



LA RÉGULATION DES PAUVRES DU RMI AU RSA

conférence-débat et séminaire des 19 et 20 mai 2009
avec Serge Paugam (sociologue EHESS)



Table ronde le 3 octobre
avec Martin HIRSCH
Pour vraiment réduire
le chômage d'exclusion
à Roubaix (voir p. 23)

La régulation des pauvres par les contrats aidés, À QUELLES CONDITIONS ?

La « régulation des pauvres » pour reprendre le titre cru du dernier ouvrage de Serge Paugam, notre invité, et de Nicolas Duvoux, s'est faite en partie à Roubaix dans les programmes successifs de contrats aidés du secteur non marchand, c'est-à-dire les services publics au sens large, y compris le secteur associatif. Au début des années 90, autour de la Mission Locale puis de la mise en place d'un Plan Local d'Insertion par l'activité Économique se multiplient les « chantiers écoles » avec les contrats CES (Contrats emploi solidarité) puis CEC (Contrats emplois consolidés). À la fin des années 90 et au début des années 2000, c'est le programme « emploi-jeunes » qui fait florès. L'ensemble de ces postes en contrats aidés, ouverts dans les services publics, a constitué sans doute un recours utile pour une partie de la population exclue du marché du travail classique. Ces contrats aidés ont aussi permis de nombreuses expérimentations de recomposition, de diversification des services publics locaux. Nous ne partons donc pas de zéro, même si nous manquons d'un travail d'évaluation approfondi pour ne pas refaire les mêmes erreurs, puisque le plan de relance de l'État maintient un programme de contrats aidés dans le secteur non marchand avec le CAE (Contrat d'accompagnement à l'emploi) et le CAV (Contrat d'avenir) bientôt fusionnés dans un Contrat unique d'insertion.

La principale contradiction qui traverse les débats de l'UPC sur les contrats aidés pourrait se résumer par la formule suivante : « ce n'est pas l'emploi qui crée l'activité et pourtant c'est toujours au nom de la lutte contre le chômage que des moyens publics sont accordés ». L'inconvénient de cette approche par l'emploi est que la logique du nombre de postes créés finit toujours par l'emporter sur la qualité de l'activité et du poste créé. Le contenu de l'activité, le métier deviennent périphériques. Relancer un programme de contrats aidés dynamique suppose en premier lieu de redonner les moyens aux différents services publics de penser, d'organiser des activités supplémentaires, de définir les conditions d'encadrement, de formation, d'intégration d'éventuels nouveaux arrivants en contrats aidés sur de véritables postes de travail valorisants. Quels moyens d'ingénierie faut-il mettre en place pour que les différents services publics puissent se sentir soutenus dans l'élaboration de nouveaux projets supports de nouvelles embauches en contrats aidés ? Prendre en charge à 95% le coût du contrat aidé ne suffit pas à déclencher une embauche, il faut en parallèle une politique de définition de création d'activités nouvelles dans le secteur public accompagnée d'un affichage clair de l'évolution des effectifs en terme de renouvellement (départs en retraite, montée en qualification...) voire de créations de postes pour l'ensemble des services publics.

Le second obstacle exprimé de manière redondante dans nos échanges est l'effet de stigmatisation du contrat aidé lié à sa précarité et au fait qu'il soit strictement fléché pour un public éloigné du monde du travail. De discrimination positive, ces contrats peuvent avoir un effet de discrimination négative. La précarité du contrat aidé pourrait être atténuée en l'amenant par exemple à temps plein, en le proposant systématiquement pour une durée de trois ans (ce qui est actuellement possible avec le CAV mais sous certaines conditions), en mettant à niveau les droits des salariés en contrats aidés avec les autres statuts salariés. Pour limiter l'effet de discrimination négative, les contrats aidés doivent s'inscrire dans un programme suffisamment ambitieux, atteindre un « effet de masse » qui les rende lisibles de l'extérieur. Pour cela, il faut que les critères d'accès soient assouplis afin que les contrats aidés ne soient pas exclusivement réservés au public le plus éloigné de l'emploi.

Qu'on le veuille ou non, les contrats aidés dans le secteur non-marchand existent avec comme point d'appui une longue histoire à Roubaix, riche de multiples expériences. Les contrats aidés n'auront de sens que s'ils permettent d'ouvrir un espace pour réinterroger l'utilité sociale des services publics locaux, expérimenter de nouvelles organisations qui renforcent des activités reconnues utiles par les citoyens, et donc valorisantes pour les personnes qui occuperont ces postes, accessoirement bénéficiaires d'une aide de l'État. Dans ce contexte de crise économique et d'accroissement du chômage, le rôle de l'intervention publique et du secteur public fait figure de recours. Il semble difficile de se passer de l'utilisation des contrats aidés. Comment faire en sorte que ce recours ne se traduise pas uniquement par une couche de précarité supplémentaire juste pour faire baisser un taux de chômage ?

Vincent BOUTRY



LA RÉGULATION DES PAUVRES

Conférence-débat du mardi 19 mai 2009 au théâtre Pierre de Roubaix avec Serge Paugam

Plus de cent cinquante personnes des quartiers de Roubaix et de la métropole se sont retrouvées au foyer bar du théâtre Pierre de Roubaix pour écouter et discuter l'exposé du sociologue Serge Paugam. Cette conférence était le deuxième rendez-vous du cycle de rencontres intitulé « du RMI au RSA » proposé par l'Université populaire et citoyenne. À l'heure de la mise en œuvre du RSA, Serge Paugam a remis en perspective l'évolution de la notion de solidarité dans notre société, oscillant entre assurance et assistance avec entre les deux, l'invention de l'insertion. Il nous a engagés à retrouver le sens de l'action collective, en premier lieu dans le travail social d'accompagnement des publics en situation de précarité, pour refonder des solidarités reconnues et partagées par l'ensemble de la société.

La solidarité : de la similitude à la complémentarité

C'est Émile Durkheim, père fondateur de la sociologie en France, qui en 1893 dans sa thèse *De la division du travail social*, analyse et définit ce que signifie « être solidaire » dans les sociétés modernes. Dans les sociétés anciennes, la solidarité était « mécanique », fondée sur la similitude des situations entre les individus. On appartenait d'abord à un groupe social doué d'une conscience collective très forte, d'un esprit de groupe qui permettait aux individus d'être fortement intégrés. Les individus étaient

solidaires parce qu'ils étaient semblables. Dans les sociétés modernes, avec la division de plus en plus poussée du travail, les individus sont appelés à occuper des fonctions différentes les unes des autres. La conscience collective qui faisait la force des sociétés traditionnelles va disparaître face à la différenciation progressive des individus. La solidarité sera alors fondée non plus sur la similitude mais sur la complémentarité entre les individus. On est sur le principe d'une intégration fondée sur le monde du travail. Durkheim souligne le risque de l'individualisme et la nécessité, en particulier pour les sciences sociales, de rappeler que les individus font partie d'un tout qui constitue une « unité organique ».

Le travail comme « lien de participation organique »

Nous sommes appelés en tant qu'individus pendant la période la plus longue de notre vie à exercer une activité dans le monde du travail et donc à être rattachés aux autres par ce « lien de participation organique ». Quel est l'apport de ce lien social au monde du travail ? Il est d'abord une protection, une certaine sécurité d'existence par le salaire mais aussi par l'emploi stable. Des droits sociaux se sont attachés au travail, notamment la sécurité sociale. L'individu dans le monde du travail a aussi besoin d'être reconnu, et donc d'exercer un travail qui a une certaine utilité, qui lui procure de la satisfaction. Ce lien de participation organique est donc à la fois protection et reconnaissance. Pour qu'il fonctionne,



Chercheur et citoyen

Serge Paugam est professeur de sociologie à l'EHESS (École des Hautes Études en Sciences Sociales) et directeur de recherche au CNRS. Il dirige l'Équipe de Recherche sur les Inégalités Sociales (ERIS) au Centre Maurice Halbwachs ainsi que la collection *Le Lien social* aux éditions PUF (Presses Universitaires de France). En 1988, quelques mois avant la mise en place du RMI, il soutient sa thèse de doctorat intitulée *la Disqualification sociale*, fondée sur une recherche réalisée à partir d'une enquête menée dans la région de Saint-Brieuc (en Bretagne) sur le phénomène que l'on dénommait à l'époque « la nouvelle pauvreté ». Vingt ans plus tard, il dirige la thèse d'un de ses étudiants Nicolas Duvoux sur le même thème et ils décident de publier ensemble un livre intitulé *la Régulation des pauvres, du RMI au RSA* qui tente de comparer l'évolution de notre regard sur la pauvreté, ces vingt dernières années en France. Pour Serge Paugam, ces recherches correspondent aussi à un engagement citoyen, à produire et partager une contribution qui se veut utile à la question sociale.

il faut que l'individu puisse compter sur son emploi, d'où l'importance d'accéder au statut de CDI (contrat à durée indéterminée).

Du solidarisme à la Sécurité sociale

Léon Bourgeois, homme politique, publie en 1896 un livre qui s'intitule *la Solidarité*. Il propose un système d'organisation de la société qui considère que chacun, dès sa naissance, a une dette sociale : nous bénéficions des bienfaits du travail des générations passées. Nous devons restituer et si possible faire fructifier cet héritage. Cela signifie : faciliter la transmission de cet héritage pour les générations futures. Pour atteindre cet objectif, nous devons rester unis, éviter que certains ne s'effondrent à cause du chômage, de la maladie... Nous serions des « associés solidaires ». À l'époque, le solidarisme est pensé au niveau de la nation mais rencontre de grandes résistances. Les premières grandes lois sociales apparaîtront dans les années 30, mais il faudra attendre la libération pour qu'un demi-siècle après le texte de Léon Bourgeois, le compromis de la Sécurité sociale soit adopté. Pensée en terme universels, la Sécurité sociale connaît des limitations : il fallait avoir un emploi, être citoyen français et on ne se souciait pas, à cette époque, des inégalités hommes-femmes. C'est le travail de l'homme qui devait assurer la protection sociale de la femme et des enfants. Ce système reposait donc à la fois sur la notion d'emploi stable et de famille stable.

Le retour de l'assistance

À partir des années 70, les fondements de la protection sociale, emploi stable et famille stable, s'effritent. Le chômage et les divorces sont en progression.

Sans reconsidérer l'ensemble du système, des revenus minimum d'assistance sont mis en place : l'allocation parent isolé, l'allocation veuvage, le chômage de longue durée, le minimum vieillesse. Progressivement, ces minima sociaux censés rester résiduels sont devenus importants. La régulation de la pauvreté est moins dans la logique du solidarisme de Léon Bourgeois que dans l'assistance. C'est cette logique qui va primer dans l'arrivée du RMI face à la montée du chômage dans les années 80. Le revenu minimum d'insertion a été voté le 1^{er} décembre 1988. Tous les candidats à l'élection présidentielle étaient favorables à la mise en place d'un tel système. Dans les sondages, neuf français sur dix y étaient aussi favorables. Le texte de loi du RMI voté à la quasi unanimité, précise qu'il s'agit d'une dette de la Nation à l'égard des plus pauvres. Cela renvoie à l'un des principes du solidarisme mais sans être « associés solidaires » dans un système d'assurance. La Nation doit, elle même, intervenir en plus du système d'assurance par un système particulier qui est celui de l'assistance.

L'invention de l'insertion

Comme on est gêné de donner un revenu d'assistance sans autre statut, on invente la solution de l'insertion qui va permettre d'arriver à ce compromis. L'idée est qu'on ne doit pas rester allocataire du RMI toute sa vie, qu'il faut s'en sortir et donc, l'insertion devient un impératif national. À cette époque, pendant les premières années du RMI, il y a eu une effervescence dans la vie institutionnelle française. Dans tous les départements se mettent en place des Commissions locales d'insertion, des Programmes départementaux d'insertion. Il y a eu partout beaucoup d'investissement, d'ingéniosité pour réussir le pari de l'insertion. Cela a

duré une dizaine d'années, mais la loi prévoyait 350 000 allocataires et l'on a atteint le chiffre d'un million au milieu des années 90. Il fallait des moyens plus ambitieux, qui donneront lieu en 1998 à la loi de lutte contre les exclusions, sans toucher au RMI.

RMI-RSA : de la compassion à la culpabilisation des pauvres

La période 1988-1998 peut être considérée comme un « cycle de la compassion » à l'égard des pauvres. Dans les enquêtes, en France comme en Europe, on expliquait la pauvreté essentiellement par l'injustice sociale. Il n'y avait pas de remise en cause du principe du RMI. À la fin des années 90 et au passage à l'an 2000, il y a eu une sorte de basculement pour considérer que la pauvreté s'explique par la paresse. On entre dans un cycle de culpabilisation des pauvres. L'explication par l'injustice sociale s'effondre. La seule politique sociale acceptable devient alors « inciter les pauvres à travailler ». En 2003, le gouvernement tente de réformer le RMI en RMA (Revenu minimum d'activité) en s'orientant vers le *workfare* anglo-saxon qui oblige les pauvres à travailler. Mais les départements et les communes de gauche refusant de rentrer dans cette logique, le dispositif RMA est abandonné. L'élection





présidentielle de 2007 met en avant le mérite, valorise la France qui se lève tôt, l'incitation au travail. C'est dans ce terreau que se prépare la mise en œuvre du RSA (Revenu de solidarité active) de Martin Hirsch.

Du RSA à la formation tout au long de la vie

Le RSA s'est bâti sur deux constats, d'une part les allocataires RMI n'étaient pas incités à reprendre le travail parce qu'ils perdaient de l'argent à accepter des emplois précaires. D'autre part, ces derniers ont fortement augmenté notamment pour les emplois des femmes à temps partiel, faisant apparaître la figure du travailleur pauvre. Le RSA va donc cumuler un revenu du travail avec un revenu d'assistance. Ce système est d'essence libérale, par l'activation, en incitant les personnes à reprendre une activité même

précaire. Il existe une autre façon de mettre en place des programmes d'activation en accompagnant les personnes dans un gros effort de formation et de requalification comme cela se fait dans les pays nordiques. Il s'agit alors de tirer les personnes vers des emplois stables. Le RSA ne suffit pas à atteindre cet objectif. Plutôt qu'un tremplin vers l'emploi, il risque de pérenniser des situations intermédiaires entre l'emploi stable et l'assistance. Comme le souligne à juste titre le sociologue Robert Castel, il existe aussi un risque de juger les bénéficiaires méritants qui acceptent un emploi précaire et les autres soupçonnés de profiter de l'assistance.

Plus ou moins solidaire

Nous sommes entrés à nouveau dans une période de crise dans laquelle le chômage va devenir encore plus massif. Mais dans ce contexte, il n'est pas impossible qu'on assiste à un retournement progressif de la perception de la pauvreté et de l'exclusion. Au regard des enquêtes statistiques européennes, en période de forte croissance et de baisse du chômage, les représentations sociales de la pauvreté sont beaucoup plus attachées à l'idée de paresse. En période de crise profonde, de dégradation du marché de l'emploi, on est beaucoup plus enclin à avoir une attitude compatissante, favorable à des mesures de solidarité. Le cycle de l'intervention sociale en direction des pauvres suivrait le cycle de l'activité économique. Mais les mesures de lutte contre la pauvreté se gagnent toujours à partir de la doctrine du solidarisme qu'il ne faut pas abandonner. Nous sommes des « associés solidaires », il faut mettre en place des mesures les plus généralistes possibles en ayant le moins possible recours à l'assistance.

le débat

La notion de solidarité amenée par des intellectuels comme Léon Bourgeois a évacué la notion de fraternité, apparue dans le champ politique en 1848. C'est à cette date que la fraternité devient la devise de la République. La 3ème république développe la solidarité et élimine la fraternité. La solidarité est tout à fait compatible avec les inégalités, l'exclusion, le capitalisme, la démocratie, mais elle ne permet pas de résoudre des questions de fond. La fraternité fait apparaître d'autres potentialités. Ne faut-il pas réhabiliter la fraternité? Régis Debray a publié récemment un livre intitulé *Moment de fraternité, il semble dire que c'est peut-être le moment de sortir de la logique de solidarité pour la fraternité. Qu'en pensez-vous ?*

Régis Debray utilise une image que l'on peut discuter, il dit: « la fraternité correspond davantage au feu de cheminée, on est tous réunis autour du foyer, alors que la solidarité ça fait un peu chauffage central ». Il est vrai que la solidarité s'impose aujourd'hui à travers des mécanismes bureaucratiques. Chacun paye ses cotisations sans vraiment avoir le sentiment d'être solidaire. Alors qu'est ce qui anime la solidarité ? La solidarité peut être définie comme la conscience d'appartenir à un collectif qui partage un destin commun. Nous sommes solidaires les uns des autres en France parce que nous avons considéré que nous avons un destin commun, notamment à l'issue de la seconde guerre mondiale. Nous avons vécu ensemble des épreuves, il fallait se redresser ensemble et c'est à partir de là qu'a été mis en place le système ambitieux de la Sécurité sociale. L'idée de fraternité semble plus

pauvre en ce qu'elle risque de conduire à un entre-soi. On ne met pas tout le monde autour d'un foyer de cheminée. On ferait fausse route en abandonnant l'idée de solidarité pour la fraternité.

La loi RSA risque de créer une séparation plus forte entre l'accompagnement professionnel avec Pôle Emploi et l'accompagnement social pour les gens jugés inemployables. Qu'en pensez-vous ? Des mesures de soutien à la famille et au logement, au-delà d'un revenu uniquement lié à la reprise d'un travail, sont aussi nécessaires.

Je ne peux que souligner l'importance d'un accompagnement global. L'individu ne peut pas se couper en morceaux. Des expériences positives ont été menées dans les Programmes départementaux d'insertion en offrant des activités à un public éloigné de l'emploi, avec un accompagnement basé sur la confiance, qui intègre des dimensions telles que la santé. De tels supports peuvent remobiliser les personnes. Avec le RSA, il faut se méfier d'un recentrage abusif sur le travail en oubliant l'importance de dimensions telles que le soutien familial ou le logement.

Comment redonner une place dans la société qui puisse redonner confiance à la personne souvent stigmatisée et enfermée par son RMI sans accès à un travail stable ? Parfois l'accompagnement démonte la solidarité en isolant et en culpabilisant la personne. Les travailleurs sociaux se sentent aussi disqualifiés par rapport à leur expertise, ils ont de moins en moins de temps et de moyens pour accompagner véritablement les personnes.

L'évolution générale, pas seulement dans l'action sociale, est à l'individualisation. La responsabilité

individuelle est renforcée. C'est de l'individu que doivent venir toutes les solutions. L'accompagnement vise alors à restaurer le dynamisme de l'individu pour qu'il trouve lui-même les solutions aux problèmes. Nous avons beaucoup de mal à penser collectif, alors que comme le disait déjà Durkheim il y a un siècle, c'est à partir de la conscience de l'individu d'appartenir à un collectif que l'on peut agir et se reconnaître solidaire. Nous avons du mal à cerner aujourd'hui les collectifs porteurs.

Les classes sociales sont moins visibles avec leurs organisations de défense des droits, etc. Les individus appartiennent aujourd'hui à des groupes multiples et instables. Leur insertion dans ces groupes n'est pas durable et constitue une fragilité relationnelle. Il est donc nécessaire de revaloriser les collectifs, faire éclore des revendications pour renforcer cette conscience de la solidarité. Dans ce contexte d'individualisation, le travail social est devenu très difficile. Les travailleurs sociaux ont perdu beaucoup d'autonomie en fonctionnant à travers une multitude de dispositifs difficiles à maîtriser. Le travail social ne vise plus qu'à faire entrer les gens dans les dispositifs, mettre en adéquation la population avec les dispositifs. Le travail social s'est prolétarisé, l'expertise s'est complètement appauvrie. Les travailleurs sociaux doivent lutter pour restaurer des capacités plus grandes d'autonomie, ne pas être tributaire de ce système institutionnel qui à bien des égards est inopérant.

Par exemple, le quartier populaire de l'île Saint-Denis à Paris. C'est un quartier qui a une mauvaise réputation. Nous avons mené une enquête et calculé un score de « détresse psychologique » sur plusieurs quartiers et il se trouve qu'à l'île Saint Denis, le taux de détresse est très bas. Les gens sont heureux. Mais si vous interrogez les acteurs de la politique de la Ville, les institutions, les bailleurs sociaux, ils considèrent que les gens sont très malheureux, qu'ils sont assez hostiles à tout ce qui

est proposé d'en haut. On a constaté une capacité de résistance de la population et de prise en charge des problèmes à l'échelle locale. On trouve des militants de base, des anciens locataires qui font un travail social sans être travailleurs sociaux, pour accueillir les nouveaux, les socialiser dans le quartier. Il y a effectivement du collectif mais qui n'est pas connu des institutions. Ça signifie qu'il y a un travail social de terrain important à faire mais que les travailleurs sociaux, compte tenu des charges administratives, n'arrivent plus à faire.

Quel est votre avis sur le montant des minima sociaux qui sont en deçà du seuil de pauvreté. Aujourd'hui, on ne peut pas vivre avec 454 euros par mois! Quand le GADE (Groupe d'action des demandeurs d'emplois) a posé récemment la question à Martin Hirsch, d'augmenter les minima sociaux, ce dernier a répondu que l'écart deviendrait



trop faible avec ceux qui travaillent. Mais, ils n'ont qu'à se battre pour de meilleurs salaires !

Il faut réfléchir en terme de qualité des emplois comme cela se fait notamment dans les pays scandinaves en refusant le développement d'emplois précaires. Il est politiquement incorrect de proposer des emplois qui n'offrent aucune garantie de promotion ou de carrière. Dans ces pays, les syndicats réfléchissent en permanence sur ce qui est tolérable ou non en termes d'emploi si bien que les emplois précaires ont tendance à être refusés socialement. À partir de là, on peut développer un système de revenu minimum et de protection sociale beaucoup plus généreux. En France, essayons de réorganiser le marché du travail de façon à encadrer encore davantage le travail précaire juridiquement.

Quand on dit « ne pas subir les dispositifs qui viennent d'en haut » on pense souvent à l'État mais on oublie l'Europe qui, même si elle n'a pas de compétences en matière sociale, influence les politiques sociales. Le traité de Lisbonne en 2000 a entériné le modèle du «workfare» anglo-saxon. C'est bientôt les élections européennes, et on a peu de débat sur ce modèle social européen. L'Europe définit des batteries d'indicateurs mais j'ai l'impression que même les grandes fédérations de travail social en France ne participent pas à ces débats. Comment peut-on faire pression sur l'Europe ?

L'essentiel des politiques sociales reste malgré tout de compétence nationale même si vous avez raison de souligner l'influence de l'Europe favorable à l'extension d'un modèle de type anglo-saxon. Penser que l'on peut substituer la solidarité nationale par des programmes

européens est un leurre. Avec d'autres chercheurs, dans un ouvrage intitulé «Repenser la solidarité», nous avons proposé un «système d'emboîtement multi-solidaire» décliné de l'échelon local à l'échelon régional, national et supra-national. Pour cela il ne faut pas penser la solidarité à l'échelon le plus large mais, au contraire, faire fonctionner les solidarités aux échelons inférieurs pour ensuite envisager de dépasser le cadre national. Mais ce dépassement n'est possible que pour obtenir un plus et non un moins. Aujourd'hui avec une Europe guidée par des objectifs néo-libéraux, il faut résister en France et mettre en place comme on a su le faire dans le passé des programmes de solidarité vraiment ambitieux.

Que pensez-vous de l'évolution de la société occidentale, surtout européenne, vers le communautarisme, qui va à l'encontre d'un projet global solidaire aux niveaux national, régional et local ?

La tradition républicaine française a tendance à voir l'affirmation communautaire ou identitaire comme un danger, une menace de fracture nationale et sociale. Il faut conserver un esprit tout à fait républicain, mais en même temps, il ne faut pas toujours avoir peur de l'organisation communautaire. Il me semble souhaitable que dans certains quartiers, il y ait une forme d'organisation qui épouse une organisation culturelle qu'il faut valoriser en tant que telle. S'y opposer radicalement peut nuire également à la cohésion sociale du quartier. Il faut donner des possibilités d'ouvertures culturelles sur la base des diverses appartenances ethnico-religieuses, même s'il faut rester attaché très fortement à nos institutions républicaines.

Séminaire du 20 mai à la Maison des associations

RSA, contrat unique d'insertion, quelle dynamique de créations de postes dans le **secteur public et associatif ?**

Ce séminaire avait pour objet d'approfondir les deux propositions issues des précédents travaux de l'Université populaire et citoyenne sur la question des contrats aidés du secteur non marchand. Le poids du contexte libéral de remise en cause du service public et de précarisation de la vie associative a lourdement pesé sur les débats de ce séminaire. Nos débats ont eu tendance à rester centrés sur un « pour ou contre les contrats aidés ? » sans parvenir à aller au-delà des propositions formulées en introduction par l'UPC. Quels sont les éléments de réussite d'un plan de relance... des contrats aidés. Le chemin a semblé encore long à la vingtaine de participants, dont Serge Paugam, pour arriver à redonner du sens et une dynamique positive aux contrats aidés limités dans leur forme CAE (Contrat d'accompagnement à l'emploi) qui même rebaptisés Contrat unique d'insertion (CUI) restent encore bien en-deçà de la dynamique « emplois jeunes ».

L'état des propositions de l'Upc

Lors du second forum citoyen en décembre 2008, deux propositions ont été mises en débat :

■ **des CUI (Contrat Unique d'Insertion) intégrés dans les services publics.** En mobilisant localement

l'ensemble des services publics afin qu'ils affichent un programme ambitieux de création de CUI intégrés dans les services, mis à niveau avec le statut des agents titulaires pour réduire l'effet de stigmatisation et renforcer de réels débouchés à l'emploi.

■ **des CUI sur des nouveaux services d'utilité sociale.** Avec les associations de l'économie sociale et solidaire, développer ou expérimenter de nouveaux services en mobilisant en CUI des demandeurs d'emplois qualifiés, là aussi pour limiter l'effet stigmatisant du contrat aidé sur un métier en construction.

Trois premiers principes d'actions sont ressortis des débats du forum citoyen pour avancer sur la mise en œuvre de ces propositions :

■ Travailler la sortie du contrat aidé en proposant de véritables situations de travail qui s'inscrivent dans une logique de métier et de qualifications.

■ Réintroduire de la durée dans les contrats aidés, obtenir des CUI de trois ans minimum. En amont de l'embauche d'un contrat, prendre en compte le temps d'émergence d'un véritable projet d'activité établi par l'employeur avec l'ingénierie nécessaire.

■ Atteindre un effet de masse pour rendre lisible et appropriable la mesure de contrat aidé, par les employeurs comme par les demandeurs d'emploi.

Éléments de bilan sur les emplois jeunes

La mesure « emploi-jeune » et sa mise en œuvre est ce que l'on peut considérer de plus abouti en matière de contrats aidés. Malheureusement, nous disposons de trop peu d'éléments d'évaluation de ce dispositif, notamment au niveau local. Rappelons tout de même que ce programme a été lancé en octobre 1997 suite aux rapports de huit personnalités qualifiées dans différents secteurs d'activités potentielles. Des Conventions promotion emploi, des diagnostic territoriaux, des moyens d'accompagnement de porteurs de projet ont été mis en place. 310 000 postes permettant 470 000 embauches dont 30 % dans l'Éducation nationale, la Police et la Justice, ont été réalisées. En novembre 2006 une enquête de la DARES sur 3200 jeunes établit que 75 % d'entre eux ont le BAC ou plus, et que 75 % des jeunes avec deux ans d'ancienneté en emploi jeune sont sortis avec un emploi, chez le même employeur pour 63 % d'entre eux. À Roubaix, la mairie au 31 décembre 2001 avait dans son effectif 187 emplois jeunes sur un total de 481 agents en contrats aidés. Sur la période 2001-2005, 144 agents municipaux sont recrutés parmi les contrats aidés (dont 44 emplois jeunes) sur 645 recrutements au total. Aujourd'hui la mairie dispose d'une centaine de contrats aidés sur quelques centaines à Roubaix. L'hôpital a réduit sensiblement les recrutements en contrats aidés.

Les acquis des emplois jeunes

Plusieurs participants ont souligné les apports positifs des emplois jeunes : c'était une mesure ouverte largement à tous les jeunes, qui a créé un



véritable intérêt et mouvement dans la jeunesse. En ne s'adressant pas uniquement aux jeunes en grande difficulté, cette mesure a été moins stigmatisante. Elle a permis de rétablir un peu d'égalité des chances dans l'accès à l'emploi public pour des jeunes étudiants ou bacheliers. Elle a joué le rôle d'amortisseur social en permettant aux jeunes d'accéder à une première expérience professionnelle, sinon c'était la précarité tout de suite. Il y a eu une ingénierie, mobilisant les acteurs institutionnels du territoire, pour qualifier les futurs employeurs.

Les limites du programme emploi jeunes

Ce sont essentiellement des jeunes diplômés qui ont été embauchés, notamment dans les grandes administrations, sans qu'on réussisse à mélanger les catégories de public. Il y a eu un manque de reconnaissance des emplois créés par les employeurs. Les profils de poste sous le

vocabulaire « médiateurs » n'étaient pas forcément bien reconnus ni identifiés en terme de qualification, de formation, d'encadrement, de validation des acquis. La dynamique avec les syndicats pour obtenir plus de reconnaissance n'a pas été suffisamment forte. Le succès du programme emploi-jeune en terme de débouchés est à relativiser dans une période très favorable à l'emploi. Le nombre de chômeurs avait régressé d'un million.



La trappe à précarité des contrats aidés

Voulus comme des sas vers l'emploi, les contrats aidés n'ont souvent pas permis de déboucher sur un emploi. Ils sont devenus parfois stigmatisants pour la recherche d'emploi, et ont généré beaucoup de déceptions. Les services publics, les collectivités, les associations n'ont pas pris la mesure de l'effort à fournir pour réussir l'insertion d'un contrat aidé. Il ont eu souvent tendance à sélectionner les candidats les plus qualifiés. L'aide au poste s'est souvent substituée à l'aide au projet dans les associations : « on embauche pas cher et ensuite on demande au contrat aidé de faire tourner la boutique ». Quand le contrat aidé se termine, l'association ne peut plus mener son activité, n'a plus de bénévoles. Les membres du GRAS (Groupe régional associatif salariés) présents au séminaire revendiquent plutôt le boycott des contrats aidés considérant qu'il n'appartient pas aux associations de servir de suppléant au rabais de la politique de l'emploi. Ils demandent que l'État investisse dans l'aide aux projets associatifs, que les collectivités locales refinancent des subventions de fonctionnement pour créer le cas échéant des emplois pérennes.

La dégradation de l'accueil des contrats aidés

Pour plusieurs participants, les contrats aidés n'ont de sens que si l'on intègre dès le départ la sortie vers l'emploi. À partir de cet objectif de sortie clairement exprimé, il devient possible et nécessaire de bâtir un parcours de formation en jouant l'alternance pendant le contrat aidé. Tout cela suppose un

engagement et un contrôle de l'employeur qui n'est pas suffisant aujourd'hui. À l'Éducation nationale, on annonce l'embauche de 5 000 CAE et dans le même temps on réduit l'accompagnement social de ces personnels. Dans les services du Conseil régional, on a déjà du mal à accueillir un étudiant-stagiaire et on voit mal comment s'engager sur l'accompagnement de personnes en contrats aidés.

Une participante, professeur de français pendant dix-sept ans en Algérie, s'est retrouvée en CES à faire traverser les enfants à la sortie des écoles. Elle entreprend une formation pour faire reconnaître son diplôme en France mais faute de financement, la formation s'arrête... Après ce parcours du combattant, elle abandonne. La relance des contrats aidés encouragée par Pôle Emploi et la DRTFP, sans l'ingénierie d'élaboration des projets et d'accompagnement des contrats aidés, ne suffira pas.

Travailler le sens de l'activité

Serge Paugam nous rappelle les trois dimensions de l'homme dans le travail :

- l'homo faber, « se faire en faisant », c'est l'individu face à son œuvre ;
- l'homo economicus, qui recherche un salaire, des avantages ;
- l'homo sociologicus, qui est constitué par le regard des individus pour être reconnu, apprécié par son travail.

Dans les années soixante, l'homo faber était faible. L'ouvrier avait un rapport instrumental au travail et il se rattrapait sur l'homo economicus. On a parlé d'ouvrier de l'abondance par opposition aujourd'hui à l'ouvrier de la précarité. Les conventions collectives avec les grilles de qualifications et de salaires

offraient aussi une reconnaissance. On savait où on se situait dans la hiérarchie sociale. Aujourd'hui il faut réorganiser ces trois dimensions si l'on veut créer des emplois qui offrent une réelle insertion.

Défendre les valeurs du service public et de la vie associative

Beaucoup de gens trouvent plus de sens à travailler dans le service public et le monde associatif. Ce secteur d'activité a ouvert d'autres façons d'aborder le travail que la logique purement libérale et marchande. L'utilisation des contrats aidés devrait être conçue pour ouvrir une nouvelle porte d'accès aux services publics et à l'emploi associatif plutôt qu'uniquement comme sas vers l'entreprise. Défendre les valeurs de services publics et associatifs c'est aussi tenter de réduire l'écart entre un secteur d'emplois précarisés et d'emplois sécurisés pour faciliter le passage de l'un à l'autre. Le premier niveau de réponse est de refuser l'utilisation des contrats aidés en l'état et d'appeler au boycott des contrats aidés. Le deuxième niveau de réponse est de penser malgré tout leur utilisation pour en fixer les conditions à réunir et en faire un outil utile pour les bénéficiaires, le renouvellement du service public ainsi que de la vie associative. Ces deux niveaux ne s'opposent pas forcément en ce qu'il ne s'accommodent pas tous les deux du paysage actuel des contrats aidés. Ils peuvent être portés par des acteurs différents. S'appuyant sur la longue histoire des contrats aidés à Roubaix, l'Université populaire et citoyenne a pris le parti de travailler sur le deuxième niveau, à savoir la définition des conditions de mise en œuvre d'une politique ambitieuse de contrats aidés.

Adeline HENNION, 29 ans, originaire du Mans, roubaisienne d'adoption, est enseignante en sciences économiques et en sociologie (maîtrise et CAPES). Arrivée à Lille en 2004, elle enseigne deux ans à Denain puis à Tourcoing au lycée Sévigné. De retour de congé maternité, son poste a été supprimé à Sévigné qui se spécialise sur les filières professionnelles et technologiques. Adeline doit alors assurer des remplacements sur les lycées de la métropole ce qui n'est pas toujours facile à concilier avec sa petite fille. Elle récupérera à la rentrée prochaine un poste fixe au lycée Gambetta à Tourcoing.



« Quel est le stigmate le plus discriminant pour trouver un emploi : être au chômage ou être en contrat aidé ? »

Le travail est devenu une simple marchandise

Dans notre société, le chômage reste vécu négativement car l'identité se forge essentiellement au travail. Le chômage crée l'instabilité et la pauvreté. Les politiques de développement du temps partiel et des contrats aidés ne sont pas satisfaisantes. La question du chômage est liée au choix d'une société libérale qui pense en terme d'individu sans s'attarder sur le bien être collectif. Le travail est instrumentalisé, c'est une marchandise comme une autre pour répondre temporairement à des besoins et dont on peut se débarrasser quand la demande baisse. Il faut une guerre ou une catastrophe pour que ce système amène croissance économique et emplois. Les trente glorieuses sont venues après la seconde guerre mondiale. Mais aujourd'hui, le système bénéficie d'une « armée de réserve » au chômage. Dans ce contexte, pourquoi une entreprise se mettrait-elle à faire du social ? Elle va plutôt embaucher un diplômé, expérimenté, masculin et de type européen... Ce système libéral avec des entreprises qui font des profits à outrance en délocalisant est de plus en plus contesté.

Vers une autre gouvernance économique

Deux pistes sont possibles, la première est déjà largement explorée, c'est celle des nouveaux besoins non satisfaits tels que les services d'aide aux personnes avec les chèques Emploi-Service, mais cela reste souvent des petits boulots qui manquent de reconnaissance et de qualifications. L'autre piste est le développement durable qui intègre trois dimensions : « écologique », en produisant de manière responsable pour ne pas compromettre l'avenir des générations futures ; « économique » en produisant du mieux être, un travail digne ; et enfin « sociale » en portant des valeurs, une éthique, en restant attentif à l'intégration de tous. Il faut un

renouvellement très fort pour réussir à changer nos structures économiques. En Grande-Bretagne, des collectifs de chômeurs ont organisé des systèmes d'échanges non marchands, baptisés SEL (Système d'échange local) qui commencent à se développer en France. Il faut rebâtir des réseaux d'entraide qui ont été affaiblis par l'éclatement des collectifs de travail.

Les contrats aidés comme une première marche ?

Le point positif des contrats aidés, c'est qu'ils permettent de garder le contact avec le marché du travail. Pour des personnes exclues, le contrat aidé peut être une première marche. Le problème est que le contrat aidé n'offre pas suffisamment de débouchés vers l'emploi à la sortie. Les personnes retrouvent au mieux un autre contrat aidé ou retournent au chômage. Le contrat aidé devient alors stigmatisant pour trouver un emploi. Quel est le stigmate le plus discriminant pour trouver un emploi : être au chômage ou être en contrat aidé ? Il faut donc renforcer les moyens d'accompagnement autour des contrats aidés, associer les employeurs potentiels à l'issue du contrat pour qualifier les personnes durant le contrat aidé.

Reconnaître les compétences

La VAE (validation des acquis de l'expérience) est une très bonne idée mais qui ne fonctionne pas parce qu'il y a un manque d'information, et que la procédure complexe demande aux personnes d'acquies de nouvelles qualifications. Mon père a travaillé 25 ans chez Renault, il est depuis 5 ans au chômage avec un handicap (reconnu Cotorep cat. B). Il a pourtant de nombreuses compétences qui ne sont pas attestées. La VAE devrait d'abord être basée sur la reconnaissance des compétences de la personne pour l'aider à retrouver un emploi.



Arnaud Delcourt, 38 ans, actuellement demandeur d'emploi, est un aventurier, entrepreneur social, jaloux de sa liberté, prêt à travailler pour des projets qui collent avec ses compétences mais aussi avec ses convictions sociales et écologistes. Après des études de communication et de commerce, il décroche une mission de webmaster puis intègre la coopérative Insite en 1996 à l'époque du développement des premiers sites internet et des logiciels libres. Rapidement, les sites internet deviennent multimédias avec du son et de l'image, et le webmaster devient chef de projet d'une équipe pluridisciplinaire. En 2001, il crée en 3 semaines une nouvelle entreprise dans le même secteur baptisée « Inouï ». En 2004, fatigué de devoir en permanence se mettre à jour au niveau informatique, il négocie son départ et bénéficie encore à l'époque de trente mois d'assedic qui lui permettent de « voir venir ». Au chômage, il retrouve ses engagements associatifs avec l'Usine à Image qui édite le magazine culturel DDO. Entré comme trésorier, il finira comme président par défaut et assumera la liquidation du journal. Il s'implique dans l'association « Chti'vélo » qui obtient en 2003 un local à la gare de Lille et recrute 6 emplois jeunes pour développer la location et le gardiennage de vélos en ville. En 2006, suite à une période de conflits entre les salariés, il finit par assumer la fonction de direction, salarié pendant un an, dans un contexte difficile de désengagement des financeurs. Au chômage depuis 2007, et bientôt en fin de droits, il milite activement au GRAS (Groupe régional des associatifs salariés et militants en Nord-Pas-de-Calais, <http://gras-npdc.jimdo.com>) qui lutte contre la précarité de l'emploi dans le secteur associatif.

« Les associations ne sont considérées que comme des **variables d'ajustement** de la politique de l'emploi »

Quand l'association devient employeur

Les associations, parce que l'État leur finance des contrats aidés à peu de frais, ne prennent pas toujours la mesure de l'impact de l'embauche d'un ou plusieurs salariés. Cela modifie les rapports entre bénévoles et salariés. Les bénévoles qui fonctionnent sur le volontariat, ont des difficultés à assumer une fonction d'employeur, à prendre en compte le droit du travail, à considérer les heures supplémentaires. La fonction employeur d'une association n'est pas suffisamment prise en compte et devrait faire l'objet d'un financement complémentaire au contrat aidé. L'État et les collectivités ne prennent pas en considération comme ils le devraient, le projet associatif dans le financement des contrats aidés. Les associations ne sont considérées que comme des variables d'ajustement de la politique de l'emploi. Sur ce point l'encadrement de la mesure « emplois jeunes » était bien meilleur qu'aujourd'hui avec les CAV (Contrats d'avenir) et les CAE (Contrats d'accompagnement à l'emploi). La politique actuelle pousse les associations à être des employeurs précaires.

Retrouver du temps bénévole et de la gratuité

L'État met en place des financements des contrats aidés qui sont dégressifs avec un modèle de pérennisation marchand de l'activité dont les recettes propres devraient augmenter. Cela vide le projet associatif de sa substance et le transforme en un projet économique concurrentiel. Le projet associatif est basé sur des valeurs de solidarité et de gratuité. Il ne peut se réduire au seul rapport marchand ou

à une pure logique de prestation de service. Il faut redonner les moyens aux bénévoles d'avoir du temps libre pour s'engager dans la vie associative. Au-delà du RSA, il faut engager le débat sur une allocation universelle déconnectée du travail marchand. Il faut aussi pérenniser des projets associatifs en leur donnant une stabilité via une subvention forfaitaire de fonctionnement pour pouvoir ensuite bâtir des projets. Aujourd'hui, les pouvoirs publics payent des prestataires périphériques de conseil aux associations alors qu'il vaudrait mieux donner directement aux associations les moyens de développer à l'interne leur propre projet. C'est ce à quoi pourrait servir une subvention de fonctionnement.

Mutualiser pour éviter la stigmatisation des contrats aidés

Pour éviter les effets de stigmatisation des contrats aidés, il faudrait que les services publics puissent mutualiser les enveloppes financières y compris des contrats aidés, mutualiser un volume de temps de travail qui serait redistribué de manière équitable entre tous sans créer la sous-catégorie des travailleurs précaires. On peut aussi imaginer un groupement d'employeurs publics qui serait une sorte d'agence d'intérim qui permettrait à des personnes de faire des parcours dans différents services publics au sens large en y intégrant le secteur associatif qui serait ainsi déchargé de la fonction employeur.



Hélène Pessemier, 28 ans, néo-roubaisienne, occupe actuellement un poste de conseillère en insertion socio-professionnelle à la Mission Locale de Lille. Après des classes préparatoires littéraires, elle intègre un magistère de sciences sociales appliquées à l'interculturel à la Sorbonne. À la fin de ses études, elle crée avec trois amies un bureau d'études sociologiques. Elle aurait aimé faire de l'évaluation des politiques publiques, mais l'activité se développe plus comme sous-traitant d'études marketing... Au bout de deux ans, elle décide de revenir dans le Nord avec l'envie de vraiment travailler dans le social. Elle finit par décrocher un poste d'assistante en ressources humaines dans une ETTI (Entreprise de travail temporaire d'insertion) avant de rejoindre un an plus tard la Mission locale. Elle gère un portefeuille de 394 jeunes dont 160 qu'elle voit régulièrement, et ce sur deux quartiers de Lille.

« l'accompagnement repose trop sur les valeurs d'excellence du conseiller »

La première approche du conseiller en Mission locale

Notre travail consiste à accueillir, écouter, informer, orienter et aider les jeunes en démarche d'insertion professionnelle et sociale. Nous tentons d'apporter des réponses adaptées aux difficultés qu'ils rencontrent en particulier sur les questions de l'emploi et de la formation mais aussi du logement, de la santé et des loisirs.

On utilise souvent l'image de la gare d'aiguillage pour décrire notre travail puisque nous orientons le jeune en fonction de ses demandes sur différents services spécialisés. Ces derniers sont internes à la Mission locale ou à la Maison de l'emploi comme le PPE (Pas pour l'emploi, dédié à la recherche d'emploi et à la mise en relation sur offre), le PLIE (Plan local d'insertion par l'économie, qui finance des actions d'insertion et de formation), l'Espace Réussir (service d'assistantes sociale et de juristes), le CLAP (Comité local d'aide aux projets), le Crédit loisirs etc. D'autres sont externes, comme les organismes de formation, les structures d'insertion, les clubs de prévention, les foyers d'hébergement, les CCAS etc.

Un accompagnement renforcé est proposé aux jeunes de la Mission locale : le CIVIS. C'est un contrat d'engagement mutuel passé entre le jeune (rencontres régulières avec son conseiller, participation active aux démarches d'insertion...) et la Mission locale (suivi renforcé, aides financières, accès prioritaire aux contrats aidés...)

Valider le projet professionnel

Les jeunes arrivent souvent sans projet identifié et nous reprenons avec eux un travail d'orientation.

Pour ce faire nous disposons d'un certain nombre d'outils intéressants comme les bilans d'orientation,

les « ateliers techniques » qui permettent une découverte de métier en situation sur une courte période, les formations spécifiques de définition de projet professionnel d'une durée de trois à six mois au cours desquels le jeune effectue des stages en entreprise, une remise à niveau, des enquêtes métiers, des visites d'organismes de formation etc.

Une fois le projet défini et validé, le jeune peut bénéficier des formations qualifiantes du Programme de formation régional ou de contrats en alternance. Nous rencontrons une difficulté particulière pour les jeunes récemment sortis du système scolaire pour lesquels le Conseil régional impose un délai de carence avant de pouvoir bénéficier d'une formation financée et rémunérée par la Région. Cette difficulté est accentuée pour les jeunes de 16 à 18 ans souvent non prioritaires sur ces formations et qui pourtant sont en demande.

Les contrats aidés, une réponse adaptée dans une logique partenariale

Parfois nous utilisons aussi l'opportunité de recrutements en CAE (Contrat d'accompagnement à l'emploi) qui permet aux jeunes sans expérience ni qualification et rencontrant des problématiques diverses d'acquérir une première expérience professionnelle au sein de structures publiques ou associatives.

Le CAE est un outil des plus efficaces s'il est utilisé dans une logique de partenariat avec les différents travailleurs sociaux impliqués dans l'insertion du jeune. Ainsi sur le quartier de Fives à Lille, la Mission locale, une ACI (Activité de chantier d'insertion) et un club de prévention s'associent pour recruter une équipe de 8 jeunes en CAE, les accompagner durant leurs contrats dans l'optique de résoudre leurs

difficultés périphériques et préparer l'après CAE en terme de formation ou d'emploi stable.

Une déconstruction des pratiques nécessaire

De ce travail d'accompagnement découle un certain nombre de questionnements. Un manque d'analyse de nos pratiques pénalise le conseiller. Celui-ci est toujours en contact avec le public et se déconnecte petit à petit du monde de l'entreprise du fait même de l'organisation cloisonnée de la structure en services dédiés.

La qualité de l'accompagnement repose moins sur l'organisation de la structure que sur les valeurs d'excellence propres au conseiller plus ou moins dynamique.

Cette absence de maîtrise de la globalité de l'accompagnement socioprofessionnel du jeune semble compensée par un traitement global de l'information via un logiciel commun à tous les services de la Mission locale.

Le travail social apparaît comme subjectif relevant d'un sacerdoce plus que d'un véritable métier et dont l'efficacité est mise en doute. Cela se traduit par des référents de moins en moins reconnus par les institutions.