

Séminaire Économie et sens

organisé en collaboration avec le Collège des Bernardins, avec l'appui de la Fondation Crédit Coopératif et grâce aux parrains de l'École de Paris :

Algoé²
ANRT
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
EADS
Erdyn
ESCP Europe
ESSILOR
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Groupe ESSEC
HR VALLEY²
HRA Pharma
IDRH
IdVector¹
Institut de l'entreprise
Kurt Salmon
La Fabrique de l'industrie
La Poste
Lafarge
Mairie de Paris
MINES ParisTech
Ministère de la Culture
Ministère du Redressement productif,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
OCP SA
Orange
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Saint-Gobain
Schneider Electric Industries
SNCF
Thales
Total
UIMM
Unicancer
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources technologiques et innovation
² pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1^{er} décembre 2013)

LA DIFFICULTÉ DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ÉCONOMIQUE

par

Benoît GENUINI

Ancien président de l'Agence nouvelle des solidarités actives
Ancien médiateur de Pôle emploi
Président de Passerelles numériques

Séance du 2 octobre 2013
Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

En bref

Bien que touchant 12 % de la population, la pauvreté en France est largement invisible et communément réduite à sa seule dimension monétaire. Or, l'exclusion sociale et l'isolement qui l'accompagnent, conséquences silencieuses de la perte du travail, sont pour ceux qui les subissent des sources de grande souffrance et des obstacles au retour vers le monde du travail. Pôle emploi, issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic, a donc été créé afin de répondre au mieux aux besoins des chômeurs. Mais l'absence de stratégie coordonnée entre les multiples acteurs concernés rend la politique de l'État illisible et souvent inefficace. Benoît Genuini, qui a préparé la réforme du RSA aux côtés de Martin Hirsch fut, pendant dix-huit mois, médiateur de Pôle emploi. Il témoigne ici de l'impossible équilibre que cette institution tente de tenir entre monde de la misère et pesanteurs administratives.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Benoît GENUINI

Après être sorti de Polytechnique, mon diplôme d'ingénieur en poche, j'ai rapidement intégré le secteur privé et j'ai travaillé pendant près de trente ans dans une grande entreprise internationale de conseil en management et technologies de l'information au sein de laquelle j'ai exercé quelques belles responsabilités. Arrivé à cinquante-deux ans, j'ai considéré qu'il me fallait faire autre chose et j'ai alors rejoint Martin Hirsch, que j'avais rencontré par hasard, et, ensemble, nous avons créé l'Agence nouvelle pour les solidarités actives (ANSA). Je l'ai présidée alors que Martin Hirsch en était le directeur général jusqu'à ce qu'il entre au gouvernement. J'y ai découvert un monde nouveau pour moi, une façon d'être utile différente de celle que j'avais connue jusque-là. En 2009, suite au Grenelle de l'insertion, il a été décidé d'offrir un recours aux chômeurs en difficulté avec Pôle emploi et de créer un poste de médiateur, poste que j'ai occupé jusqu'à ce que j'en démissionne face au peu de moyens et de considération accordés à cette mission.

En parallèle de ces activités de lutte contre l'exclusion et la pauvreté sur le territoire national, j'avais contribué à lancer, en partant du Cambodge, une association : Passerelles numériques. Celle-ci accueille des jeunes issus de milieux très pauvres qui, ayant été aidés par des ONG durant leur scolarité secondaire sortaient sans débouchés professionnels, ni possibilité d'assumer financièrement des études supérieures. Ils étaient alors le plus souvent contraints de retourner aux travaux des champs. Nous avons donc monté à leur intention une formation intensive à l'informatique de deux ans qui leur permet d'accompagner le développement de leur pays dans ce secteur en pleine expansion. Désormais, nous sommes également implantés aux Philippines et au Vietnam, et nous accueillons cinq cent quatre-vingt-dix jeunes dans l'ensemble de nos centres, dont plus de 92 % trouvent un emploi qualifié dans les deux mois suivant leur sortie.

La lutte contre l'exclusion

Sortant de la bulle privilégiée qu'est le monde des affaires à l'international, on découvre que le monde de l'exclusion est énorme, que la pauvreté est chaque jour un peu plus répandue en France et dans les pays développés, même si, dans le monde, elle régresse quelque peu, en particulier grâce au développement de la classe moyenne en Chine. Néanmoins, dans les pays en développement, la grande pauvreté est toujours présente, en particulier du fait d'une corruption endémique.

Ce phénomène de la pauvreté en France est largement invisible et on en parle assez peu alors qu'aujourd'hui ce sont sept millions huit cent mille personnes, dont deux millions d'enfants, soit plus de 12 % de notre population, qui vivent en-dessous du seuil de pauvreté. En Europe, la pauvreté est définie sur un plan monétaire : cela ne dit pas tout, mais sont considérés statistiquement comme pauvres les gens qui vivent avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian de la population, soit moins de 950 euros par mois pour une personne seule. Si la pauvreté augmente quantitativement en France, elle augmente surtout en intensité. Le dernier rapport du médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, montre à quel point l'exclusion frappe plus durement les pauvres et à quel point les Français ont peur du déclassement : plus de 30 % d'entre eux, selon un sondage récent, ont en effet le sentiment d'être pauvres ou de risquer de le devenir malgré les politiques de lutte contre l'exclusion menées depuis de nombreuses années.

Cela est sans doute dû au manque d'un plan d'ensemble de lutte contre la pauvreté en France. Ce n'est que lorsque Martin Hirsch est devenu haut-commissaire aux solidarités actives, que le gouvernement a compté dans ses rangs un membre dont la mission était spécifiquement dédiée à la lutte contre la pauvreté. Avant 1988, quelqu'un qui, dans notre pays, n'avait pas de revenu ne bénéficiait d'aucune assistance publique et ne devait vivre que de la charité. C'est en décembre 1988 que le gouvernement de Michel Rocard a fait voter le revenu minimum d'insertion (RMI), qui est l'une des belles et rares réformes qui ait

été votée à l'unanimité de l'Assemblée nationale. Le RMI était une mesure d'insertion, conçue pour que les bénéficiaires, grâce à cette allocation, puissent retrouver le chemin de l'emploi tout en vivant décemment. Initialement prévu pour quelques centaines de milliers de personnes, le RMI a, malheureusement, été victime de son succès et ce sont désormais près d'un million et demi de personnes qui en bénéficient, si l'on peut dire... C'est seulement en 2000 que l'accès à la santé, avec la couverture maladie universelle (CMU) est, tant bien que mal, devenu un droit pour tous. Auparavant, pour se soigner, ceux qui n'en avaient pas les moyens, étaient réduits à des expédients.

En dépit de tout cela, et en l'absence de plan global, la situation reste dramatique. La pauvreté ne se réduit pas à son apparence monétaire : lorsque les gens sont pauvres, pour les aider, il faudrait pouvoir traiter simultanément des problèmes de logement, de santé, d'accès à l'emploi, etc. Or, toutes les politiques de lutte contre la pauvreté se sont, à ce jour, adressées à des publics ciblés et c'est peut-être là que le revenu de solidarité active (RSA) a été une véritable innovation. Nous disposons, en France, de nombreuses allocations pour lutter contre la pauvreté et le handicap, mais toutes s'adressent à des individus définis dans le cadre d'un statut précis : chômeur, handicapé, mal logé, etc. À chacune de ces situations correspond une allocation et nous sommes ainsi devenus les champions d'Europe quant à leur variété.

Malheureusement, leur efficacité globale reste à démontrer car leurs voies d'accès sont généralement mal connues. Quand Martin Hirsch et moi-même avons créé l'ANSA, dans l'un des départements où nous avons commencé à travailler, nous avons ainsi dénombré quatre-vingt-une aides différentes pour les personnes en difficulté distribuées, qui par l'État, qui par le conseil régional, qui par les caisses familiales ou d'assurance maladie. Forts de ce constat, nous avons réuni une trentaine de ces acteurs, du préfet aux responsables d'associations, au sein d'un comité de pilotage à qui nous avons présenté le tableau d'ensemble de ces aides et des organismes qui les dispensaient : à notre grand étonnement, aucun n'avait une connaissance globale ni du dispositif d'ensemble, ni du rôle que chacun y jouait.

La politique française d'aide sociale est donc forte mais elle vise davantage à compenser des désavantages catégoriels qu'à répondre à une situation globale, ce qui cloisonne les efforts des uns et des autres et donne, in fine, assez peu de résultats pour les personnes concernées. Parfois, cela crée même des situations absurdes avec des effets de seuil qui font qu'il est, dans certains cas, financièrement plus avantageux de ne pas travailler que de sortir de son statut, situation largement décriée dans certaines prises de position politiques.

C'est cette logique absurde, inhérente à notre système, que Martin Hirsch a voulu corriger en créant le RSA. En 2005, il avait publié un petit livre qui énonçait un certain nombre de recommandations pour sortir de la pauvreté. Cet ouvrage était imprégné de la culture issue de l'Abbé Pierre et du mouvement d'Emmaüs, et sa préoccupation centrale était de permettre aux gens de reprendre un travail. Dans le droit fil de cet ouvrage, le RSA marque un changement radical d'optique dans la lutte contre la pauvreté : au lieu de raisonner par statuts, on centre désormais la démarche d'aide sur la personne elle-même en s'interrogeant sur la façon la plus pertinente de l'aider à retrouver un emploi afin de revenir en deçà du seuil de pauvreté par le biais d'une allocation modulable. La logique du dispositif vise désormais à supprimer ces effets de seuil en faisant en sorte qu'il y ait toujours un encouragement financier à travailler, même à temps très partiel. L'effet pervers, dénoncé par certains a été que, dans quelques cas d'employeurs peu scrupuleux, c'est l'offre de temps partiels subis qui a ainsi été encouragée.

En 2010, un sondage publié dans *Le Monde* et réalisé auprès de bénéficiaires du RSA socle (l'ancien RMI), sans travail et dans une situation très précaire, montrait que, pour 91 % d'entre eux, le retour au travail était leur souhait principal. Seulement 9 % ne s'estimaient pas en mesure de pouvoir le faire. Un tel résultat tue dans l'œuf toutes les idées sur l'assistanat, que l'on dit çà et là être choisi plutôt que subi, les gens se sentant très généralement honteux et exclus de la société quand ils ne travaillent pas. De plus, ces

personnes étant très souvent seules, cette exclusion est alors ce qui les affecte le plus durement, bien plus que le seul facteur monétaire. Ces situations de solitude extrême, que j'ai régulièrement constatées dans mon rôle de médiateur de Pôle emploi, sont parfois effrayantes. Pour ces personnes, avoir un travail, c'est retrouver une place dans la société, idée au cœur du mouvement Emmaüs depuis soixante ans.

Une telle exclusion crée des douleurs et des sentiments d'injustice qui, parfois, peuvent s'exprimer de façon violente, ce que j'ai pu constater à plusieurs reprises dans les agences de Pôle emploi. Ce sentiment tragique, pathétique, de vouloir être écouté et pris en considération m'a beaucoup interpellé dans mes fonctions de médiateur. On ne peut pas se contenter de traiter le chômage de façon statistique : il faudrait plus d'écoute et de prise en compte des individus. Mais ce n'est pas simple...

Changer de logique

Qu'avons-nous essayé de faire, avec Martin Hirsch et Solidarités actives ? Le RSA vise donc à changer la logique d'intervention en s'adressant davantage à la personne qu'à son statut et en complétant ses revenus pour l'encourager à reprendre un travail. Contrairement à nous, les pays anglo-saxons n'imaginent pas de faire des lois sociales sans avoir d'abord expérimenté localement le nouveau dispositif. Il existe aux États-Unis des associations dont le rôle est d'expérimenter à petite échelle des idées nouvelles de lutte contre la pauvreté : c'est exactement ce que nous avons voulu faire avec Solidarités actives, au sein d'une collectivité locale et auprès d'un public restreint. C'est là que nous nous sommes aperçus de l'extrême diversité des actions à mener et à combiner.

C'est le dispositif du RSA, imaginé par Martin Hirsch, que nous avons expérimenté dans un quart du département de l'Eure, puis en Meurthe-et-Moselle et ensuite, dans une dizaine de départements, le tout grâce à une dérogation qui nous a été accordée par le Premier ministre. Dans notre pays, où le mot *Égalité* est au fronton de tous nos bâtiments publics, il n'est en effet pas pensable de traiter différemment des personnes qui sont dans une situation de droit identique, ce qui représenterait une rupture inacceptable de ce principe d'égalité. Constitutionnellement, il est donc impossible de réaliser des expérimentations sociales en France sans une dérogation officialisée par décret. Ce processus mériterait cependant d'être généralisé car il permet d'apprendre beaucoup en écoutant les bénéficiaires et en soulignant ce qui est important dont, fondamentalement, la question de l'accompagnement.

Nous avons monté beaucoup de petits dispositifs et de plateformes locales pour faire se rencontrer les entreprises et leurs besoins avec les demandeurs d'emploi. Nous avons inventé des parcours découvertes afin que les personnes en situation d'exclusion puissent pénétrer dans l'univers des entreprises, qui est souvent un grand mystère pour elles. Nous nous sommes aperçus que, pour briser ce cloisonnement, de telles petites actions pouvaient avoir un impact extraordinaire. En aidant les intéressés à surmonter leur sentiment de honte lié à l'exclusion, quelque chose de fondamental pour leur possible réinsertion se remettait en route : la confiance en soi.

Ainsi, la CMU, qui est une belle réforme, datant désormais de plus de dix ans, est censée permettre l'accès aux soins de toutes les personnes démunies. Or, après enquête, nous avons découvert qu'à l'époque de ces expérimentations, seuls 22 % des bénéficiaires potentiels en profitaient faute d'avoir été informés de leurs droits en la matière. Ce cloisonnement des institutions fait de l'accès aux droits des personnes en difficulté une question fondamentale posée au service public. Des progrès ont été faits depuis, mais nous sommes encore loin d'avoir résolu ce problème. Une expérimentation au niveau du département permet alors, plus facilement qu'au niveau national, de mettre autour d'une même table l'ensemble des responsables de ces aides, même si les dogmatismes et les habitudes sont parfois des freins puissants.

Médiateur de Pôle emploi

L'aventure fut brève mais riche ! Pôle emploi est né de la fusion de l'ANPE et des Assedic. Le médiateur, conformément à la loi, a pour rôle de recevoir les réclamations des personnes ayant des griefs à l'encontre du fonctionnement de cette nouvelle institution, qui ont porté cette réclamation au niveau local mais n'ont pas reçu de réponse satisfaisante.

Dès mon arrivée, nous avons d'abord ouvert une adresse e-mail et cherché à faire connaître le rôle du médiateur et de sa petite équipe en obtenant, non sans mal, l'impression d'un fascicule expliquant comment le saisir en cas de besoin. En revanche, on m'a toujours refusé les petites affiches que je souhaitais diffuser dans les différents centres de Pôle emploi... Des associations de chômeurs nous ont alors aidés en relayant l'information et, après quelques temps, nous avons atteint un régime de croisière d'environ mille réclamations par mois. Ce n'est d'ailleurs pas tant le nombre de réclamations qui importe, qui reste marginal face au nombre d'inscrits à Pôle emploi, mais le témoignage qu'elles apportent sur l'immense désarroi des gens face à une telle institution lorsqu'ils sont confrontés à une réglementation parfois ubuesque et souvent appliquée dans la hâte et sans discernement.

En discutant avec Jean-Paul Delevoye, alors médiateur de la République, j'avais découvert de fort beaux textes disant que le médiateur était là pour faire respecter l'équité et non pas l'égalité.

On a ainsi pu dire que l'équité était la justice de l'égalité, ce qui est une très belle définition. Mais en découvrant certaines situations, on est parfois amené à se demander pourquoi l'Administration ne fait pas preuve de plus de bon sens dans son application du règlement. Face à de telles incohérences, le médiateur ne peut malheureusement rien imposer mais doit se contenter de préconiser telle ou telle mesure, à charge pour les services de les appliquer ou pas.

Dans les deux tiers des cas, les recommandations du médiateur sont cependant appliquées et, sur le terrain, le bon sens finit parfois par prévaloir. Mais appliquer à grande échelle des mesures de bon sens est, de fait, impossible : cela supposerait une responsabilisation de tous les acteurs très difficile à obtenir et à homogénéiser. Il m'est ainsi arrivé d'être obligé, face à la résistance de l'institution, de la contourner en recommandant à toutes les organisations syndicales et patronales de changer une réglementation.

J'ai également pu faire en sorte, par exemple, d'imposer aux services de Pôle emploi de revoir leurs critères d'appréciation quant à la légitimité d'une décision de démission en se référant désormais aux circonstances dans lesquelles elle a été prise et non plus à sa date d'effet administratif, les circonstances pouvant avoir changé entretemps. Ainsi, une épouse de militaire avait démissionné de son emploi suite à la mutation de son mari, ce qui lui ouvrait légitimement ses droits à l'indemnisation chômage. Or, alors que sa mutation n'avait pas encore pris effet, un cancer avait été diagnostiqué chez le mari et le déménagement avait alors été annulé. Pôle emploi avait alors refusé l'indemnisation de l'épouse au motif que sa démission, pourtant parfaitement légitime à l'époque où elle avait été prise, ne l'était désormais plus, la mutation n'ayant pas été effective. Face à une telle situation, dramatique pour les intéressés, il aura fallu mon intervention pour que Pôle emploi se résolve à revenir sur sa décision.

Le règlement de l'assurance chômage, remis à jour tous les deux ans, est ainsi un fouillis inextricable, inaccessible dans sa complexité pour le commun des mortels et seulement compréhensible des agents dont c'est le métier.

Ce qui m'a également frappé, c'est que dans environ 40 % des cas, le médiateur est obligé d'avouer à la personne qu'il ne peut rien faire pour elle, ne pouvant mettre en œuvre un traitement différencié de sa demande qui serait discriminatoire pour les autres. Paradoxalement, ce sont souvent ces réponses négatives qui m'ont valu le plus de

remerciements. Les usagers à qui nous donnions une suite favorable à leur requête considéraient généralement qu'il était naturel que justice leur soit rendue et que c'était la moindre des choses que leurs droits soient rétablis. Mais les personnes pour lesquelles nous prenions le soin, et avec mon équipe nous y étions très attentifs, d'expliquer les raisons de notre refus, nous étions alors reconnaissants de cette considération que nous leur apportions.

Cette absence de considération est la vraie défaillance de ce grand service public qu'est Pôle emploi : le traitement statistique du chômage n'intéresse que les responsables politiques, qui tous les mois font le siège de la direction pour être les premiers à en annoncer les chiffres ; en aucun cas, il ne répond aux attentes des chômeurs.

Personnalisation et qualité du service

Dans l'ensemble, le système ne fonctionne pas si mal, mais tout a été prévu pour y faire du traitement de masse, comme doit pouvoir le faire un service public, et être traité par l'informatique. Alors, ce système fonctionne d'autant mieux que les actes à effectuer sont simples et banals. Mais cela se complique quand il faudrait être davantage à l'écoute des gens : lors des entretiens, les vingt petites minutes que les conseillers peuvent consacrer au demandeur d'emploi pour qu'il formule ses attentes sont pathétiquement insuffisantes et le traitement individualisé des personnes est alors illusoire.

Et quand bien même Pôle emploi répondrait de façon satisfaisante à 99 % des besoins, le 1 % restant demeure fondamental car c'est de lui que dépend l'amélioration de la qualité des services rendus par l'institution. Or, sur les cinquante-sept cases que comportait le bel organigramme de Pôle emploi, aucune ne prévoyait de traiter de la qualité du service à l'utilisateur ! Il est assez effrayant de constater que cette préoccupation ne soit pas présente dans un tel organisme de service public.

Les agents de Pôle emploi déplorent cette perte de l'attention à l'utilisateur qui faisait la marque de l'ANPE, où le travail du conseiller était un travail social principalement fait d'écoute, et celle des Assedic, où l'agent réalisait un travail de gestionnaire d'assurances. Or, le rapprochement de ces deux mondes très différents s'est fait sans que l'on se préoccupe de savoir comment un conseiller issu de l'une de ces deux cultures pourrait assumer efficacement et simultanément, en plus de ses tâches habituelles, les tâches relevant de l'autre culture. La désresponsabilisation du management en la matière a été assez extraordinaire et, après la fusion, il s'est généralement contenté de reporter le problème sur les conseillers qui en souffrent énormément.

Et ce n'est pas la mise à niveau de trois jours dont "bénéficiaire" ces conseillers qui règle le problème ! Prétendre qu'il est possible de former en seulement trois jours des gens qui sont étrangers à votre métier est en soi insultant quand vous-mêmes exercez ce métier depuis trente ans sans en avoir fait le tour. Les agents se sont alors sentis blessés et meurtris par ce qu'ils ont ressenti comme du mépris, alors qu'ils étaient laissés seuls et désarmés face à la détresse des chômeurs. Bien que surchargés de dossiers à traiter, tous sont en général très investis dans leur mission d'aide aux usagers. Mais, derrière, ils ne se sentent pas épaulés. Alors, après des journées épuisantes passées à affronter toute la misère du monde, il y a parfois des erreurs, de l'énervement, des dérapages... Des questions douloureuses, comme la récupération des sommes indûment versées en raison d'erreurs diverses, sont alors traitées par des courriers informatiques comminatoires, jamais signés, sans que l'intéressé sache à qui s'adresser.

Le guichet unique

On parle souvent de guichet unique, cet interlocuteur abstrait auquel une personne en difficulté pourrait s'adresser pour avoir accès à tous les services auxquels elle a droit. Pour l'avoir personnellement constaté dans beaucoup de départements, je peux témoigner que c'est très peu pratiqué ou seulement dans le cadre d'une cohabitation des différents services au sein d'un même lieu, mais sans réelle coopération entre eux.

Le culte de l'interlocuteur unique, qui répond à une intention louable en soi, a cependant de nombreux effets pervers. Certes, il est pratique et rassurant pour le demandeur d'emploi de n'avoir qu'une seule personne face à lui. Cela le serait effectivement si les agents étaient maintenus suffisamment longtemps sur leur poste pour connaître les besoins et les attentes de leur "client" mais, dans la réalité, ils sont constamment mutés et d'un rendez-vous à l'autre le chômeur ne retrouve que rarement face à lui la même personne.

De plus, ce que la personne en détresse attend avant tout, c'est que son interlocuteur soit compétent pour répondre à ses questions. Or ce ne peut pas être l'ancien conseiller ANPE qui ne connaît que superficiellement la convention d'assurance chômage, monument de complexité absolument inextricable, pas plus que celui issu des Assedic à qui échappe la dimension sociale du problème. Privilégier un travail en équipe aurait eu l'avantage de soulager la pression pesant sur chacun des conseillers en leur permettant d'échanger entre eux et de trouver ensemble la meilleure réponse aux problèmes qui leur sont posés. Cela aurait supposé un véritable effort d'organisation interne et de réflexion sur ce qu'est le travail d'une agence de Pôle emploi, ce qui n'a pas été fait.

C'est ce que j'ai pu dire dans le « Rapport d'activité du médiateur de Pôle emploi » que j'ai remis en 2010, dix-huit mois après ma prise de fonction. Mais Pôle emploi est une institution qui n'aime pas se remettre en cause. Quand vous venez du monde de l'entreprise privée, dans lequel existent de multiples mécanismes de recherche de la qualité, il est parfois difficile de comprendre cette surprotection d'une institution où il ne faut surtout pas parler des choses qui fâchent.

Ce rapport, au demeurant très modéré, avait été bien accueilli à l'extérieur par ceux qui y trouvaient une remise en question constructive. Il n'en a pas été de même à l'intérieur de Pôle emploi, où il a été accueilli très fraîchement. Je n'ai alors pas voulu être l'alibi d'une institution incapable de se remettre en question, y compris pour les choses les plus simples. Un mois plus tard, j'ai donc présenté, à regret, ma démission à la direction qui, sans que j'en sois surpris, l'a acceptée.

DÉBAT

Un intervenant : *Malgré d'excellentes expérimentations dans de nombreux domaines, la France a toujours beaucoup de mal à en tirer les leçons et à les généraliser. Et, quand des mesures sont prises, on ne trouve généralement pas les moyens de les accompagner, en témoignent les trois malheureux jours de formation que vous avez évoqués. L'utilisation plus active des associations ne permettrait-elle pas de démultiplier les moyens de l'Administration ?*

Benoît Genuini : Chacune des quatre-vingt et une aides que j'évoquais donne une raison de vivre à la parcelle de l'Administration qui en a la responsabilité. Il est donc très difficile de mettre en œuvre une mutualisation des aides et de faire travailler ensemble les institutions publiques et parapubliques concernées, aucune n'étant prête à renoncer à la manne qu'elles dispensent. C'est regrettable car il faudrait que les choses changent, et d'autant plus que, très souvent, il ne s'agit que de choses simples à réaliser. Réunir les différents acteurs, ne serait-ce que le temps d'une journée mensuelle d'information en direction des usagers nous a posé, par exemple, des problèmes insolubles de rémunération entre entités relevant pourtant du même service public. Rationnellement, nous poussions l'idée qu'agissant ensemble, nous gagnerions du temps en évitant tous les problèmes de recours générés par ce cloisonnement et que nous serions plus efficaces en ayant besoin de moins de personnels. Il m'a donc longtemps fallu commencer mes réunions en annonçant qu'aujourd'hui, nous ne parlerions pas d'argent. Les tractations avaient ensuite lieu dans les couloirs du conseil général pour savoir qui donnerait quoi à qui...

La nécessité de l'accompagnement

Quant à l'expérimentation, elle ne peut être dissociée de l'évaluation. En matière sociale, c'est d'ailleurs un exercice délicat : il n'est en effet guère possible de comparer des échantillons de population homogènes comme cela se fait pour la recherche médicale. En outre, la politique a son rythme propre : quand un gouvernement arrive au pouvoir, il lui faut réaliser ses réformes dans les dix-huit premiers mois, et ce rythme n'est pas celui des expérimentations qui réclament du temps pour être probantes. Néanmoins, nous avons pu constater, en comparant des cantons aussi semblables que possible dans différents départements tests, qu'il y avait environ 30 % de retours à l'emploi de plus chez les bénéficiaires du RSA que chez les autres demandeurs d'emploi. Il nous a alors semblé que ce mécanisme de retour à l'emploi par le RSA était probant et méritait d'être généralisé.

Sous la pression des politiques, qui veulent laisser rapidement leur empreinte par une loi, nous n'avons malheureusement pas pu tester le dispositif assez longtemps. Sur nos terrains d'expérimentation, où nous étions une petite équipe auprès des travailleurs sociaux locaux, il était relativement facile d'expliquer et de tester les indispensables mesures d'accompagnement. Or, pour une loi, il est beaucoup plus difficile de décréter de telles dispositions à l'échelle du pays tout entier. Aujourd'hui, beaucoup de gens, tels les autoentrepreneurs, sont encore mal informés quant à leurs droits à bénéficier du RSA, faute d'accompagnement suffisant du dispositif.

Il serait peut-être aussi nécessaire de modifier la formation des travailleurs sociaux afin qu'ils soient davantage enclins à intervenir sur la dimension économique des problèmes qu'ils ont à traiter, ce dont ils laissent trop souvent le soin à Pôle emploi. Chaque fois que nous avons pu, dans nos expérimentations, mixer le travail social et le travail économique, nous avons obtenu un meilleur taux de retour à l'emploi. En effet, quand un conseiller de Pôle emploi trouve un emploi à un demandeur, pour lui, son travail s'arrête là. Or, pour une personne qui a été longtemps exclue du monde du travail et s'est désocialisée, perdant, par exemple, l'habitude de se lever tôt pour aller au travail, l'accompagnement, en particulier dans les premiers jours, est primordial, faute de quoi sa réinsertion court à l'échec. Cette personne a besoin de temps pour se réaccoutumer à un environnement social dont elle est coupée depuis longtemps. C'est là que le rôle des associations, tout comme celui de parrains dans les entreprises, est important pour prolonger l'action de l'État.

Écouter ceux à qui on ne donne jamais la parole

Int. : *Il y a parfois, dans des communautés a priori en difficulté quant à l'accès au travail, du fait de leur origine ou de leur culture, de formidables exemples de lien social et de solidarités de terrain, dont l'État n'a le plus souvent pas conscience. Comment l'avez-vous perçu ?*

B. G. : Quand vous allez en province, en dehors des périphéries urbaines qui nourrissent certains fantasmes politiques, vous réalisez à quel point le phénomène de la pauvreté est invisible. On croit parfois qu'il est possible de l'expliquer par tel ou tel facteur, comme l'immigration, ce qui entraîne une stigmatisation de certaines catégories de personnes et une focalisation sur elles du débat politique et médiatique. Quantité de gens vivent aussi dans des conditions très précaires, mais sans bruit car on ne leur donne jamais la parole. Ce n'est pas simple car ces personnes ne se sentent ni conviées au débat, ni écoutées, bien qu'il soit toujours instructif d'entendre ce qu'elles ont à dire sur votre effort censé les concerner. C'est ce que tente de corriger Solidarités actives dans la mesure de ses moyens.

Ensuite, pour reprendre ce que disait l'Abbé Pierre, il ne suffit pas de s'émouvoir devant la misère, encore faut-il passer à l'action. L'action politique globale serait d'avoir une vraie volonté, de se fixer des objectifs et de simplifier drastiquement les conditions de l'action. J'ai cependant fini par acquiescer la conviction qu'il était préférable pour moi de m'occuper de Passerelles numériques, quand bien même son action ne porte que sur six cents gamins dans un océan de pauvreté, parce que, ainsi, on réalise quelque chose de tangible. Cette manière de diffuser de bonnes pratiques par le biais du milieu associatif est probablement un meilleur début de réponse que de faire tomber des milliards d'euros d'aides décidées par des lois parfois inapplicables. Cela ne signifie pas qu'il faille négliger la prise de conscience collective car c'est un travail qui nous concerne tous. Les entreprises, qui ont oublié leur rôle d'intégration sociale au profit du service de leurs actionnaires, doivent également y participer, même si ce n'est pas vraiment dans l'air du temps.

Int. : *Rendre plus efficace le travail de la myriade d'associations locales ne serait-il alors pas plus rentable que de vouloir réformer l'action globale de l'État qui semble quelque peu exténuée ?*

B. G. : Il est possible de remettre en route la machine de l'État, même si elle peut paraître exténuée, et je me refuse à désespérer. Beaucoup de pratiques doivent être renouvelées, à l'image d'une gestion des ressources humaines dont une entreprise des années 1960 aurait déjà eu honte ! Chacun s'est figé dans sa bulle et, lorsque des initiatives intéressantes sont prises, les transferts de compétences sont trop rares. Il faut aborder la question sur les deux fronts, sans déresponsabiliser l'Administration en la laissant se reposer entièrement sur les associations dont l'état de fragilité financière est constant. Il nous faut inventer une autre forme d'action collective dans laquelle Administration, entreprises et associations agissent sans être aussi cloisonnées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Je pense que c'est surtout par la diffusion et la généralisation de l'action locale, là où tout se joue grâce à des porteurs de projets courageux et débrouillards, que nous parviendrons à traiter ces problèmes. Mais ensuite, c'est aux politiques de s'engager.

Le précepte et la dispense

Int. : *Dès le XII^e siècle, dans son Traité sur le précepte et la dispense, saint Bernard constatait que les règles qui orientent la vie ne peuvent pas affronter les cas particuliers et que se posent donc des questions de dispense que les dominicains, à la même époque, ont développées sous le terme de casuistique, les jésuites en étant ensuite devenus les spécialistes. On rencontre ce même problème d'interprétation des situations particulières face à des perspectives générales, aussi brillantes soient-elles, dans des questions comme celle de la laïcité, par exemple. Or, la fonction de médiateur en France s'est inspirée de celle de l'ombudsman dans les pays scandinaves et il me semble que nous n'avons pas assez*

réfléchi à sa mise en place dans notre contexte spécifique. Ne devrions-nous pas donner au médiateur un rôle plus contraignant qu'il ne l'est aujourd'hui afin que ses décisions fassent jurisprudence ?

B. G. : Le défenseur des droits, qui a désormais remplacé le médiateur de la République, a des pouvoirs étendus qui en font le cinquième personnage de l'État. Ces pouvoirs lui permettent de peser réellement sur les décisions de l'Administration, contrairement au médiateur d'institutions particulières que j'ai été, qui n'avait qu'un rôle incitatif et aucun pouvoir contraignant. En France, le culte de l'égalité, louable en soi et dont nous sommes fiers à juste titre, nous fait cependant oublier la prise en compte des situations particulières. Arriver à marier les deux ferait l'honneur de l'Administration.

Int. : *Erving Goffman, dans son livre Asiles, avait été très frappé par l'acharnement avec lequel les soignants classaient et catégorisaient les gens, interprétant cela comme une façon de se protéger émotionnellement par la mise à distance de la souffrance individuelle des patients. De même, les règles ne servent-elles pas à protéger les agents de Pôle emploi de la confrontation à la misère du monde ?*

B. G. : Catégoriser la personne, puis appliquer le règlement prévu à la situation ainsi identifiée, dispense ensuite d'aller dans la réflexion sur le cas particulier. Cela fonctionne mais nous sommes aujourd'hui à une époque où la violence psychologique et sociale est telle qu'un sentiment généralisé d'injustice se développe. Comme le souligne le dernier rapport du médiateur de la République, les institutions travaillent trop pour leur propre confort et ne se remettent que rarement en question en cherchant des solutions adaptées aux cas particuliers. D'où l'importance de toutes les procédures de recours et de leur coordination afin qu'elles puissent interagir pour améliorer les fonctionnements institutionnels.

Int. : *L'exclusion économique n'est-elle pas que la conséquence d'un système dans lequel la performance, et donc son corollaire, l'exclusion sous toutes ses formes, sont la norme ? Au regard de votre expérience de vie et de votre engagement, ne pensez-vous pas qu'il soit nécessaire de recréer du lien et de l'harmonie comme l'évoquait un précédent intervenant ?*

B. G. : Le sentiment d'injustice croît depuis quelques années et l'indignation évoquée par Stéphane Hessel gagne un nombre croissant de gens maltraités par ceux qui exercent le pouvoir économique ou politique. Il ne s'agit donc pas de panser quelques plaies ici ou là mais bien, de manière plus globale, de changer les règles. Nous avons collectivement construit, sans voir ses effets pervers, un système de centrifugeuse qui tourne de plus en plus vite et exclut de plus en plus les gens qui n'en sont pas au centre. C'est le thème du dernier livre de Martin Hirsch qui constate que *Cela devient cher d'être pauvre*¹ et que les pauvres subissent une double peine en étant obligés d'acheter par petites quantités et donc plus cher. On peut par conséquent toujours commencer par de l'action locale, mais il n'en demeure pas moins qu'il faudra que cela vienne des responsables politiques et économiques de notre société pour que les choses bougent en profondeur.

Int. : *Les jeunes que je rencontre dans les écoles de management sont fascinés par le business model développé par Danone avec Muhammad Yunus. La formation des élites ne devrait-elle pas intégrer davantage cette dimension sociale ?*

B. G. : Les jeunes aspirent beaucoup plus que leurs aînés à une vie professionnelle qui ait du sens, par rejet du modèle dominant et parce qu'ils ont souvent vu des proches en subir les effets ravageurs. Seront-ils le ferment d'un vrai changement ou se feront-ils manger par le système ? Nul ne peut le dire mais il faut garder l'espoir qu'ils sauront réagir face à ce monde désespérant.

¹ Martin Hirsch, *Cela devient cher d'être pauvre*, (Stock, collection Parti pris, 2013).

Mais certains jeunes arrivent aussi sur le marché du travail sans avoir jamais vu travailler quiconque dans leur famille, ce qui est dramatique en termes de références et de transmissions des valeurs. Quand on voit, chez Emmaüs, l'envie des plus déshérités de faire partie de la collectivité et de se rendre utiles par le travail, on mesure à quel point, dans notre monde, ce facteur d'intégration et de considération est primordial. Il faut créer d'autres formes de travail, d'autres entreprises, mais il faut absolument préserver ces valeurs. Ouvrir les yeux des futurs dirigeants sur ces réalités ne pourra alors qu'être bénéfique.

Présentation de l'orateur :

Benoît Genuini : polytechnicien, a effectué une carrière de trente ans dans une grande société internationale de conseil, avant de s'engager, à cinquante-deux ans, dans le monde associatif, en France et en Asie, pour monter des projets de lutte contre la pauvreté.

Diffusion décembre 2013