

Les pouvoirs publics se déchargent-ils de leur responsabilité ?

Réflexions à partir du secteur de l'insertion socioprofessionnelle

François Moens, gradué en gestion commerciale et administrative, coordinateur adjoint à Propage-s asbl – Agence-conseil en économie sociale.

.....

Des opérateurs privés constituent aujourd'hui des alternatives qui assument des tâches auparavant remplies par les pouvoirs publics. Cela pose des questions que nous envisageons ici dans le domaine de l'insertion des publics « éloignés de l'emploi » : le report de la responsabilité des politiques d'insertion des autorités publiques vers des initiatives privées entraîne-t-il une confusion de rôles respectifs ? Un risque d'inégalités de traitement ? Une incapacité structurelle à agir efficacement pour le bien de la communauté à cause de la dispersion de moyens ? Et surtout, ne faut-il pas prendre garde aux effets pervers de la dilution des responsabilités et la sectorisation des initiatives qui empêche toute vision transversale (notamment en termes de santé) ?

.....

La répartition des rôles dans un contexte particulier

Dans le secteur de l'insertion socio-professionnelle, l'ensemble du dispositif actuel en Wallonie s'appuie sur une répartition des tâches entre le secteur public et une constellation d'opérateurs et initiatives privés (associations, entreprises d'insertion, etc.). Or, ces derniers mois, on a vu un certain nombre d'éléments venir interroger cette organisation avec une insistance grandissante.

Tout d'abord, le contexte politique joue un rôle important dans la vision donnée de ce « système » d'insertion. D'une part, le débat sur la régionalisation des compétences interroge sur le devenir de tous ces opérateurs et les relations qu'ils seront amenés à tisser demain. D'autre part, les actions politiques menées pour réorganiser l'activation et le contrôle des chômeurs (et les questions sous-jacentes de taxinomie des publics éloignés de l'emploi) semblent amorcer une redistribution des rôles dans laquelle l'autorité publique financerait, coordonnerait, contrôlerait et sanctionnerait (les bénéficiaires ET les opérateurs). De son côté, la société civile serait chargée des aspects opérationnels de cette « politique d'activation ».

Par ailleurs, on entend les organismes, publics et privés, chargés de la formation et de l'orientation des demandeurs d'emploi :

- demander une augmentation de moyens au vu du contexte socio-économique de la Wallonie ;
- demander une baisse drastique de la charge administrative ;
- craindre pour la pérennité de leurs financements ;
- dénoncer une politique de subventionnement lié aux résultats mesurables.

Enfin, un certain nombre d'organisations et d'intellectuels dénoncent le report de la responsabilité du chômage sur les demandeurs d'emploi et les structures d'accompagnement. La question que nous posons se décline donc de différentes façons :

Mots clefs : travail, travail social, justice sociale.



- Sur le plan philosophique : y a-t-il une confusion ou substitution des rôles respectifs des autorités publiques et initiatives privées ?
- Sur le plan de l'évaluation des actions menées et de leur adéquation avec le rôle de garant d'une certaine équité et d'une vision globale des pouvoirs publics : la répartition des tâches par les autorités publiques vers des tiers provoque-t-elle des inégalités de traitement (entre sous-régions, entre publics ayant des attentes et des spécificités propres,...) ?
- Sur le plan de l'efficience : le report de la responsabilité opérationnelle des politiques d'insertion est-il une garantie de correspondance des opérateurs aux milieux particuliers où ils agissent ou, au contraire, crée-t-il une dispersion de moyens et, partant, une incapacité structurelle à agir efficacement pour le bien de la communauté ?

Quelques constats

Comme éléments de réponse à ces questions, il convient de poser une série de constats qui éclairent sur le rôle des alternatives économiques et initiatives privées dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle :

- Historiquement, il apparaît clairement que les secteurs associatif et privé sont souvent plus réactifs et plus proches des réalités de terrains (spécificités régionales, correspondance à des besoins particuliers de certains publics...). D'un point de vue philosophique ou idéologique, ils participent souvent d'une vision qui s'inscrit dans la lignée des penseurs des Lumières et du XIX^{ème} siècle consacrant à la fois la liberté individuelle (ou collective) d'entreprendre et la nécessité de ne pas laisser l'intégralité des initiatives d'utilité collective aux structures de l'état. Le moteur de ces initiatives est souvent, a contrario de la question telle qu'elle est formulée, de donner à la société civile les moyens d'agir et de garder liberté d'action face ou complémentirement à la sphère politique.
- La réactivité de ces secteurs et leur liberté assumée et revendiquée est vécue par le politique à la fois comme un pouvoir d'opposition et de proposition : les initiatives

donnent souvent naissance à des politiques publiques pour lesquelles elles servent de modèle ou d'anti-modèle dans certains cas. Il faut aussi noter que la démarche de modélisation n'est pas uniquement le fait des pouvoirs publics qui « récupérerai » les initiatives privées : bien souvent, la demande de reconnaissance (qui va de pair avec une demande de financement structurel) vient des porteurs d'initiatives eux-mêmes.

On peut considérer qu'il est, en quelque sorte, normal que les citoyens et opérateurs privés constatent les manquements des services publics et que ces derniers évoluent en fonction des initiatives privées, d'autant que cette évolution se fait sous forme de dialogue entre société civile et sphère politique.

Cela étant, il convient aussi de compléter ce tableau au vu des éléments de contexte repris en introduction. En effet, si les initiatives « alternatives » sont souvent demandereses d'une reconnaissance structurelle, force est de



constater que l'obtention de cette reconnaissance apparaît aussi comme l'inoculation du ver dans le fruit... La définition d'un cadre légal ou institutionnel par les autorités publiques semble inévitablement générer à la fois un sentiment de perte d'autonomie (idéologique et financière) et de liberté et une perte de réactivité. Il résulte de cela que les organisations ayant été reconnues et aidées finissent par faire le constat d'une immobilité forcée et handicapante et d'une instrumentalisation sinon politique, à tout le moins institutionnelle.

Report de responsabilité

Face à ces constats, il convient aussi d'interroger les notions de responsabilité et de garantie des pouvoirs publics. En effet, quand bien même ces derniers garderaient une vision globale et équitable, peut-on certifier que cette vision est combinée à des moyens d'action qui répondent globalement et équitablement aux besoins des personnes ? Peut-on aussi considérer que le saupoudrage des politiques d'aide soit une garantie d'action égale pour tous et sur tous les territoires ? Doit-on enfin se réjouir du fait que la capacité de proposition de la société civile devienne un outil de report de la responsabilité des pouvoirs publics, dans la mesure où ce report semble dévoyer les initiatives porteuses de la responsabilité reportée ?

Par ailleurs, ces notions de responsabilité et de garantie d'équité ne peuvent être évaluées qu'en tenant compte de deux critères centraux qui sont intimement liés : d'une part, l'autonomie financière de ces structures ; et, d'autre part, le périmètre d'action possible, c'est-à-dire la capacité d'initiative de ces structures liée à leur degré d'indépendance.

On notera que dans les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle soutenus par les politiques publiques, le périmètre d'action possible et l'autonomie financière sont proportionnels au niveau d'action des opérateurs. En effet, les opérateurs de première ligne (organismes d'insertion socioprofessionnelle, missions régionales pour l'emploi, centres de formation...) ont une capacité de distanciation

très limitées par rapport aux missions qui leur sont allouées par des textes qui les cadrent et garantissent leur financement.

De même, plus on avance dans le parcours de l'insertion et plus on s'éloigne de l'aide de première ligne, plus le degré d'autonomie financière et le périmètre d'initiative augmentent. Pour ne prendre que le cas des entreprises d'insertion (EI) reconnues par la Région, seules sont cadrées les missions des accompagnateurs sociaux et les critères d'obtention des aides financières pour les travailleurs ; l'ensemble de la gestion de l'entreprise étant laissé à ses dirigeants et actionnaires.

Il résulte de ce qui précède que, si l'on peut effectivement faire le constat que les pouvoirs publics reportent leur responsabilité sociale, ce report est assumé par l'ensemble des opérateurs, qu'ils soient publics ou privés.

Conclusion et proposition

En guise de conclusion, il nous semble important de soulever deux questions périphériques au sujet des lignes qui précèdent mais qui pourraient apporter des éléments de solution au cercle vicieux de l'innovation sociale en quête de reconnaissance et, par là, désireuse de sa propre désautonomisation combinée à une sur-responsabilisation.

D'une part, il apparaît clairement que le réflexe des pouvoirs publics, lorsqu'il s'agit de reconnaissance et de financement, est de lier la pérennité du financement avec :

- La pérennité des critères ;
- La correspondance entre politiques publiques et actions des initiatives de la société civile.

Il résulte de ce lien automatique qu'après avoir reconnu leur pouvoir de proposition et donc de compréhension de la réalité de terrain, les pouvoirs publics semblent retirer ce pouvoir au bénéfice de l'action sociale pure et simple. On notera à ce propos la tendance générale des autorités publiques à lier une part du financement au résultat.

Ne serait-il pas intéressant de laisser une place à la fois à l'action, à l'initiative mais



aussi à l'analyse, à la compréhension de la réalité de terrain ? Ou, pour le dire autrement, ne devrait-on pas reconnaître et soutenir les alternatives proposées par la société civile pour l'ensemble des compétences qui mènent à cette reconnaissance : la réactivité, la capacité de compréhension et d'appréhension des réalités de terrain, l'innovation, les actions concrètes menées envers les publics-cibles ?

D'autre part, le danger et le blocage dont sont victimes bien des organismes associés de gré ou de force à la lutte contre l'exclusion ne vient-il pas de la séparation trop nettement dessinée entre l'emploi, le social, la santé et le culturel ? Ce compartimentage systématique – dû sans doute aux réflexes de répartition du politique et de classification des administrations publiques – donne en tout cas lieu, dans les faits, à une mise en concurrence de ces matières alors que l'ensemble des acteurs et analystes s'accordent à les lier intrinsèquement.

C'est donc sans doute la dilution de la responsabilité d'action sur des opérateurs de nature et d'horizons différents qui pose la question de la responsabilité des pouvoirs publics. En effet, tous ces opérateurs sont chargés de leur lot imperméable de concepts que l'on délie arbitrairement ou que l'on crée de toutes pièces (emploi, action sociale, formation, culture, intégration, employabilité, activation des chômeurs...).

Au final, les pouvoirs publics coordonnent-ils ce qui doit l'être ? Sont-ils à l'écoute de ceux qu'ils ont reconnus comme capables de constater et d'agir ? Ne confondent-ils pas priorisation des actions en fonction des moyens et mise en concurrence des niveaux d'actions et des opérateurs ? ●