite trop distinctement l'assistance aux personnes en-dessous du seuil de pauvreté, l'insertion par l'économique, et le défi de la formation des individus. Ces enjeux se recourent très souvent, mais très peu d'articulation et de réflexion conceptuelle commune existent sur ces trois champs. Un travail commun au niveau départemental est prévu par la loi (6), mais on est encore loin de le voir se concrétiser. Des opérations-pilotes devraient voir le jour.

A. S. : Ce travail commun ne peut naître ou progresser sans une impulsion forte de ce pilote qu'est l'État. On l'a vue pour le traitement de l'urgence sociale, ou de la santé, mais jamais pour l'IAE. Certains signes, localement, montrent que cette évolution est possible.

(6) Réunions entre les comités départementaux de lutte contre l'exclusion, de la formation, de l'insertion par l'activité économique.

Propos recueillis par Vincent Berthet