CRAISST

CENTRE RHONE –ALPES D'INGENERIE SOCIALE SOLIDAIRE & TERRITORIALE

REVUE DE PRESSE
Du 17 au 23 Janvier 2018
2018

- Les compétences en France : des manques et des problèmes d'adéquation
- Les classes moyennes résistent mieux en France
- Zones blanches
- Des mots et des choses de la formation professionnelle
- Inégalités salariales : contre le sexisme en économie
- Les 19 propositions du Rapport Borello
- Douze pistes de travail suggérées à la mission de Jean-Marc Borello pour une sortie de la crise de contrats aidés
- Les contrats à impact social : une menace pour la solidarité ?
- Pour une société de la longévité
- Réconcilier solidarité et discipline de marché dans la zone euro
- Comment faire sauter le Verrou de Bercy
- LE PROJET DE LOI « POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE »
- En prison, "une atmosphère générale de tension entre détenus et surveillants"

Les compétences en France : des manques et des problèmes d'adéquation

mercredi 17 janvier 2018

Alors que les projecteurs se braquent en ce début 2018 sur les négociations sociales d'envergure de la formation professionnelle et de l'assurance chômage, un rapport de l'OCDE [1] du 14 décembre 2017 relève que le manque de compétences et l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois pénalisent fortement le marché du travail français et que cette situation pourrait même s'aggraver. Le rapport pointe les problèmes importants de pénurie dans les secteurs de l'informatique, l'électronique, la mécanique ou l'enseignement et la formation, le management mais également dans les compétences plus transversales.

Une situation paradoxale : une reprise de l'activité et un manque de compétences

Il est indéniable que les signaux économiques de la France se sont améliorés tout au long de l'année 2017 et que les prévisions 2018 sont bonnes. Les entreprises signalent un climat des affaires plus favorable mais dans le même temps on constate un chômage qui reste élevé, particulièrement chez les jeunes et les seniors et une pénurie de compétences ou des problèmes d'adéquation entre les offres et les demandes d'emploi. Le manque ou/et la sous-utilisation des compétences pourraient être des facteurs importants pour expliquer la persistance de ce chômage bien supérieur à de nombreux voisins européens. Depuis plusieurs années Pôle emploi et l'Unédic soulèvent ce problème.

L'économiste Jean Pisani-Ferry, lors du dernier Grand-rendez-vous Les Echos, s'est montré inquiet des difficultés de recrutement déjà rencontrées par les entreprises et qui « se situent au même niveau qu'en 2007 alors que l'on avait un taux de chômage 2 points plus bas ». Selon l'Insee, 32 % des entreprises disent rencontrer une indisponibilité de main-d'œuvre compétente.

Des jeunes sans compétences

Pour l'organisation internationale, un des principaux problèmes est que, si le niveau d'études en France s'approche de la moyenne des pays développés, les tests d'évaluation des compétences signalent que « la part des jeunes adultes ayant un faible niveau de compétences élémentaires y est plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE ». De plus, les jeunes sont nombreux à occuper des emplois temporaires, qui leur offrent peu de perspectives d'emploi à long terme et de possibilités de formation.

Des problèmes aussi pour les adultes

L'examen du niveau des compétences de la population adulte est aussi alarmant pour l'OCDE. Selon les chiffres de l'évaluation de compétences des adultes (PIAAC), sur les 24 pays participant à l'enquête, « la France se classe parmi ceux où les performances à l'écrit et en mathématiques sont les plus faibles » et ce essentiellement pour la tranche d'âge des 45-65 ans. Ce plus faible niveau de compétences des personnes plus âgées s'explique par « un effet d'âge, c'est-à-dire par la détérioration des compétences, lié au vieillissement et par le fait que le niveau de formation des seniors est plus faible ».

Les experts soulignent enfin que l'offre de formation proposée aux adultes est « limitée, en particulier pour les personnes ayant de faibles compétences ». En France, seulement 32 % des adultes ont suivi une formation liée à l'emploi au cours des 12 derniers mois (12 % pour les adultes peu qualifiés), contre plus de 55 % dans certains pays européens comme le Danemark, la Norvège et la Finlande, ainsi qu'en Nouvelle-Zélande.

Le problème de l'adéquation

En France, la mise en adéquation de l'offre et de la demande de compétences sur le marché du travail est problématique. 35,1 % des salariés français font un métier pour lesquels ils n'ont pas de qualification adéquate. 23,4 % des salariés exercent un métier pour lequel un niveau de qualification plus élevé est normalement exigé, autrement dit, ils sont sous-qualifiés pour ce métier. Et enfin, 11,7 % d'entre eux exercent un métier qui requiert un niveau de qualification inférieur. En d'autres termes, ils sont surqualifiés.

Les immigrés représentent en outre un vivier considérable de compétences non ou sous-utilisées, leurs taux de chômage et de surqualification étant supérieurs à la moyenne.

Les plus grandes pénuries de compétences

Les plus grandes pénuries de compétences se trouvent dans l'enseignement et la formation, l'informatique et l'électronique, l'ingénierie et le domaine des technologies, mais aussi dans des domaines de compétences plus transversales comme les aptitudes à l'oral, la résolution de problèmes complexes et le management.

Comment améliorer la situation ?

Face à ces problèmes, l'organisation internationale recommande à la France d'améliorer l'égalité d'accès à un enseignement et une formation de qualité. Ils souhaitent que la France aille plus loin sur l'enseignement professionnel et qu'elle renforce l'apprentissage. Les spécialistes préconisent « d'adapter le contenu des programmes d'enseignement professionnel afin qu'il soit davantage en adéquation avec les besoins des employeurs ». Ils recommandent également aux enseignants « de suivre en permanence l'évolution des pratiques en entreprise ». Enfin, les experts proposent d'élargir l'enseignement professionnel à plus de secteurs, « et surtout aux secteurs émergents ».

Le rapport est aussi sévère avec les services d'orientation des établissements scolaires. Il regrette que « l'information relative à l'orientation professionnelle reste souvent éparpillée et sans lien avec les besoins du marché du travail répertoriés par d'autres acteurs ».

Un compte personnel de formation plus simple

L'organisation déplore que les adultes les moins qualifiés n'utilisent pas assez ce dispositif et, pour les inciter à l'utiliser, l'OCDE conseille « d'en simplifier les modalités ». Enfin, l'OCDE est critique à l'égard de la qualité des formations proposées dans le cadre de ce dispositif. Il conseille donc de limiter les programmes de formation proposés à seulement ceux qui ont reçu une certification spécifique.

Nul doute que ces orientations pourraient servir à alimenter les réflexions des négociateurs et des services de l'État.

Sources

- http://www.oecd.org/...dynamiser-la-croissance-et-la-creation-d-emplois-en-france.htm
- Insee – La moitié des entreprises signalent des barrières à l'embauche : https://www.insee.fr/fr/statistiques/3288521#titre-bloc-5

Notes :

[1] Coopérant avec plus d'une centaine de pays, l'OCDE est un forum stratégique international qui œuvre à promouvoir des politiques conçues pour améliorer le bien-être économique et social des citoyens dans le monde entier.

Les classes moyennes résistent mieux en France

samedi 20 janvier 2018

Les caractéristiques sociodémographiques des personnes de la catégorie médiane [1] évoluent peu entre 1996 et 2014, de même que leur position par rapport aux autres catégories de ménages. Près d'un ménage sur cinq a un niveau de vie entre 90 % et 110 % du niveau médian. Les 9 millions de personnes majeures vivant dans un ménage médian ont des

caractéristiques sociodémographiques globalement proches de l'ensemble de la population. Elles s'en distinguent par leur plus faible niveau de diplôme et leur faible taux de descendants d'immigrés.
En 2014, les ménages dont le niveau de vie est compris entre 90 % et 110 % du niveau de vie médian, dits « ménages médians », regroupent 11,6 millions de personnes, soit 18,7 % de la population métropolitaine. Depuis 1996 cette part de la population progresse de 1,5 point. Cette légère concentration vers la catégorie médiane au cours des vingt dernières années se fait au détriment de toutes les autres catégories de niveau de vie.
Par rapport aux autres catégories de ménages, la catégorie médiane est celle où la part des familles traditionnelles est la plus forte. Inversement, les familles monoparentales y sont sous-représentées : seules 4 % des personnes de niveau de vie médian vivent en familles monoparentales, contre 20 % pour les plus pauvres.
Un quart de la catégorie médiane n'a pas de diplôme, une part bien plus élevée que dans les catégories plutôt aisées. Et seules 10 % ont obtenu un diplôme supérieur à bac+2, un niveau proche de celui observé dans les ménages modestes ou pauvres.
Concernant les liens à la migration, les ménages médians sont très proches des ménages plus aisés, et se distinguent nettement des ménages pauvres, qui regroupent la part la plus élevée d'immigrés et de descendants d'immigrés.
Bien que les personnes appartenant aux ménages médians aient toutes par construction un niveau de vie comparable, il ne s'agit pas pour autant d'une population homogène. On distingue ainsi six profils : les familles traditionnelles constituent le groupe le plus nombreux, suivies par les couples de 55 ans ou plus, les personnes ayant connu une rupture d'union, les jeunes, les hauts diplômés et enfin les veuves.
En 2014, le niveau de vie moyen des ménages médians correspond à 87 % du niveau moyen de l'ensemble de la population. Il est 2,3 fois plus élevé que celui des ménages pauvres, mais atteint seulement 38 % de celui des ménages aisés.
De 1996 à 2014, le niveau de vie moyen des ménages médians progresse de 17 % en euros constants. Cette évolution est moins favorable que celle observée pour les ménages aisés (+25 %) mais comparable à celle observée pour les ménages pauvres, modestes et plutôt aisés. Depuis la crise commencée en 2008-2009, le niveau de vie moyen de ménages médians est resté à peu près stable en euros constants.
Les ménages médians se caractérisent par une part importante des revenus d'activité dans leur revenu disponible (72 %), ce qui les rapproche des catégories de ménages au niveau de vie supérieur, mais aussi par une très faible part de revenus du patrimoine (4 %), ce qui les rapproche des catégories modestes et pauvres. Cette composition explique en partie l'impact très limité de la crise sur le niveau de vie de ces ménages. Début 2015, les ménages médians détiennent en moyenne un patrimoine brut de 190 000 euros. Leur patrimoine brut moyen est 1,6 fois plus élevé que celui des ménages pauvres ou modestes, mais ne représente que 23 % de celui des ménages aisés. Cependant, ce niveau moyen de patrimoine recouvre une forte hétérogénéité au sein des ménages médians, en dépit de leur homogénéité sous l'angle des niveaux de vie.
Alors qu'ils ont tous accès aux produits de première nécessité, une part non négligeable des ménages « médians » déclarent des difficultés pour assurer des dépenses ponctuelles d'un montant élevé telles que le remplacement d'un meuble (un sur quatre) ou les vacances (un sur cinq).
Une relative diversité de situations se rencontre au sein de ce groupe : deux tiers déclarent être financièrement en difficulté, tandis qu'un tiers se considère « à l'aise ». Cet écart est en partie lié au fait d'être propriétaire ou non de son logement. Les ménages en difficulté financièrement, un peu moins souvent propriétaires (56 %), dépensent proportionnellement davantage pour leur logement (19 %), qui fait partie des dépenses contraintes. Les ménages à l'aise financièrement, dont 64 % sont propriétaires, consacrent à leur logement une moindre part de leur budget (13 %).
En 2013, parmi les ménages médians, un peu plus de six sur dix sont propriétaires de leur résidence principale, soit une position intermédiaire entre les ménages modestes et les ménages plutôt aisés. Contrairement aux ménages modestes et pauvres, ils sont plus fréquemment propriétaires qu'il y a vingt ans. Toutefois, pour faire face à la hausse des prix de l'immobilier durant les années 2000, les ménages médians nouvellement propriétaires s'endettent davantage. Ils consacrent une part croissante de leur revenu à leurs dépenses de logement, mais dans une moindre mesure que les ménages modestes
En comparaison des autres ménages, les ménages médians sont dans une position intermédiaire qui les rapproche des ménages modestes par certains aspects. Le poids dans leur consommation des postes « Alimentation », « Alcool, tabac », « Hôtels, restaurants », « Loisirs et culture », « Meubles » est plus proche du budget des ménages modestes et pauvres que de celui des ménages plutôt aisés et aisés. Par ailleurs, les personnes vivant dans un ménage médian expriment un certain pessimisme face à l'avenir et une crainte quant aux ressources dont elles disposeront pour leurs vieux jours, proches de ceux observés parmi les personnes plus modestes.
Dans quatre des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion), moins d'une personne sur dix vit dans un ménage médian, défini comme un ménage dont le revenu par unité de consommation (UC) est compris entre 90 % et 110 % du revenu par UC médian des DOM. Cette part est bien inférieure à celle observée en métropole (une personne sur six). En revanche, la pauvreté est beaucoup plus répandue outre-mer : trois personnes sur dix y sont pauvres, c'est-à-dire ont un revenu par UC inférieur à 60 % du revenu par UC médian des DOM.
Malgré cela, les classes moyennes ont mieux résisté en France qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni. D'après les auteurs de l'étude *« cela peut résulter de différences institutionnelles entre pays, par exemple l'existence et le niveau de salaire minimum et le niveau relativement élevé du SMIC en France ».*

Référence

- Rapport de l'INSEE paru le 21/11/2017 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/3197289

Notes :
[1] médiane statistique : valeur telle que 50 % des valeurs de la série sont inférieures ou égales à elle et au moins 50 % des valeurs de la série lui sont supérieures ou égales.

Zones blanches

par Jean-Marie Bergère - 20 Janvier 2018

Le 21e siècle devait être celui des réseaux et de la *glocalisation*, « une économie dominée par le global et le local, où l'Etat n'est plus maître du jeu (1) ». Les clusters, les pôles d'excellence, de compétitivité ou de coopération, les métropoles « propices à la rencontre entre la recherche, la finance et l'innovation » étaient l'objet de toutes les attentions, les circuits courts étaient parés de toutes les vertus économiques, sociales et environnementales.

Comme souvent les choses sont plus compliquées. Des territoires périphériques et « oubliés » se sont fait entendre. Au nom de l'égalité des territoires, les opérateurs téléphoniques investissent en France 3 milliards d'euros contre les zones blanches, celles où il est difficile de se connecter. La Catalogne et d'autres régions prospères se rêvent indépendantes. Les États nationaux tentent partout de reprendre la main, au Royaume-Uni et aux États-Unis pour se retirer du monde, en France ou ailleurs pour réformer d'en haut et au pas de charge, la fiscalité, le droit du travail, la solidarité, la justice, etc. Des frontières se dressent sur le chemin de ceux qui, fuyant la guerre ou la misère, cherchent un territoire où « atterrir » (2).

Dans ce contexte, le prochain dossier de *Metis* s'efforcera de rendre justice à des expériences originales portées par des acteurs de terrain et qui échappent au *buzz* de l'actualité médiatique ou gouvernementale. L'emploi y tient souvent une place primordiale. On pense à Territoires Zéro Chômeurs de longue durée, à ALIZE (Actions locales interentreprises en Zone d'emploi), aux groupements d'employeurs, aux Coopératives d'activité et d'emploi (CAE), à ce qui se joue sur le « Territoire apprenant contributif » de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis ou dans le Bassin minier autour de Lens. Etc.

Nous nous poserons également la question des liens entre ces dynamiques et les politiques nationales ou européennes. Les modèles explicatifs se sont succédé. Jacobins contre girondins, centralisateurs contre décentralisateurs, *bottom up* contre *top down*, vertical contre horizontal, diaspora contre ghettos, global où on pense et local où on agit, poupées russes et principe de subsidiarité. Tout se passe comme si le modèle actuel était celui de la chambre à part. D'un côté des politiques macro-économiques censées favoriser la croissance : fiscalité favorable « aux premiers de cordée », Plan d'investissement d'avenir, Plan de développement des compétences, réforme du marché du travail ; de l'autre la variété des dispositifs locaux cités plus haut. Entre eux, l'indifférence.

Erik Olin Wright propose d'être attentif à ce qui se construit dans les « interstices » des sociétés. Des solutions à des problèmes qui semblaient insolubles s'y expérimentent sans demander autre chose que le temps de tester leurs intuitions, de faire selon leur expérience du terrain. Que ces solutions soient généralisables ou inspirantes, n'est pas leur préoccupation. Leurs promoteurs veulent agir, prendre en main les problèmes, donner du sens à leur vie. C'est cette leçon qu'il faut retenir. Le consentement aux décisions d'en haut ne suffit pas. La mise en mouvement d'une société ne se fait pas sans l'engagement et l'imagination de ceux qui sont concernés. C'est autant une question d'efficacité que de citoyenneté.

L'autorité de l'État se prouve plus sûrement lorsqu'il autorise et facilite les expérimentations sans vouloir s'arroger « le monopole de l'entraînement (3)». Une société n'est pas un organisme où tout est cohérent et maîtrisé grâce à une unité de commandement. C'est un écosystème au sein duquel des éléments émergents, hétérogènes, minoritaires, inattendus ou contradictoires, sont précieux, un écosystème en grand danger de lassitude et d'entropie lorsqu'il ne prend pas suffisamment soin des « utopies réelles (4) » qui s'y construisent. Pour le dire autrement, à la logique de l'ingénieur ou du technocrate qui veut tout maîtriser, il nous faut toujours préférer la logique du jardinier qui sait qu'il ne suffit pas de tirer sur les plantes pour les faire pousser.

Pour en savoir plus :

(1) *Les Echos* du 19 mai 2015 « Quelle place pour la France dans la glocalisation ». Hugues de Jouvenel.

(2) « Où atterrir ». Bruno Latour La Découverte. 2017

(3) Jerôme Perrier. « Emmanuel Macron, Bonaparte au pont d'Arcole et en même temps Saint Louis sous son chêne ». Telos. 4 janvier 2018

(4) Lecture d'*Utopies réelles* de Erik Olin Wright, par Jean-Marie Bergère pour *Metis*.

Des mots et des choses de la formation professionnelle

par Jean Raymond Masson - 20 Janvier 2018

Lorsque j'ai proposé de rédiger un article sur les différentes conceptions de la formation professionnelle en Europe à partir d'une publication récente du CEDEFOP, la rédactrice en chef m'a demandé s'il s'agissait de la formation professionnelle initiale ou continue, ou bien les deux. J'ai répondu les deux, mais la question montrait bien les ambiguïtés qui règnent en France à ce sujet.

De fait, quand je *google* (du verbe *googler*) *formation professionnelle*, tous les articles et références qui s'affichent concernent exclusivement la formation professionnelle continue ou la formation des adultes. En particulier le projet de réforme préparé actuellement par le gouvernement concerne la formation professionnelle continue (et aussi l'apprentissage). Mais rien n'est dit du reste de la formation professionnelle initiale, de celle qui s'organise au sein de l'Éducation nationale et qui concerne des centaines de milliers d'élèves et étudiants préparant un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), un baccalauréat professionnel, un brevet professionnel ou encore un BTS.

Cette situation ressort d'une tradition française bien établie : dans l'intitulé des responsabilités ministérielles telles qu'elles apparaissent dans les listes des gouvernements successifs depuis plus de quarante ans, lorsque *formation professionnelle* apparaît, il s'agit d'une attribution du ministre du Travail et/ou de l'Emploi et elle ne concerne que la formation des adultes. De l'autre côté, les formations professionnelles mises en œuvre au sein de l'Éducation nationale ne bénéficient pas d'un affichage cohérent lorsqu'un secrétariat d'État leur est consacré. Nommé en 1984 secrétaire d'État auprès de Jean-Pierre Chevènement, Roland Carraz se voit attribuer la charge des E*nseignements technique et technologique*, un paradoxe pour celui qui a amené l'innovation majeure que constitue le baccalauréat professionnel. Plus tard, au sein des gouvernements de gauche, Robert Chapuis, Jacques Guyard puis Jean Glavany seront chargés de l'*Enseignement technique* auprès du ministre de l'Éducation nationale ; c'est seulement en 1997 avec la nomination de Jean-Luc Mélenchon auprès de Jacques Lang qu'on verra un ministre délégué à l'*Enseignement professionnel* (1), tandis que Nicole Pery sera secrétaire d'État à la Formation professionnelle (et aux Droits des femmes) auprès de Martine Aubry. L'initiative ne sera pas reconduite au sein des gouvernements Hollande tandis que la formation professionnelle sera affichée au sein des responsabilités données aux ministres en charge du travail et de l'emploi Michel Sapin puis Myriam El Khomri. Une seule exception à ces règles d'airain, celle qui a vu en 1986 Nicole Cathala nommée secrétaire d'État à la Formation professionnelle auprès du ministre de l'Éducation nationale René Monory.

La situation se complique encore lorsqu'on tente des comparaisons internationales, car les mots utilisés recouvrent souvent des réalités bien différentes. Il en va ainsi au niveau le plus basique avec la traduction en anglais de *formation* par *training* telle qu'elle ressort des études et autres documents de politique éducative produits au niveau européen : lorsque je travaillais à Turin au sein de la Fondation européenne pour la formation, une collègue britannique à l'esprit leste m'avait expliqué que le *training*pour les Anglais était à la *formation* pour les Français ce que la masturbation est à l'acte amoureux ! Ce qui pouvait expliquer les résultats que montrait l'exploitation des enquêtes force de travail conduites sur des bases déclaratives auprès d'échantillons nationaux et traitées par Eurostat, et qui étaient bien meilleurs pour le Royaume-Uni que pour la France. A l'inverse, le concept allemand de *Bildung* qui incorpore une forte dimension culturelle semble plus ambitieux que celui de *formation*. Ces indications fortuites

jettent depuis longtemps des doutes sur certaines conclusions des études comparatives ainsi que sur les documents de politique européenne qui en découlent.

C'est pourquoi l'étude que vient de publier le CEDEFOP « *the changing nature and role of vocational education and training in Europe* » vient à point nommé pour éclairer ces questions. L'étude s'appuie sur une enquête conduite entre septembre et novembre 2016 auprès d'experts nationaux en matière d'enseignement et de formation professionnels (EFP) sur la base d'un questionnaire couvrant la manière selon laquelle les systèmes nationaux d'EFP sont compris à la fois dans leurs définitions officielles et dans leurs conceptions globales. Notons tout de suite que le document - à l'instar des politiques européennes et des documents les concernant - se réfère au concept de VET (*Vocational Education and Traning*) traduit en français par EFP, dont on a vu ci-dessus qu'il n'est pas fréquemment utilisé en France du fait de la séparation rigide entre l'éducation nationale et le monde de la formation professionnelle. Cette convention européenne diffère de celle adoptée par l'UNESCO qui considère le concept de TVET (*technical and vocational education and training*) ; ce dernier conviendrait sans doute mieux au système français qui au sein de l'éducation nationale distingue les filières professionnelles des filières technologiques ; on a en effet beaucoup de mal, à la lecture des statistiques et des documents européens concernant l'EFP, à comprendre s'ils prennent en compte ou non les formations technologiques.

D'autres ambiguïtés se rencontrent dans de nombreux pays. C'est ainsi que le CEDEFOP traduit VET par *Berufsbildung* en allemand et par *yrkesutbildning* en Suédois, qui sont les termes usités en Allemagne, en Autriche et en Suède ; mais dans les traductions en anglais de leurs documents officiels, ces pays utilisent vocational education, ce qui peut être interprété comme une manière de souligner l'aspect éducation de l'EFP et d'indiquer que le vocable training est insuffisant à porter les ambitions de la *Berufsbildung*. Un tel phénomène apparaît dans d'autres pays (Danemark, Hongrie, Slovénie, Estonie, Pologne..) où l'accent se porte surtout sur les aspects d'éducation et de formation initiale. A l'inverse, l 'Espagne traduit VET par *formacion* profesional tandis que l'Irlande utilise *further education and training*.

Selon les auteurs de l'étude, une raison majeure de ces ambiguïtés réside dans l'absence de définition précise du concept d'EFP dans des textes législatifs dans la grande majorité des pays. Au contraire, on trouve dans certains pays des significations variables selon les niveaux d'éducation (secondaire ou supérieur en Suède). En Norvège et en Autriche, le terme *apprentice* apparaît souvent en lieu et place de VET. Parmi les pays où existe une définition légale d'EFP, le document du CEDEFOP distingue trois types : (1) celui d'une définition globale et unique (Croatie et Lettonie par exemple), (2) celui d'une définition globale distinguant plusieurs composantes (comme exemples, l'Allemagne où la loi sur l'EFP distingue *initial training, further training* et *retraining* ; la Hongrie où la loi distingue *vocational training* et *school-based vocational education and training*), et (3) celle de définitions partielles dans différentes lois concernant des composantes spécifiques (Portugal où l'on distingue *formaçao inicial, formaçao continua*, et *educaçao e formaçao de adultos* par exemple). Plus généralement, les définitions d'origine législative se réfèrent à plusieurs dimensions variables selon les pays : les contenus de formation mis en œuvre, les résultats attendus pour l'individu sur le marché du travail, les grands objectifs économiques et sociaux poursuivis y compris les normes éthiques et sociétales. Dans ce contexte diffus, la définition globale donnée par le CEDEFOP et qui vise à constituer une sorte de concept fédérateur pour les pays européens est celui *d'éducation et de formation qui visent à équiper les individus avec les savoirs, les savoir-faire et les compétences requis dans l'exercice de métiers particuliers ou plus généralement sur le marché du travail.*

Après les mots, il y a les choses

Après les mots, il y a les choses. De fait, l'EFP recouvre des réalités très différentes ; selon l'étude du CEDEFOP, il n'y a pas deux pays en Europe qui partagent la même conception. Le modèle le plus fréquemment rencontré, mais qui n'est qu'une simple composante d'un système composite et beaucoup plus vaste est celui d'une *éducation et/ou formation relative à une profession spécifique et appelée à renforcer l'offre de main-d'œuvre qualifiée à un niveau inférieur à celui de l'éducation générale, conduisant à des qualifications de niveau moyen (CITE 3-4) et dans la plupart des pays, financée par le budget du ministère de l'Éducation et coordonnée par le gouvernement central*. Au-delà de ce noyau, les différences sont considérables.

L'analyse faite dans le document semble parfois insuffisante. On peut ainsi regretter qu'elle ne prenne pas en compte l'articulation des filières d'EFP par rapport à l'ensemble du système d'éducation et de formation, et qu'elle n'identifie pas les modalités d'orientation des élèves vers ces filières. L'absence de données chiffrées sur la taille des populations des différentes filières d'EFP et sur leurs dynamiques nuit également aux descriptions faites sur les systèmes en mettant sur le même plan des initiatives encore fragiles avec des actions aux développements consistants. Les actions de formation des adultes semblent avoir été sous-estimées dans la mesure où rien n'est dit sur les formations engagées par les entreprises pour former leurs personnels et très peu de choses sur les actions de formation des demandeurs d'emploi. Mais l'ambition de l'étude n'était pas de produire une analyse exhaustive des différents systèmes existant en Europe, mais d'explorer les définitions et les conceptions de l'EFP dans les différents pays et de bâtir un cadre d'analyse pertinent pour les changements en cours et à venir, et susceptible d'éclairer les responsables au niveau de l'Union européenne comme de chacun des pays. Pour autant, les conclusions apportent des éclairages sur l'immense diversité des choses de l'EFP au-delà des mots qui sont souvent les mêmes et il apparaît intéressant d'en reprendre l'essentiel. Les développements du dernier chapitre de l'étude sur les changements en cours et les conceptions futures de l'EFP (*Changing patterns and future conceptions of VET*) méritent un autre article à venir et ne sont donc pas couverts par ce qui suit.

Selon les auteurs, les différences entre les systèmes d'EFP correspondent à une série de facteurs tels que la présence de débouchés sur l'enseignement supérieur et les conditions d'accès, l'existence d'EFP dans l'enseignement supérieur, ou encore le développement de formations axées sur des champs professionnels plutôt que sur des professions ; elles tiennent aussi aux divisions en sous-systèmes qui structurent l'ensemble, entre EFP initial et EFP continu (Irlande, Suède, Portugal, Chypre), entre apprentissage et organisation scolaire (Autriche, Angleterre), entre ce qui dépend du ministère du Travail et ce qui dépend du ministère de l'Éducation (Italie, France).

Au total, le document propose une typologie selon quatre conceptions - non exclusives - de l'EFP :

1. Le modèle dual ou apprentissage, basé sur la formation en entreprise tel qu'il fonctionne en Allemagne mais qui joue aussi un rôle majeur en Autriche, au Danemark et en Slovaquie, et dont la Hongrie s'inspire en donnant un rôle croissant aux chambres de commerce. D'importantes différences existent cependant entre les modèles nationaux notamment en ce qui concerne l'âge moyen d'entrée des étudiants dans ces formations : 15/16 ans en Autriche et en Hongrie, 19/20 ans en Allemagne, environ 24 ans au Danemark ! Il est intéressant de noter que les efforts conduits dans les années 2000 pour implanter le système dual dans des pays comme la Slovénie n'ont pas été couronnés de succès.

2. L'EFP comme éducation professionnelle initiale, intégrée au système éducatif, proposée comme une alternative à l'éducation générale, gouvernée et financée par l'État ; organisée dans des établissements scolaires, elle se fonde sur des approches théoriques et des applications pratiques dans des champs professionnels larges ; elle concerne des jeunes de 15 à 19 ans formés

à un niveau de qualification moyen (CITE 3 à 5) et permet la poursuite d'études ; on trouve ce modèle dans les Flandres, en Bulgarie, en Espagne, en Autriche, en Roumanie, en Slovénie et à Malte, mais aussi dans une certaine mesure en République Tchèque, en Estonie, en Lettonie, en Slovaquie et en Suède.
Toujours gouvernée et financée par l'État et organisée principalement dans des établissements scolaires, une variante de ce modèle concerne la formation de jeunes adultes de 18 à 24 ans avec des niveaux de qualification et des modalités de formation plus diversifiées incluant la formation en milieu de travail ; on la trouve en Croatie, à Chypre, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne et au Portugal, ainsi que dans une certaine mesure en Grèce, en Irlande, en Norvège, et en Suède.
3. L'EFP comme formation continue (*further training*) destinée à des personnes de tout âge et en particulier aux plus âgés - en particulier chômeurs - en vue de qualifications de tout niveau y compris aux bas niveaux de qualification ; les formations sont proposées par une variété d'institutions organisée comme un marché, et mises en œuvre principalement selon des modalités d'apprentissage sur le lieu de travail ; c'est le modèle dominant en Angleterre, et on le trouve aussi dans une certaine mesure en Irlande et à Chypre.
4. L'EFP compris comme tout ou partie de l'*apprentissage tout au long de la vie* (*lifelong learning*) ; l'exemple type en est la France, ce que les auteurs justifient en s'appuyant sur la loi qui met en avant*l'éducation et la formation professionnelle tout au long de la vie*, mais aussi la mise en œuvre de l'apprentissage comme une modalité de formation quel qu'en soit le niveau (3) et enfin la VAE et le cadre national de certifications qui lui est associé ; la Finlande dispose également d'un tel système global (à la différence du marché tel qu'il fonctionne en Angleterre), capable de répondre à tous les âges, à tous les niveaux, à tous les types de demandes d'éducation ou de formation grâce à une panoplie d'approches et de situations de formation différentes ; la différence majeure entre la France et la Finlande tient au statut de l'EFP qui s'est amélioré en Finlande et qui bénéficie maintenant d'une estime égale à celle de la filière générale au niveau secondaire supérieur ; enfin Chypre, la Grèce, l'Italie, la Croatie et le Luxembourg ont pris des mesures allant dans la même direction.
A l'issue de cette analyse, le lecteur est sans doute un peu désorienté. Il aura compris qu'en matière d'EFP, on est très loin d'une nomenclature claire et stable. Les mêmes mots disent parfois des choses différentes tandis que les mêmes choses peuvent trouver des mots différents pour les dire. Et tout se complique lorsqu'on tente de transcrire ces définitions et les réalités qu'elles recouvrent dans un langage commun, l'anglais tel qu'on le parle à Bruxelles. Les traductions sont approximatives et le plus souvent réductrices ; elles échouent à rendre précisément la signification de nombreux concepts forgés dans les cultures et les traditions nationales. Pour autant, il est important que les responsables puissent se comprendre et tirer parti des leçons des changements en cours et des réformes conduites dans d'autres pays ; il importe également que l'Union européenne puisse poursuivre ses efforts dans l'élaboration et le suivi de la politique européenne d'EFP. Dans cette perspective, l'étude du CEDEFOP a le mérite de montrer l'extrême diversité des mots et des choses et aussi d'inciter à la prudence les auteurs et les lecteurs des études comparatives.
En ce qui concerne la France, il est intéressant de la voir présentée comme le *champion* d'une politique globale permettant de promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie. Du coup, il est dommage de constater que la préparation en cours des lois sur la formation professionnelle et sur l'apprentissage semble ignorer l'essentiel de la formation professionnelle initiale que des centaines de milliers d'élèves suivent dans les lycées professionnels ou technologiques.

Pour en savoir plus :

(1) Un paradoxe là encore pour un ministre qui s'était montré très réticent à l'égard du lancement de la VAE en 2000 et qui lors d'une conférence européenne organisée à Biarritz ironisait sur les acquis de l'expérience en les décrivant comme « ces compétences qui suintent le long des murs des usines ».
(2) Du coup, le terme d'apprentissage a maintenant trois sens différents : celui traditionnel correspondant à la formation des jeunes au niveau du CAP et que nous avons associé au système dual allemand ; le nouveau sens donné en France avec l'élargissement du concept à tous les niveaux depuis la loi de 1989 ; et enfin le sens générique qui se traduit en anglais par *learning*.

Inégalités salariales : contre le sexisme en économie

JEAN GADREY 18/01/2018

« L'essentiel de l'écart de rémunération entre hommes et femmes ne vient pas de discriminations dans l'emploi mais d'autres facteurs : en particulier les choix de carrières et les interruptions de carrière liées à la naissance des enfants. A qualification égale, les femmes choisissent plus souvent un emploi moins rémunéré, mais aux horaires plus stables pour pouvoir s'occuper des enfants. » Fin de citation. On aura compris : les femmes gagnent (beaucoup) moins que les hommes, mais *pour l'essentiel*, cela résulterait de leurs *choix*, lesquels seraient liés aux maternités et aux enfants.

Préjugés sexistes

Du Laurent Wauquiez ? Du Gattaz dans le texte ? Non, c'est un extrait d'un billet récent de l'économiste Alexandre Delaigue, sur son blog, relayé sur le site d'Alternatives économiques dans une rubrique « idées-débats ». Débat indispensable, car, en marge de réflexions plus intéressantes sur la transparence des rémunérations, de tels préjugés sexistes méritent qu'on leur apporte la contradiction.
En rapport direct avec le même sujet, Alexandre Delaigue s'était signalé en 2014 en publiant un billet « Congélation des ovules : Apple et Facebook sont révolutionnaires », dans lequel il défendait ardemment cette solution congelée : *« Avoir des enfants tôt est la cause de l'écart de revenus entre hommes et femmes ; mais avoir des enfants tard augmente les risques néonataux. La congélation des ovocytes est un moyen pour les femmes de sortir de ce dilemme… La congélation d'ovocytes pourrait jouer pour la carrière le rôle joué par la pilule pour les études, en évitant aux femmes la principale cause de leurs rémunérations plus faibles : les grossesses en début de carrière »*.

En fait LA cause des inégalités professionnelles selon le sexe se réduirait donc à la maternité et aux enfants

On voit bien que cette dernière conviction détermine totalement sa vision des causes, en fait LA cause, des inégalités professionnelles selon le sexe, réduites à la maternité et aux enfants. Exit les comportements des employeurs, les stéréotypes sexués sur les filières et carrières *« faites pour les femmes »*, les discriminations diverses, la répartition des tâches domestiques et d'autres arguments décisifs.

Les femmes « choisissent » l'inégalité ? Faux

Commençons par cette curiosité : les femmes *choisissent* plus souvent un emploi moins rémunéré, mais aux horaires plus stables ? Moins rémunéré c'est certain, et de loin, mais dans la majorité des cas ce n'est pas un choix, et leurs horaires tout comme leurs statuts sont désormais aussi perturbés, ou plus, que ceux des hommes.

En fait, dans la plupart des cas, les femmes n'ont aucun choix

En France comme dans l'Eurozone, la proportion de femmes et d'hommes qui travaillent le week-end est identique1. En France, les femmes travaillent plus que les hommes le dimanche2 et sont nettement majoritaires dans l'emploi précaire (pas stable du tout) : en 2014, il y avait

1,32 million de femmes en CDD contre 0,882 million d'hommes3. Pas terrible comme confirmation d'un prétendu *choix* des femmes de privilégier la vie de famille et les enfants : en fait, dans la plupart des cas, elles n'ont aucun choix.

Le temps partiel, un choix « pour les enfants » ? Faux pour l'essentiel

Cette idée est l'une des plus mobilisées pour justifier tant bien que mal un prétendu choix de l'inégalité professionnelle par les femmes. Cela a commencé dans les années 1980. Dès 1981, ce fut le dernier acte de Giscard, la loi a permis le recours au temps partiel « à l'initiative de l'employeur », alors qu'avant il était négocié à la demande des salarié.e.s et réversible. On a alors vu fleurir, et cela n'a pas cessé ensuite, des discours officiels sur le *libre choix* permettant la *conciliation entre vie professionnelle et vie familiale*. C'est encore aujourd'hui un mythe à déconstruire.

Déconstruisons-le ! D'abord, une fraction importante de ce temps partiel, féminin à plus de 80 %, est contrainte ou subie par des personnes, hommes ou femmes qui déclarent dans les enquêtes qu'ils/elles souhaitent travailler plus. Mais, parmi les femmes qui disent ne pas vouloir ou pouvoir travailler plus, beaucoup sont soumises à des contraintes qui devraient exclure de parler de libre choix.

Voici un extrait d'un article de l'Observatoire des inégalités, qui défend à juste titre l'idée que le temps partiel subi est bien plus répandu que dans les chiffres officiels : *« Une partie des salarié.e.s ne déclarent pas souhaiter travailler plus car ils/elles intègrent le fait que cette probabilité est très faible ou, par exemple, qu'ils (et surtout « elles ») ne disposent pas de solution pour faire garder leurs jeunes enfants à un prix abordable, s'ils/elles augmentent leur temps de travail. »*

La grande majorité du temps partiel n'est nullement « pour les enfants »

Ensuite, la grande majorité du temps partiel n'est nullement « pour les enfants », ce n'est pas un libre choix féminin de conciliation travail/famille lié aux maternités. Les travaux anciens de Margaret Maruani sont une vraie gifle pour ce mythe. Elle avait montré qu'en 2000, le taux de temps partiel féminin était maximal pour les 15-24 ans et pour les plus de 60 ans, et minimal pour les 25-39 ans, âge principal des maternités !

Or ce constat reste valable aujourd'hui : *« Le temps partiel est plus fréquent chez les salariés les plus âgés (50-64 ans) et les plus jeunes (moins de 25 ans) »*4Insee référence, édition 2017. Dans cette même publication de l'Insee, le tableau 4 montre qu'en 2016 les raisons familiales (« s'occuper des enfants ou d'une personne dépendante ») ne comptent que pour 25 % des raisons données par les femmes pour travailler à temps partiel, alors que 42,6 % d'entre elles donnent comme motif l'impossibilité de travailler plus dans leur emploi.

Tout ce qui précède ne colle pas du tout avec le préjugé sexiste de la maternité et du *libre choix* comme causes premières des inégalités professionnelles selon le sexe, et ce qui suit colle encore moins…

Professions et métiers « féminins » et « masculins »

Deuxième explication forte des inégalités salariales, qui n'a rien à voir non plus avec les maternités : les salaires inférieurs des femmes, à diplôme égal à ceux des hommes, ont beaucoup à voir avec des normes sociales assignant les femmes à des métiers jugés « naturellement » plus féminins, et les décourageant d'envisager des perspectives plus « nobles » et plus « mâles ».

Il n'y a toujours que 25 % de femmes parmi les ingénieurs malgré des performances scolaires bien supérieures pour les filles

Certes, les choses évoluent, mais très lentement et il n'y a toujours que 25 % de femmes parmi les ingénieurs malgré des performances scolaires bien supérieures pour les filles, alors qu'elles sont ultra-majoritaires dans tous les métiers du *care*, du soin aux personnes, petite enfance, personnes âgées ou handicapées, aides-soignantes, autant de métiers sous-payés en dépit 1) de compétences multiples mais non reconnues et 2) d'une utilité sociale majeure.

Les pratiques sexistes de certaines entreprises s'imposent aux femmes

Troisième argument : il est exact que dans certaines entreprises, pas toutes, les maternités réelles, anticipées ou seulement supposées, jouent un rôle non négligeable pour freiner les recrutements, l'avancement et les carrières des femmes. Les études le montrent. Mais c'est tout sauf un *choix* des femmes. Ce sont des pratiques *contre leurs choix*.

Les femmes subissent des comportements inégalitaires ou discriminatoires de certains employeurs qui savent que personne ne les poursuivra pour « si peu »

Les femmes subissent des comportements inégalitaires ou discriminatoires de certains employeurs qui savent que personne ne les poursuivra pour « si peu ». C'est aussi un gros point de désaccord avec Alexandre Delaigue, qui plaide pour qu'on n'impose pas de lois, de contrôle, d'audit ou d'indicateurs, ou le moins possible, pour conserver, selon ses termes, *« la dimension discrétionnaire de la paie »*. De quoi plaire au Medef. Ce genre de discrétion, c'est le pouvoir absolu de l'employeur, et tout montre qu'il est le plus souvent défavorable aux femmes.

Et alors, l'Islande ?

On comprend mieux qu'avec une telle représentation des causes des inégalités professionnelles selon le sexe - grossesses et enfants comme déterminants majeurs - Alexandre Delaigue fasse une moue dubitative devant le projet islandais visant à renforcer l'égalité par des politiques publiques, et n'en retienne finalement qu'un aspect secondaire à mes yeux : la transparence des rémunérations. La transparence est certes nécessaire pour que de bonnes règles de justice soient appliquées, mais elle n'est pas la régulation ni la justice.

La transparence peut être efficace si s'ensuivent des sanctions que même des actionnaires peuvent craindre

Si l'on s'en tient à cela, les femmes peuvent attendre quelques décennies, voire plus, pour espérer atteindre l'égalité en droit et surtout en pratique, laquelle suppose des règles de justice vérifiables, assorties de sanctions, contre l'arbitraire ou la « discrétion ». La transparence peut être efficace si s'ensuivent des sanctions que même des actionnaires peuvent craindre. La transparence des données bancaires et financières ne peut réduire la fraude et l'évasion fiscale qu'à cette même condition. Sinon, il n'y aura que de l'autorégulation par les entreprises, et on voit bien que c'est largement inefficace dans tous les domaines.

L'égalité contre les salaires et contre l'emploi ?

Dernier point de désaccord total : amener ou contraindre (quel vilain mot) les entreprises à pratiquer l'égalité salariale entre les sexes à compétences et qualifications égales risquerait *« d'exercer une pression négative sur les salaires et les embauches »,*selon Alexandre Delaigue. Etrange raisonnement, qui ne fait nulle référence à l'égalité femmes/hommes et se limite à des banalités sur le fait que la décision d'augmenter une personne pourrait inciter les autres à exiger une semblable augmentation. Déroutant !

Les économistes, hommes et femmes, peuvent contribuer à une meilleure compréhension des modalités et des causes multiples des inégalités professionnelles selon le sexe. Mais cela suppose qu'ils se défassent de préjugés sexistes présents dans la profession. A lire Alexandre Delaigue, beaucoup reste à faire en la matière.

Jean Gadrey est économiste. Il est chroniqueur à *Alternatives Economiques* où il tient également un blog.

- 1.Source Eurostat, 2015
- 2.Enquête emploi 2015

- 3.Insee, fichier PSAL07

Les 19 propositions du Rapport Borello

21/01/2018

Après avoir longtemps attendu le rapport Borello, mentionné un débat ouvert lors de sa présentation (voir Lors de la remise du rapport Borello, la mise en évidence de l'incohérence des politiques publiques concernant l'immigration), et transcrit les annonces ministérielles (voir Les Parcours Emplois Compétences demeurent des CUI CAE, avec les exigences des emplois d'avenir qui, eux, sont supprimés), puis analysé la circulaire qui en est issue (voir CUI-PEC : une circulaire qui prévoit une durée hebdomadaire moyenne de 21 heures 50 et de 10, 2 mois), voici venu le temps de l'analyse d'un rapport intitulé "**Donnons-nous les moyens de l'inclusion**".

Celui-ci oscille entre un aspect conjoncturel, sortir de la crise ouverte par la décision d'un arrêt brutal des contrats aidés qui a conduit la Ministre à commander en catastrophe ce rapport (voir Une mission confiée à Jean-Marc Borello pour savoir ce qui doit remplacer les contrats aidés. Une bonne et tardive idée) et un aspect structurel, refonder une politique d'insertion, ce qui donne à ce rapport un caractère hybride.

Le rapport comprend 19 propositions

1. Développer « **l'employeur-abilité** » – la capacité à employer – comme critère de sélection dans l'aide à l'emploi, et envisager une obligation d'embauche des chômeurs de longue durée, et un bonus-malus pour généraliser la prise en compte de «l'employeur-abilité »

2. Envisager une «**étude de signa**l » comme il existe des études d'impact : Veiller lors de la conception des dispositifs d'aide à l'emploi, à insister sur leur continuité avec le droit commun, et non sur leurs différences, pour éviter un effet stigmatisant

3. Amplifier l'expérimentation « **Territoires zéro chômeurs** », et constituer un accélérateur de l'innovation sociale

4. Confier à un groupe de travail inter-administrations la mise au point d'outils d'aide à la décision fondés sur la **logique d'investissement social**, pour faire évoluer l'évaluation des dépenses sociales, notamment d'accès et de retour à l'emploi

5. Recentrer les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi sur leurs **objectifs d'équité et d'efficacité**, en sélectionnant mieux les employeurs selon leur « employeur-abilité »

6. Revisiter les principaux dispositifs d'accès et de retour à l'emploi à l'aune du **triptyque emploi - formation - accompagnement**

7. Explorer les voies et moyens d'inverser la « **charge de l'insertion** » par des dispositifs de dernier recours, par exemple en permettant à des structures de l'ASE de prescrire la Garantie jeune

8. Passer d'une logique quantitative visant une masse de contrats aidés, à une **exigence de qualité**

9. Remplacer les contrats aidés par des « **parcours emploi compétences** » contenant des obligations précises et contrôlées pour l'employeur 10. Envisager un **pacte d'ambition avec le secteur de l'IAE** : atteindre une croissance annuelle de 20% du nombre de salariés jusqu'à la fin du quinquennat, avec une hausse budgétaire plus modérée, grâce à une plus grande performance

11. Envisager des « **contrats de professionnalisation accélérée** » accessible à une partie des personnes éloignées de l'emploi, qui seraient accompagnées vers l'excellence par leur employeur grâce à une subvention

12. Réserver au moins 50 millions d'euros par an du Plan d'investissement compétences (PIC) aux **sortants de parcours emploi compétences** 13. Réserver au moins 50 millions d'euros par an du Plan d'investissement compétences (PIC) aux **salariés de l'insertion par l'activité économique**(IAE)

14. Créer un « **Fonds d'inclusion dans l'emploi** » sur le modèle de ce qui existe dans le secteur de la santé, pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats

15. Transformer le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) en un **Conseil national de l'inclusion dans l'emploi** (CNIDE)

16. Envisager de créer à partir des moyens existants un **délégué interministériel à l'inclusion dans l'emploi**, rattaché à la ministre du travail 17. Envisager des **conventions de cofinancement** entre le ministère du travail et d'autres ministères, afin d'organiser le maintien d'objectifs d'utilité sociale dans les politiques d'inclusion dans l'emploi

18. Réunir au plus haut niveau une **conférence de l'inclusion économique et sociale**, pour tracer une feuille de route et lutter contre l'exclusion économique et sociale tous azimuts : multiplier les plateformes de mobilité, permettre l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, etc.

19. Créer un **engagement civique transmission** pour les personnes volontaires de plus de 55 ou 57 ans

Nous procéderons à l'analyse de ces propositions regroupées par thèmes dans nos prochains articles, en principe chaque jour.

Après cette analyse, nous consacrerons un article aux points omis dans le rapport avant de tenter une synthèse, en nous appuyant sur nos propositions (voir Douze pistes de travail suggérées à la mission de Jean-Marc Borello pour une sortie de la crise de contrats aidés)

Mots-clés : Contrats aidés | CNIAE

Douze pistes de travail suggérées à la mission de Jean-Marc Borello pour une sortie de la crise de contrats aidés

02/10/2017

Pour sortir de la crise ouverte par la décision estivale provoquée par la décision gouvernementale d'arrêt brutal de la signature de contrats aidés, et même du renouvellement des contrats arrivés à échéance (voir Baisse importante des contrats aidés annoncée et Suspension de toute signature et de tout renouvellement des contrats aidés), une mission a été confiée à **Jean-Marc Borello**, président du groupe SOS et délégué national d'En Marche (voir Une mission confiée à Jean-Marc Borello pour savoir ce qui doit remplacer les contrats aidés. Une bonne et tardive idée)

Sans revenir sur le choix d'engager la concertation après la décision au lieu de respecter l'ordre logique (voir Contrats aidés : le choix malheureux d'une réduction brutale au lieu de la concertation pour une nécessaire réforme), nous nous permettons de suggérer quelques contributions pour cette mission dont l'objectif est, au delà des seuls contrats aidés de "**repenser les dispositifs d'insertion**", la lettre de mission demandant de répondre à l'interrogation "*Comment recréer une mobilité sociale et employer, former, qualifier, insérer les publics les plus précaires dans le tissu économique ? ... En s'appuyant sur les initiatives des multiples acteurs locaux, comment sortir de la fragmentation des dispositifs d'aide et accompagner réellement vers l'emploi ceux qui en ont besoin*" et de proposer des modalités pour "*innover pour ne plus rester sur une logique : un problème, un public, un dispositif mais promouvoir des approches intégrées* "

Notre contribution prend la forme de douze propositions qui seront présentées dans cet article, et se veulent non comme des réponses élaborés, mais comme des pistes de réflexion, soumises à critique et alimentant un nécessaire débat

1.Un moratoire
2.Se fonder sur des chiffres honnêtes
3.Ne pas laisser revenir le débat sur le secteur privé lucratif (attention aux emplois francs)
4.Lever le risque de dérive du service civique
5.Donner de réelles perspectives de développement à l'IAE
6.Accompagner une évolution vers l'Apprentissage
7.Bâtir des démarches de filières
8.Organiser le lien avec la formation
9.Mettre en place un réel accompagnement
10.Explorer les possibilités de décentralisation
11.Construire des réponses spécifiques Outre-mer
12.Valoriser les solutions et remettre la concertation au centre de la démarche

Nos propositions se fondent sur les nombreuses réactions que nous avons publiées régulièrement et sur les reprises de mes interviews dans La Gazette des communes (voir Contrats aidés : « un vrai service est rendu au public ») et UP Le Mag (voir Une synthèse sur les contrats aidés dans Up Le Mag), en attendant celles qui sont en cours de parution

Les constats sont convergents pour penser que le dispositif doit évoluer, mais pour autant nul ne défend la manière de faire, que ce soit pour les personnes dont la démarche est brutalement interrompue (voir Pierrick, Popy, Nicolas, Sylvie, Stéphy, Karine, Alicia, Camille ... et les autres, dans l'impasse suite à l'arrêt brutal de leur contrat aidé), sans que le dispositif de formation présenté comme alternatif ne soit en place ou pour les associations mises dans la possibilité de reconfigurer leur action et de construire un nouveau modèle économique (voir L'arrêt brutal des contrats aidés impacte fortement nombre d'associations) comme pour les collectivités mises devant le fait accompli et même pour les services de l'Etat, en particulier pour les fonctions d'assistant aux directeurs d'écoles élémentaires

1.Un moratoire

De façon pratiquement unanime, un moratoire sur les suppressions est demandé, pour permettre la continuité des parcours des personnes et donner le temps de reconstruire de nouvelles configurations

Parmi ceux qui demandent fermement ce moratoire, le MOUVES, Mouvement des Entrepreneurs Sociaux, dont les deux présidents furent **Jean-Marc Borello** et **Christophe Itier,** nouveau Haut-Commissaire à l'ESS (voir Pour sa prise de fonction, Christophe Itier confronté à la demande du MOUVES d'un moratoire sur les contrats aidés) qui dans un communiqué " *conteste à nouveau vivement la méthode utilisée, sans préparation ni concertation organisée et réitère donc sa demande d'un* ***moratoire*** *sur cette question et d'une concertation nationale rapide avec le gouvernement pour une vraie réforme de fond, permettant aux structures d'utilité sociale de renforcer leur modèle de financement, et proposant une politique ambitieuse pour l'insertion professionnelle des publics les plus fragiles*."

Ce moratoire a d'ailleurs été obtenu par **Diwan** (voir Contrats aidés : Diwan obtient un moratoire. A quand un moratoire général ?) et en **Martinique** (voir Un moratoire pour les contrats aidés est décidé. En Martinique) et les demandes vont immanquablement se poursuivre, fondées sur le droit (voir Emplois aidés : pourquoi une différence de traitement entre les écoles bretonnes Diwan et les Calendetras occitanes ?) et/ou s'appuyant sur le rapport de force

Il pose une question de financement qui pourrait être résolue par le recul de la réduction de la baisse de l'ISF, en parallèle avec le recul de moitié de la baisse des cotisations sociales salariales, en référence à ce qu'avait instauré **Michel Rocard** quand, en 1998, il avait lié l'instauration du RMI et le rétablissement de l'ISF

2.Se fonder sur des chiffres honnêtes

Dans la justification gouvernementale de sa décision revient régulièrement un chiffre **26 % d'emplois durables** suite à un contrat aidé, fondé sur un double mensonge, généraliser le taux des seuls CUI-CAE à l'ensemble des contrats aidés et mélanger emplois durables et sorties positives (voir La cohérence d'Edouard Philippe : mentir pour dévaloriser les contrats aidés et en annoncer 10 000 de plus)

Si on veut être politiquement correct, on peut parler d'une double confusion, qu'il est toutefois difficile de penser comme involontaire tant les rectifications faites sont ignorées, alors que comme le montrent les chiffres publiés par le Ministère du Travail Le taux d'accès à l'emploi durable est moins bon pour la formation que pour les contrats aidés

Refonder le dispositif ne peut se faire à partir de chiffres présentés de façon partielle et parfois partiale, et les données, pratiquement toutes disponibles doivent être traitées de façon homogène pour permettre des **comparaisons fondées** (voir A propos des chiffres des débouchés dans l'emploi durable : contrats aidés, formation, EPIDE)

Et un **programme de recherche,** inscrit dans la durée et confiée à des équipes de recherche universitaires, à l'instar de celui qui est engagé pour les Territoires Zéro Chômeurs doit accompagner la refondation des dispositifs. Les compétences existent et n'attendent qu'â être mobilisées (voir Contrats aidés : des universitaires réagissent)

Et, en attendant, il importe de cesser d'instrumenter les chiffres ne serait-ce que par respect pour ceux qui s'étaient engagés dans cette démarche, et pour ceux qui les ont incité à s'investir dans des dispositifs alors promus par les pouvoirs publics, y compris par certains qui n'hésitent pas à démolir aujourd'hui sans mesure ce qu'ils valorisaient il y a quelques mois (voir Christophe Castaner a complètement changé d'avis en quelques mois sur les contrats aidés)

3.Ne pas laisser revenir le débat sur le secteur privé lucratif (attention aux emplois francs)

Si l'arrêt des contrats aidés dans le secteur public et associatif a suscité de nombreuses et vive réactions, celui pourtant plus rigoureux puisque total dans el secteur marchand n'a guère suscité d'émotion et la timide tentative de la **CPME** de faire croire qu'il n'était pas concerné a fait flop (voir La CPME n'hésite pas à mentir pour tenter de sauver les contrats aidés du secteur marchand)

Il est maintenant admis par à peu près tous que **l'effet d'aubaine**considérable, bien démontré par la DARES (voir Quelques données concernant l'effet emploi des contrats aidés : un fort effet d'aubaine dans le secteur marchand), enlève la quasi totalité de l'impact de ces contrats, réduisant pour le moment au silence ceux qui affirmaient péremptoirement la supériorité en termes d'insertion des contrats du secteur marchand sur ceux du secteur non marchand, sans nullement prendre en compte qu'il ne s'agissait pas du tout des mêmes personnes !

Mais alors que le gouvernement avait prudemment repoussé à 2020 la concrétisation de la promesse de campagne des " **emplois francs** " (voir Les emplois francs dans le projet de budget, mais pour 2020. De l'art de l'effet d'annonce), le débat qui devrait s'ouvrir à l'initiative de parlementaires (voir Emplois francs : vers une initiative parlementaire) pourrait rouvrir une boîte de Pandore

4.Lever le risque de dérive du service civique

Par facilité, pour desserrer l'étau dans le quel il s'était lui-même placé, le gouvernement a mentionné le Service Civique comme une alternative possible aux contrats aidés, ce qui peut que fragiliser celui-ci (voir En en faisant explicitement une alternative aux contrats aidés, le gouvernement dénature le Service civique au mépris de la loi)

Il est indispensable qu'un **message sans équivoque** affirme la spécificité du Service Civique et que soit mis fin aux dérives de la part de certains services de l'Etat (voir La tendance à utiliser le Service civique comme substitut aux contrats aidés se confirme. L'Education Nationale en première ligne) comme de la part de certaines collectivités (voir Le dévoiement du service civique à l'œuvre pour compenser l'arrêt des contrats aidés : illustration réunionnaise)

Cela est d'autant plus nécessaire que le Projet de Loi de Finances limité l'augmentation du nombre de missions finances aux 20 000 que le Ministre de l'Education, devenu responsable de ce dossier dans la nouvelle configuration gouvernementale, prévoit d'affecter à l'opération " **Devoirs faits** " pour répondre à sa promesse (voir L'objectif du Service Civique fixé par François Hollande divisé par deux dans la présentation du budget 2018)

5.Donner de réelles perspectives de développement à l'IAE

A l'évidence **l'Insertion par l'Activité Economique** figure dans les voies à promouvoir, et une attention toute particulière doit être apportée aux actions qui avaient du avoir recours à des CUI-CAE alors qu'elles ont la configuration d'un Atelier et Chantier d'Insertion, mais ont été orientées dans cette voie par les service de l'Etat faute de possibilités d'avoir recours à des CDDI contingentés, ce qui suppose que des possibilités de conventionnement existent

Lorsqu'il reçoit des représentants des grandes associations engagées dans la lutte contre la pauvreté **Edouard Philippe** affirme qu'il compte mobiliser le levier de l'insertion par l'activité économique. Mais il ajoute qu'il prévoit " ***140.000 places*** " l'an prochain, " ***soit au moins autant qu'en 2016 et 2017*** " . Comment affirmer qu'on compte sur des acteurs pour développer des réponses en leur promettant un simple maintien de leur soutien ?

Il faudrait afficher un **objectif pluriannuel de progression**, du type le doublement en cinq ans, tout en prévoyant au sein de cet objectif une part significative réservée aux **actions innovantes**, ce qui permettrait de sortir de la situation actuelle où l'innovation ne peut que se faire au détriment d'actions qui atteignent leurs objectifs

6.Accompagner une évolution vers l'Apprentissage

Une des perspectives d'évolution d'une partie des contrats aidés réside dans l'**apprentissage** pour peu qu'on ne croie pas qu'un coup de baguette magique permette cette transformation, contrairement à ce qui avait été proposé par le premier ministre (voir Edouard Philippe propose aux élus une impossible transformation en toute urgence des contrats aidés en postes d'apprentis) et tout aussi vite oublié

A l'évidence il y a un potentiel quand on voit par exemple que Pôle emploi avait 2000 emplois aidés et seulement 84 apprentis (voir Quelle entreprise de 55 000 salariés ne compte que 84 apprentis ?) !

Mais pour y arriver il faudra **informer** dans des secteurs où la pratique de l'apprentissage est peu répandue, **travailler** sur les diplômes ou certifications adéquats, **être attentif** aux organisations de travail, **structurer**la fonction de maître d'apprentissage, **veiller** à ce que les CFA développent la capacité d'accueil appropriée, **mettre en place** le financement dans un secteur hors du champ de la taxe d'apprentissage, **adapter** les modalités de recrutement après l'apprentissage, et bien d'autres choses, tout en étant attentif à ce que les modalités de recrutement n'écarte pas les jeunes les plus éloignés de l'emploi, dans un contexte annoncé de modification radicale de l'organisation de l'apprentissage qui ne peut qu'induire une phase d'expectative

7.Bâtir des démarches de filières

Les réactions ont montré comment les contrats aidés avaient répondu à des besoins, non ou mal satisfaits à travers les modes habituels d'intervention et de les modalités classiques de financement

Cela est apparu sans équivoque à propos des EPHAD dans la mission parlementaire Flash conduite par **Monique Iborra**, députée LREM de Haute-Garonne (voir Dans les EPHAD, on a vraiment besoin des contrats aidés), ce qui met en évidence la nécessité pour els partie prenantes du secteur (financeurs, gestionnaires, salariés, représentants des personnes dépendantes ...) de travailler à l'intégration de cette fonction, nécessaire et même indispensable, dans l'organisation pérenne des établissements, et d'en intégrer le coût dans le modèle économique

Dans un autre champ, les **Pimms**, lieux d'accueil ouverts à tous, interfaces de médiation entre les populations et les services publics " *dont le modèle économique s'est construit sur le Tremplin professionnel avec des salariés embauchés à l'aide de contrats aidés* " comme ils l'écrivent dans leur dernière Lettre " *souhaite obtenir le renouvellement des contrats aidés en cours et l'identification de la médiation comme secteur d'activité essentiel pour répondre efficacement au besoin de médiation sociale, d'accessibilité des services publics et de retour à l'emploi* " et affirme sa " *volonté d'associer l'Etat à l'évolution de son modèle pour s'assurer d'en conserver les moyens*"

Nous pourrions multiplier les exemples dans de nombreux domaines, le sport, la culture, la protection animale... où ce travail peut amener à une structuration plus forte, pour pue que soit réunies une dimension affirmée de dialogue social et une volonté de traiter globalement la situation en associant objectifs et moyens

8.Organiser le lien avec la formation

L'alternative proposée, la formation n'en est pas une pour tous ceux qui aujourd'hui bénéficient de contrats aidés, même si elle aurait pu, pour certains, constituer une solution positive pour peu qu'elle ait été effectivement en place lorsque les contrats ont du s'arrêter, et en pas être une simple perspective

Encore faut-il que la conception de la formation la rende accessible et profitable à tous, ce qui suppose une réflexion commençant aujourd'hui à s'esquisser (voir Avant d'engager 15 milliards d'€ pour un vaste plan de formation, il faut lire un rapport de France Stratégie qui suggère une autre démarche)

Nous savons que l'articulation de la situation de travail et de la formation n'est pas dans la culture de notre pays qui tend à les séparer et espérons que la réforme de la formation professionnelle ne tombera pas dans le piège qui lui est tendu

Et nous avons vu éprouver à travers le dossier de la formation de salariés des Ateliers et Chantiers d'Insertion à quel point il était difficile d'organiser la formation pour de s salariés qui en avaient pourtant le plus besoin (voir La ministre reconnaît que la formation des salariés en insertion est un angle mort du système. A quand la solution ? et Retour de la conscience de la difficulté à articuler insertion et formation professionnelle. A quand la solution ?)

Dans cette mobilisation une importance toute particulière devra être accordée à ce que le **CNFPT** ait une attitude positive et ne se contente pas du service minimum comme il l'a fait pour les emplois d'avenir comme nous l'avons analysé dans Le CNFPT n'a toujours pas compris ce qu'il aurait du faire pour la formation des jeunes en emplois d'avenir

9.Mettre en place un réel accompagnement

Quelques soient les dispositifs retenus, il faut qu'un accompagnement externe soit assuré, ce qui ne l'a été que très imparfaitement jusqu'à présent. Si les **Missions locales** ont assuré dans des conditions jugées satisfaisantes le jeunes en emplois d'avenir, veillé de près à la tenue des engagements, en particulier en matière d'accès à la formation, le constat est plus mitigé (pour rester dans l'euphémisme) pour ce qui concerne **Pôle emploi**

L'institution a en effet eu tendance à considérer qu'un demandeur d'emploi accédant en emploi du temps sortait de son champ de vision. D'ailleurs il n'était plus en compte dans la mesure de la taille des **portefeuilles**, outil de pilotage de la charge de travail des conseillers et n'y revenait qu'après la réinscription à l'Agence après la fin du contrat

Alors que l'institution subit à la fois la baisse de ses salariés en contrats aidés et le surcroit de travail lié au retour à Pôle emploi de tous ceux dont le contrat prend fin (voir Contrats aidés : pour Pôle emploi, la double peine, plus de travail, moins de personnel), c'est la première fois que l'une Instruction, la n° 2017-40 du 28 septembre 2017, traite de **l'Accompagnement des personnes en contrat aidé** affirmant que *"Priorité est donnée à compter de la rentrée 2017 à l'accompagnement des personnes en fin de contrat aidé, sans solution d'emploi à court terme "*

Mais cette prise de conscience bien tardive n'est en rien un accompagnement puisqu'il s'agit simplement de recevoir la personne lors de sa réinscription, ce qui est quand même la moindre des choses

"Un suivi personnalisé est mis en place qui se matérialise par 2 temps forts :)

- *20 jours avant la date d'échéance du contrat, le conseiller référent de la personne en contrat aidé pose un jalon, afin de la recevoir dans les jours suivant sa réinscription.*
- *Dès sa réinscription, le demandeur d'emploi bénéficie d'un entretien approfondi avec son conseiller et est accompagné, selon ses besoins, dans le cadre du conseil en évolution professionnelle."*

A travers cette instruction on voit le chemin qui reste à parcourir pour que Pôle emploi soit en mesure d'assurer un accompagnement digne de ce nom

10.Explorer les possibilités de décentralisation

Une autre piste de travail est dans une décentralisation vers les conseils départementaux, comme cela a été proposé par **Nathalie Sabazerolles**, présidente de celui du Finistère (voir Une proposition de démarche de sortie de la crise des contrats aidés par la présidente du conseil départemental du Finistère)

Laporte est étroite, et liée à la résolution du conflit qui oppose l'Etat et els départements autour de la compensation du versement RSA, et du choix en débat entre une recentralisation et un compromis sur le relèvement du niveau du transfert financier

Dans un contexte de méfiance entre les collectivités et l'Etat, accentué par la non tenue des engagements de l'Etat, comme cela vient encore de se manifester à propos de la compétence économique des régions, ce serait une faute de ne pas explorer une telle voie, même si l'aboutissement est loin d'être garanti

11.Construire des réponses spécifiques Outre-mer

Une priorité est affiché à l'outre-mer, même si elle est très relative (voir La priorité à l'outre-mer pour les contrats aidés affichée à Paris ne semble pas être traduite sur le terrain) et suscite des tensions comme nous l'avons vu à la Réunion (voir),récemment en Martinique (voir A la Martinique on ne voit pas la priorité à l'outre-mer annoncée pour les contrats aidés, En Martinique, 500 contrats aidés promis, 225 accordés : une protestation du président de la Collectivité et des syndicats et Un moratoire pour les contrats aidés est décidé. En Martinique) et probablement demain en Guadeloupe et en Guyane

La situation actuelle met en évidence un recours massif aux contrats aidés, parfois succédané de ce qui devrait relever de l'emploi normal (voir L'importance des contrats aidés dans les communes de la Réunion pointée par le CSFPT) et donne une occasion de repenser une approche qui s'est trop limitée à une réponse quantitative au lieu d'imaginer, en mobilisant le potentiel local, les solutions appropriées à une situation assez différente de celles sui sont pertinentes dans le contexte métropolitain.

12.Valoriser les solutions et remettre la concertation au centre de la démarche

Les contrats aidés ont subi une attaque tardive et massive de la part des membres du Gouvernement qui les ont fortement dévalorisés, comme s'il fallait justifier une décision imposée par la prééminence de la seule logique budgétaire (voir Muriel Pénicaud fait une critique sans nuances des contrats aidés et Edouard Philippe monte à son tour à l'assaut des contrats aidés)

Des affirmations évolutives (voir Contrats aidés : la navigation à vue du gouvernement continue, avec une souplesse envers les élus pour assurer la rentrée, accompagnée d'une critique virulente des élus) ont, malgré les nombreuses défenses venant de tous bords comme nous nous sommes efforcés de le suivre, fortement dévaluée une démarche, ce qui supposera un effort cohérent de valorisation, dans lequel le président lui-même devra s'impliquer pour redonner une tonalité positive à un sujet sur lequel sa pédagogie n'a pour le moment guère convaincu (voir Contrats aidés : une tardive et laborieuse explication présidentielle)

En conclusion on peut souhaiter qu'un sujet pris à l'envers, où une décision non annoncé durant sa campagne présidentielle a été mise en œuvre avant d'être annoncée puis que soit tentée une justification soit à l'avenir traité comme il se doit, avec un débat avant les décisions et non après !

Bon travail, Jean-Marc Borello !

AJOUT

A la relecture de ct article, il apparaît utile de formuler un complément concernant l'Education Nationale qui s'est trouvée prioritaire alors que son bilan en matière est loin d'être exemplaire comme l'institution le reconnaît d'ailleurs elle-même (voir Pourquoi alors que le Ministre de l'Education nationale estime que le bilan des contrats aidés n'est pas bon est-il prioritaire dans la réduction décidée ?)

En réalité l'Education Nationale n'est en rien prioritaire, la priorité effective étant accordée à l'accompagnement de enfants handicapés, conformément aux engagements du candidat Macron " *Nous donnerons accès à un (e) auxiliaire de vie scolaire à tous les enfants qui en ont besoin pour avoir une scolarité comme les autres".* Restera à retenir la deuxième partie de l'engagement " *Ces AVS auront un emploi stable et un salaire décent"* ce qui impose de sortir de la pratique des contrats aidés, et donc un effort financier à celui qui a été accompli en 2017 et à ce qui est programmé pour 2018 dans le Projet de Loi de Finances. Mais même sur ce seul aspect pourtant prioritaire, la baisse a des conséquences. La présidente de la FCPE affirmant que la suppression des contrats aidés "*désorganise l'école ... Dans toute la France, les parents alertent la FCPE sur le manque d'assistants de vie scolaire (AVS) pour accompagner les élèves*".

Mais en dehors de ce programme l'Education Nationale n'est en rien prioritaire alors que les contrats aidés permettaient d'une part d'assurer l'assistance aux directeurs d'écoles élémentaires, besoin permanent, d'autre part de renforcer le présence adulte dans les collèges et lycées

nécessaires à un bon fonctionnement de ceux-ci, surtout dans les établissements en zone sensible. On admet volontiers que les contrats aidés ne sont pas la formule immédiate pour répondre à ces besoins. Mais les remplacer par rien est encore moins satisfaisant.
Un travail particulier est à conduire sur ce sujet

Les contrats à impact social : une menace pour la solidarité ?
par ***Jean-Sébastien Alix*** & ***Michel Autès*** & ***Nathalie Coutinet*** & ***Gabrielle Garrigue*** , le 16 janvier
Les nouveaux contrats à impact social procèdent d'une hybridation croissante des logiques financières et sociales. Loin des discours enchantés qui y voient l'alliance de l'altruisme et de l'efficacité, cet article étudie une expérience concrète de CIS pour montrer que ces instruments marchandent la solidarité.
Le gouvernement a inauguré le 16 mars 2016 de nouveaux dispositifs de financement de l'action sociale, les Social impact bonds, rebaptisés en français « Contrats à impact social » (CIS). Des investisseurs privés tels que des banques pourront financer des projets sociaux, puis être remboursés par l'État ou les collectivités territoriales si « l'impact social » de ces projets est avéré. Cet article vise à présenter le cadre politique et institutionnel de ces « innovations sociales », mais surtout, à partir de l'étude d'un projet dans la protection de l'enfance, à s''interroger sur les transformations qu'elles opèrent dans la définition d'une politique de solidarité et les enjeux qui en découlent pour les pratiques professionnelles et les bénéficiaires.
La libéralisation du secteur social, initiée par l'agenda de Lisbonne en 2000, prend une nouvelle forme avec l'*aggiornamento* de l'État social. Nous suggérons que la synthèse entre justice sociale et efficacité économique que proposent ces nouveaux dispositifs correspond à une transformation idéologique dans la construction de l'action sociale. Celle-ci soulève plusieurs interrogations. Notamment, permettent-ils à l'État de conserver sa place de garant des affaires sociales et d'une politique de solidarité nationale ? Qu'en sera-t-il de l'accompagnement des bénéficiaires, demeurera-t-il de qualité et pérenne ? Les professionnels auront-ils toujours l'autonomie suffisante pour amener les individus à une forme d'émancipation sans être constamment pressés par les exigences de résultat des financeurs ? Enfin, peut-on modifier les circuits financiers sans changer les finalités et les valeurs de la politique sociale, ou les formes de solidarité qu'elle institue ?
Les contrats à impact social
Les CIS se définissent comme « une forme non traditionnelle d'obligations émises par l'État sans taux d'intérêt fixe, mais sur une période prédéterminée par laquelle l'État s'engage à payer pour l'amélioration significative des résultats sociaux pour une population définie » (Auriac, Vallet-Moison, 2012). Ils permettent aux pouvoirs publics de confier à une organisation une action sociale précise : faciliter l'accès à l'emploi des adolescents sans diplôme, par exemple. Ils mobilisent trois acteurs principaux : l'État ou ses représentants, un acteur social tel qu'une association, et un financeur qui peut se réunir en groupement d'investisseurs. L'État et la structure retenue se fixent des objectifs de résultats ; s'ils sont atteints, les investisseurs seront remboursés et percevront un intérêt pour le risque pris. Dans le cas contraire, les investisseurs ne toucheront théoriquement rien, si ce n'est qu'ils pourront défiscaliser leur investissement.
Apparus au Royaume-Uni avec « l'obligation Peterborough », d'un coût de 5 millions de livres (8 millions d'euros) en 8 ans, qui visait à diminuer de 7,5 % en 5 ans le taux de récidive d'un groupe de 2 000 détenus (arrêté prématurément en 2014), les Social impact bonds deviennent un enjeu politique et économique majeur. Ils ont été mis à l'honneur par David Cameron lors de la présidence du G8 par le Royaume-Uni en 2013.
Qui a porté ces initiatives en France ? Martine Pinville, Secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire, a lancé du 16 mars 2016 au 30 janvier 2017 l'appel à projets interministériel des CIS, au côté d'entrepreneurs sociaux engagés pour tester ce dispositif. À ce jour, 5 contrats ont été signés et 6 autres ont été retenus : l'expérimentation a donc déjà commencé [1].
Cet appel à projets du ministère de Martine Pinville a été voté malgré les mises en garde adressées par Le Haut Conseil de la Vie associative (HCVA), l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) et le Collectif des Associations citoyennes. Elles ont notamment été soutenues par un petit monde d'entrepreneurs sociaux représenté par Jean-Marc Borello, « ce grand patron qui murmure à l'oreille de Macron », ou d'associations comme le Mouvement des entrepreneurs sociaux (Mouves) qui promeuvent l'entrepreneuriat social et effectuent un travail de lobbying auprès des élus.
À une époque où les budgets des collectivités territoriales sont exsangues, il peut être tentant pour la puissance publique de demander des crédits à des investisseurs privés. C'est ainsi que M. Macron, dans une lettre pour l'Économie sociale et solidaire datée du 20 avril 2017, s'engage : « je poursuivrai après évaluation et dans un cadre régulé, le déploiement de toutes les solutions en matière d'investissement à impact social pour financer, grâce à des partenaires privés, des expérimentations de programmes sociaux de prévention innovants ». De leur côté, ces entrepreneurs sociaux, qui exercent une forte influence sur le nouveau syndicat des employeurs associatifs du médico-social, NEXEM, ont lancé lors de la campagne pour les élections législatives des propositions en vue du déploiement des investissements sociaux.
L'action sociale : de quoi parle-t-on ?
Henri Hatzfeld décrit avec une grande clarté les débats passionnés entre républicains libéraux et radicaux qui ont conduit, sous la IIIe République, à l'institutionnalisation de la protection sociale. S'ils n'ont cessé de réapparaître au gré des opportunités politiques et des stratégies électorales, ils ont surtout posé des questions essentielles sur la place de l'État dans une gouvernementalité guidée par la solidarité et la justice sociale. Qui doit prendre en charge les individus les plus vulnérables ? L'État doit-il être le seul garant d'une solidarité nationale ? Cette protection de tous ne vient-elle pas déresponsabiliser les individus (Hatzfeld, 1989) ? Ces questions ne cesseront de resurgir au cours du XXe siècle, venant réactiver l'interminable récit de la « crise de l'État-providence » (Rosanvallon, 1981). Si l'État social est présenté comme une double réponse à la révolution industrielle et démocratique et aux tensions entre l'égalité juridico-politique formelle et la réalité des inégalités socio-économiques, la crise qu'il connaît est moins économique qu'idéologique. D'une action sociale compensatrice, nous avons glissé vers un secteur social compétitif, où la concurrence et l'activation des bénéficiaires sont les symboles d'une réaffirmation de la doctrine libérale dans le secteur du social (Donzelot, 2008).
La loi du 31 juillet 2014 relative à l'Économie sociale et solidaire (ESS), dite « loi Hamon », pose pour la première fois une définition du périmètre de ce secteur. Elle élargit dans le même temps la définition de ses modes de financement. La notion d'entreprise de l'ESS regroupe dorénavant les acteurs historiques de l'économie sociale, à savoir les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations, mais aussi de nouvelles formes d'entrepreneuriat social telles que les sociétés commerciales qui poursuivent un objectif d'utilité sociale.
En réalité, l'apparition de ces entrepreneurs sociaux financés par le marché financier n'est que le résultat d'un processus entamé depuis plusieurs années. Progressivement, les modalités de l'action publique se sont transformées dans tous les domaines. La

contractualisation est devenue le mode d'action privilégié que l'on retrouve à l'hôpital, dans l'éducation et le travail social. Elle a de nombreuses conséquences. D'abord, elle prive les structures de financements pérennes (notamment les associations) en les obligeant à répondre continuellement aux appels à projets de l'État afin d'assurer leur financement. Par ce biais, elle met aussi en concurrence les structures. Enfin, elle implique une évaluation ex ante et ex post de ces projets.
Cette transformation de l'action publique va de pair avec un processus de financiarisation de l'économie. L'activité économique étant financée par les marchés financiers et non plus par les banques, ces marchés se transforment en dispositifs d'évaluation et d'échange de tous les actifs : non seulement ceux des entreprises, mais aussi ceux qui constituent le patrimoine des particuliers, ou encore de l'État. Dans ce contexte, la notion de « finance sociale » désigne la mobilisation de capitaux privés pour atteindre des objectifs sociaux prioritaires et spécifiques, dont l'impact est mesurable grâce à un processus continu d'évaluation, en accentuant la logique de résultat. Ces capitaux peuvent financer des actions menées par différents types d'organisation : associations, fondations ou entreprises d'utilité sociale. Cette finance sociale offre ainsi la possibilité aux investisseurs de financer des initiatives sociales qualifiées d'« innovantes » au profit de la société. Parmi ces nouvelles formes de financement se trouvent les CIS.
Or il nous semble que l'utilisation par l'État d'un tel instrument de financement risque à terme de modifier radicalement le travail social et la solidarité républicaine. Elle accentue la mise en concurrence des différentes structures de l'action sociale, fragilise les plus petites et surtout elle diminue le pouvoir de contrôle de l'État sur l'action sociale. Qui plus est, elle risque d'introduire au sein de l'action sociale auprès des populations les plus fragiles un processus de « sélection adverse » tel qu'il se pratique dans les assurances : afin d'obtenir une rentabilité plus forte ou de meilleurs résultats, on choisit d'aider ceux qui sont le moins en difficulté. Le risque est donc d'accroître encore les inégalités, voire les injustices, au sein même des populations les moins favorisées. Enfin, et c'est sans doute la question centrale, tout le dispositif repose sur l'évaluation de l'action sociale, puisque les gains réalisés par les investisseurs dépendent de l'évaluation des résultats au regard des objectifs. Or, l'action sociale est particulièrement difficile à évaluer, notamment parce que cette action s'inscrit dans le temps, contrairement aux CIS qui ont une durée limitée.
Le « courage » des réformes [2] ne tient pas nécessairement à ce que l'on croit, et consisterait peut-être d'abord à prendre pleinement la mesure de leurs conséquences pour les bénéficiaires et les professionnels. L'analyse du CIS de la Sauvegarde du Nord, s'il se trouve finalisé, est à ce titre riche d'enseignements. Elle met en évidence l'urgence et le danger qui pèsent sur les bénéficiaires, le manque d'autonomie des professionnels, continuellement contraints de faire la preuve de leur efficacité, les risques de violation du secret ou de la discrétion professionnelle au sein de dispositifs dont les acteurs ne devraient pas, normalement, avoir connaissance des situations vécues par les bénéficiaires. Dans de telles conditions, la protection des personnes par l'État ne risque-t-elle pas de passer au second plan ?

À la recherche de l'innovation sociale

Le contrat à impact social d'« Aide éducative en Milieu ouvert renforcée » présenté par l'association de la Sauvegarde du Nord intervient dans une période où le département du Nord a décidé de réduire ses dépenses de 5 % par an pendant 3 ans, soit une réduction de 50 millions d'euros. Il aura pour objectif de « réduire le taux de placement moyen des enfants d'un point en trois ans » en « missionnant 10 travailleurs sociaux, qui interviendront en complément des équipes habituelles, auprès de familles dont la situation rend possible un placement des enfants ».
Un bref rappel historique sur ce qu'est la mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), et l'AEMO renforcée, permet de voir qu'elle sert ici de prétexte. Répondre à la question de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré dans la convention internationale des droits de l'enfant, est en vérité un enjeu secondaire de ce projet.
La mesure d'AEMO est une mesure judiciaire, ordonnée par le juge des enfants, qui vise, selon l'article 375-2 du Code civil, à « apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles et morales qu'elle rencontre ». Sont concernés les mineurs en situation de danger éducatif. Le juge des enfants n'intervient que si les mesures administratives n'ont pas permis d'assurer la protection de l'enfant, ou si la famille refuse toute aide. Cette mesure est financée par le conseil départemental au titre de l'aide sociale à l'enfance.
L'AEMO est donc une mesure d'aide contrainte dont le but est de mettre fin à la situation de danger dans laquelle se trouve l'enfant. Si les placements ne cessent de faire polémique, ils doivent rester une modalité de protection indispensable selon la situation. Dans les deux cas, ces mesures sont soumises à la décision du juge des enfants.
La loi du 5 mars 2007 reconnaît et encourage la mise en œuvre de dispositifs innovants tels que l'AEMO renforcée, qui permet une intervention plus intensive des professionnels concernés auprès de l'enfant et sa famille. Ces dispositifs partent d'initiatives portées par les professionnels de terrain en accord avec le juge ou le président du conseil départemental et expérimentées depuis une vingtaine d'années. Ainsi, l'Association de la Sauvegarde de l'enfant et de l'adulte de l'Oise a développé l'AEMO renforcée à titre expérimental à partir de 1997 [3]. Comme les autres dispositifs innovants expérimentés à cette époque (accueil séquentiel, accueil de jour, etc.), il s'agit de sortir du clivage habituel entre le milieu ouvert et le placement en institution pour protéger l'enfant.
Lorsque le projet de la Sauvegarde du Nord parle d'« innovation » à propos de l'embauche de 10 travailleurs sociaux intervenant de façon renforcée dans les familles en vue de diminuer le nombre de placements, les professionnels du champ médico-social ne peuvent manquer d'être surpris. La seule « innovation » est qu'un investisseur privé y indexe la rentabilité d'un placement financier sur un projet social qui relève de prérogatives régaliennes. En d'autres termes, l'innovation consiste à ouvrir de nouvelles sphères pour l'extension du marché, notamment dans un secteur qui en était jusque-là volontairement préservé. Traditionnellement en effet, dans l'action sociale, l'État pratiquait une délégation de service public auprès d'acteurs associatifs qu'il subventionnait, mais en restant le garant de l'application des règles du droit. Par le biais des CIS, l'État n'investit plus pour le bien commun, il délègue cet investissement à des entreprises privées à but lucratif envers lesquelles il contracte une dette, qu'il doit rembourser sur du très long terme et avec des intérêts importants. C'est, en quelque sorte, le principe de concession des autoroutes appliqué à l'action sociale.

Des pratiques modifiées

L'expertise de ceux qui mettent en œuvre au quotidien le dispositif de protection de l'enfance n'a pas été prise en compte dans le projet proposé en AEMO renforcée. S'emparant de la protection de l'enfance comme caution morale, les investisseurs privés transforment les professionnels en simples opérateurs, niant leur métier et leurs savoir-faire nourris d'une longue expérience et acquis au cours de formations exigeantes. Mais c'est surtout sur la légitimité des investisseurs privés à s'emparer d'un dispositif de droit commun qu'on peut s'interroger. Comme le formule Michel Chauvière,
la question des responsabilités est particulièrement cruciale. Toute action de protection visant l'enfant — cet être qui ne peut concevoir ni défendre seul ses intérêts — implique en effet la question de l'autorité sociale légitime, tant pour déterminer s'il faut le protéger que pour décider comment on va le protéger. (Chauvière, 2009)
Une première difficulté pour les professionnels est l'injonction paradoxale à laquelle ils sont soumis, qui s'apparente à un véritable conflit d'intérêts : ils sont en effet sommés de répondre à la fois à une mission de protection de l'enfance et à la demande de

réduction des placements. Ceci, dans des situations souvent urgentes pour l'enfant et où la mesure du danger requiert une analyse distanciée, affranchie de toute pression. Un placement est toujours une décision complexe. Le droit français et les conventions internationales sont clairs : seules des raisons impérieuses peuvent conduire à retirer un enfant à ses parents. Si un placement devient inévitable, alors il doit être considéré comme une mesure temporaire, à interrompre dès que les conditions s'y prêtent. Il est évident cela étant que la maltraitance des enfants existe et qu'une séparation est parfois nécessaire, en raison de la maladie des parents ou de l'absence de logement, par exemple. Le placement est une mesure de protection de l'enfant et le travail avec sa famille en fait partie. Il n'est en effet que très rarement associé à un retrait de l'autorité parentale.
Le but de l'AEMO renforcée n'est pas seulement d'éviter le placement, mais de répondre à des situations familiales spécifiques où le maintien au domicile permettra de mieux accompagner le développement de l'enfant, parfois même dans le but de préparer un placement. C'est le cas quand le conflit de loyauté est trop lourd pour l'enfant, par exemple. C'est là que réside tout l'engagement des professionnels au quotidien. Ils ont développé des savoir-faire particulièrement complexes, associés au cadre de l'aide contrainte, pour prendre une place de tiers dans la famille. Ils connaissent les contradictions des passages à l'acte comme mode d'expression, les étapes d'acceptation d'une séparation dans une situation d'emprise, la mise en œuvre d'une relation éducative pour soutenir la construction du sujet. La subtilité de leur travail, soutenu par l'analyse des pratiques en équipe, est centrée sur la protection de l'enfant. Sommés de se concentrer sur la réduction du nombre de placements, les professionnels sont moins disponibles et leur attention au danger diminue.
Que pourront-ils dire de ce conflit d'intérêts aux parents et aux enfants avec lesquels ils travaillent ? L'aide contrainte, qui relève de toute situation où une personne fait « une "demande d'aide" qui n'émane pas d'elle, mais est prescrite par un tiers ayant sur elle un pouvoir » [4], pour ceux qui la pratiquent, implique notamment de sortir de l'implicite avec les familles et de ne pas jouer de faux-semblants. C'est une affaire de respect essentielle, préalable à toute relation de confiance possible. Il est illusoire de croire qu'un « commando éducatif » [5]permettra d'« éviter un placement » : la qualité en AEMO renforcée consiste davantage dans le cheminement au quotidien avec l'enfant et sa famille.
Le conflit d'intérêts est une notion dont s'arrangent facilement les acteurs du CIS. Le Comptoir de l'Innovation et KPMG, que la Sauvegarde du Nord propose respectivement comme intermédiaire financier et comme évaluateur de son action, ne sont pas des acteurs indépendants. En effet, KPMG est un « grand partenaire du Mouves » et le trésorier du Mouves est également le Directeur général du Comptoir de l'Innovation. On peut par ailleurs s'interroger sur la façon dont se mettrait en place ce « commando » : tel qu'il est présenté, le projet semble s'affranchir bien rapidement du dispositif de la protection de l'enfance. Dans le cadre de l'AEMO renforcée, c'est le juge qui décide des mesures à prendre, et il fonde ses décisions sur le rapport des situations familiales à la loi, non sur le coût éventuel des mesures. Dans le projet de la Sauvegarde du Nord, il est prévu que le Département agisse avec BNP Paribas comme si le juge des enfants, la cellule de recueillement des informations préoccupantes, la PMI, les associations missionnées pour les AEMO, et de nombreux autres acteurs n'existaient pas et n'avaient pas voix au chapitre.
La seconde grande difficulté que pose le CIS est celle du traitement des informations concernant la famille dans laquelle interviendraient les professionnels. Deux conditions encadrent le secret professionnel. Il est soit imposé selon la profession initiale des agents : c'est le cas des assistants de service social et des professions médicales, notamment au sein de la PM. Soit il l'est par mission : c'est le cas dans la protection de l'enfance pour les éducateurs spécialisés, les éducateurs de jeunes enfants ou les veilleurs de nuit. Ce secret ne peut être partagé entre professionnels que s'il s'avère nécessaire de transmettre des éléments pour que des mesures de protection de l'enfant soient prises. Si tout le dispositif financier des CIS repose sur la capacité d'évaluer leurs résultats, les informations des familles ne risquent-elles pas d'être partagées avec des acteurs financiers ou des évaluateurs qui n'ont *a priori* aucun droit de les connaître ?
La subordination de l'éthique à l'économie n'est pas sans risques, le premier étant celui de l'instrumentalisation. L'objectif du CIS est clairement de réduire le coût, et donc le nombre, des placements, sans autre considération d'une « clinique judiciaire » (Bruel, 2015). Le droit, et l'État (dans son devoir de protection de l'enfance) n'apparaissent au mieux que comme des acteurs subsidiaires. Quant aux professionnels, financés pour une mission, ils deviennent les simples exécutants de logiques financières et risquent d'être soumis à des pressions. Pris dans une situation intenable, à la fois juges et parties, ils devront évaluer leurs actions pour en démontrer les plus grands bénéfices, sans quoi ils disparaîtront : embauchés en complément du dispositif, leur contrat se justifie par l'atteinte de résultats. Et le résultat escompté, la diminution d'un point du nombre de placements dans le département du Nord en 3 ans, est un indicateur qui est tout sauf robuste. Sa fiabilité dans le temps est particulièrement incertaine, ce que savent très bien tous les praticiens de la protection de l'enfance.
L'enjeu éthique est considérable, et on ne peut céder à tous les pragmatismes jusqu'à l'indignité. Dans l'investissement réalisable par BNP Paribas, l'enfant en tant que sujet n'est plus considéré comme une fin en soi, mais comme un moyen d'atteindre l'objectif de retour sur investissement.
Un horizon social se dessine qui conjoint la tendance de tous les liens à la liquidité et paradoxalement leur fragmentation en unité numérique permettant leur transformation, leur décomposition et leur recomposition en fonction des besoins techniques des supports par lesquels ils transitent et d'une certaine façon se produisent. (Gori, 2011)
Pourtant ce CIS de la Sauvegarde du Nord séduit déjà d'autres acteurs. Un nouveau CIS dans le cadre de la protection de l'enfance avec les « apprentis d'Auteuil » a pour but d'économiser le coût de placements d'enfants en s'appuyant sur des familles relais. Il se déploierait dans 3 départements à partir de la fin de l'année 2017.

L'impact à quel prix ?

Finalement, l'enjeu politique est de taille, car là où les CIS sont des investissements contre le contrat social, c'est notre conception de la démocratie qui est mise en question (Lacroix, Marchildon, 2014). Quand on transfère le financement de la protection sociale du contribuable vers l'entreprise privée, quand on passe d'une culture de l'institution à celle de l'organisation, d'une vision globale de la société à des enjeux financiers locaux, du compromis à la compromission, qu'advient-il de la responsabilité de la société vis-à-vis des citoyens les plus vulnérables — ici des enfants en situation de danger ? Sur le plan juridique, c'est la notion de droits-créances qui se trouve attaquée. L'abandon d'une fonction régalienne par délégation à des entreprises privées est un renoncement de l'État à garantir le collectif.
En privatisant des éléments de la vie publique, l'organisation privée en prive la collectivité. La société privée opère donc un détournement de richesses au titre de la propriété ; elle ne se dégage pas de la vie publique, mais au contraire s'y engage dans le but d'y assurer une occupation. (Deneault, 2013)
Les CIS permettent d'instaurer une concurrence fondée sur le gain potentiel des investisseurs privés. Le risque « est celui d'une prise en compte hautement discrétionnaire des préoccupations éthiques dans la conduite des activités économiques » (Lacroix, Marchildon, op. cit.). Dans le département du Nord par exemple, on constate que des activités comme la prévention spécialisée

sont de plus en plus réduites. Il ne s'agit plus seulement de mettre en concurrence les acteurs de terrain, comme c'est le cas depuis la généralisation des appels à projets. Avec les CIS, la compétition conduirait à financer de préférence les projets les plus lucratifs, ou ceux pour lesquels les indicateurs de réussite seront les plus facilement objectivables.
En définitive, la question posée par les CIS est celle-ci : peut-on changer les moyens de l'action sociale sans toucher à ses fondements et à ses finalités ? C'est une question éminemment politique, la « question des secours », comme le souligne Marcel Gauchet en citant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 en son article 21 : « Les secours publics sont une dette sacrée » (Gauchet, 1989).
Cette dette est d'abord une dette citoyenne. Elle cimente le lien politique en tant qu'expression de la communauté citoyenne, voire de la fraternité républicaine. Elle signifie la responsabilité que les membres de la communauté politique ont les uns envers les autres. C'est la solidarité telle qu'elle s'incarne dans notre conception de la protection sociale, dont l'action sociale envers les plus démunis des citoyens est le dernier maillon, qui se trouve attaquée lorsque ses sources de financement sont modifiées. Peut-on changer les tuyaux sans modifier ce qui circule dedans ? Les CIS marquent une sorte de retour à la philanthropie, mais sans les idéaux qui la motivent. Ils sont l'instrument d'une philanthropie qui n'aurait d'autre ambition que de permettre à l'État de faire des économies. Cette philanthropie sans idéal démocratique s'apparente plus à ce que Peter Sloterdijk fustigeait comme des « règles pour le parc humain » (Sloterdijk, 2000) qu'aux idéaux solidaristes de Léon Bourgeois à la source de notre droit social (Bourgeois, 1998).
La misère n'est pas un business, c'est une question politique et un impératif de la cohésion sociale. À l'ignorer, on risque d'affaiblir encore davantage le lien politique, ce qui nous unit, sans lequel aucun collectif ne peut durablement exister dans un cadre démocratique.

Aller plus loin

– Auriac J, Vallet-Moison M, (2012), *Comment encourager la philanthropie privée au service du développement ?*, Définition par le Groupe Pilote, Étude prospective, mai 2012.
– Bourgeois L, (1998), *Solidarité*, réédition de la cinquième édition de 1906 par Jacques Eloy, Villeneuve d'Ascq, Presse du Septentrion.
– Bruel A, (2015), *Pratiques et évolutions de la justice des mineurs, Aperçus de clinique judiciaire*, Toulouse, ERES.
– Chauvière M, (2009), « La réforme de la protection de l 'enfance, un analyseur du social et de la formation », *Empan*, mars, n° 75, Toulouse, Éditions Erès.
– Deneault A, (2013), La gouvernance, le management totalitaire, Montréal, Lux.
– Donzelot J, (2008), « Le social de compétition », *Esprit, Dans la tourmente. Aux sources de la crise financière*, novembre.
– Gauchet M, (1989), *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard.
– Gori R, (2011), *La dignité de penser*, Paris, Les Liens qui libèrent.
– Hatzfeld H, (1989), *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy.
– Lacroix A, Marchildon A, (2014), « Les enjeux de la moralisation de l'économie : réflexion à partir des exemples de la RSE et de la FSR », *Éthique publique, Éthique et reconfigurations de l'économie de marché : nouvelles alternatives, nouveaux enjeux*, vol.16, n° 2.
– Rosanvallon P, (1981), *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
– Sloterdijk P, (2000), *Règles pour le parc humain*, Paris, trad. fr., Mille et une nuits.

Pour une société de la longévité

- Serge Guérin 19 janvier 2018

Pour la première fois depuis les ministères Raffarin de 2002-2005, le gouvernement ne compte pas de ministère des Aînés. Pourtant, depuis cette période marquée par les 15 000 morts de la canicule, on a vu la hausse continue du nombre de seniors (plus de 25% de la population) et un accroissement de la précarité. Ce choix est-il le signe d'un désintérêt pour la question senior ou, au contraire, la volonté d'aborder la transition démographique de manière transversale? Ce serait une formidable nouvelle!
Il est de tradition de placer les questions liées au vieillissement sous l'ombrelle d'un seul ministère : celui de la Santé. Certes, la question de l'allongement de la vie ne se résume pas à la maladie et à la grande perte d'autonomie. Mais il y a bien des enjeux et des défis spécifiques relevant de ce ministère : face à la croissance attendue du nombre d'aînés, le secteur doit notamment repenser le parcours de vie des plus âgés dans une continuité entre le domicile et les lieux d'accueil collectifs. Dans cette perspective, la maison de retraite médicalisée fonctionnerait comme une plate-forme ouverte jouant à la fois l'hôpital de proximité, un centre ressources de soin et un lieu d'activités proposés aux personnes vivant à proximité.
Plus largement, de profondes évolutions sont en cours, qui appellent une réponse publique ambitieuse. Notre pays compte 12 millions de personnes touchées par le handicap, 15 millions de malades chroniques, 2,5 millions d'aînés en forte perte d'autonomie et, au bas mot, 5 millions d'anciens malades affrontant des situations de fragilité. En tout, 34,5 millions de personnes. Largement plus de la moitié de la population ! Sans compter les professionnels du soin, les aidants et l'entourage… La ministre de la Santé, Agnès Buzyn, en en est évidemment la première consciente. Aussi, il est temps de procéder à une révolution copernicienne de la santé, dont l'un des axes pourrait être un passage du *cur*e au *care* qui ferait la part belle aux politiques de prévention de la perte d'autonomie. Saluons les évolutions déjà à l'œuvre, comme le sport sur ordonnance, reconnu dans le paysage législatif, sportif et médical.
La prise en compte du grand âge est devenu un sujet politique à part entière, sans doute que parce qu'elle renvoie à une expérience désormais largement partagée, et dont chacun mesure les difficultés : les services et les équipements existent mais ne sont pas à la hauteur de la demande, la charge financière est souvent difficile à assumer. Les Français sont 68% à estimer que cette prise en compte est insuffisante[1]. Et 66% se déclarent en faveur de la création d'un cinquième risque de protection sociale. Cette attente n'est pas le seul fait des plus âgés : 74% des plus de 65 ans y sont sensibles, mais aussi 61% des 18-24 ans… Cinquième risque, système assurantiel adapté ou approches et services nouveaux proposés par les mutuelles, il faudra innover en prenant en compte la diversité de nos modes et cycles de vie.

Au-delà de la santé

La transition démographique concerne aussi le ministère du Travail. Par exemple sur les enjeux de formation continue, d'emploi des seniors, de cumul d'emplois et de statuts, de retraités qui poursuivent une activité rétribuée… Dans une famille, il peut y avoir en même temps deux générations à la retraite et trois en formation !

La question des retraites reste aussi un sujet majeur, en termes économiques mais aussi de représentation de l'âge et de l'utilité des personnes. En 1950, l'espérance de vie était de 67,5 ans, l'âge de la retraite était fixé à 65 ans au bénéfice de trois millions de retraités. Aujourd'hui, l'âge légal de la retraite est de 62 ans, avec une espérance de vie de 82 ans et 17 millions de retraités.
La question senior, c'est aussi la prise en compte des aidants d'un proche : 46% d'entre eux sont en activité professionnelle. Comment concilier les deux ? Des solutions émergent. Une start-up comme Responsage propose par exemple aux entreprises de s'abonner au profit des salariés aidants d'un proche pour qu'ils soient soutenus et accompagnés. Sur la question des aidants, les Français sont d'ailleurs 82% à exprimer une très forte inquiétude (67% des 18-24 ans)[2]. La société française sait que la problématique des aidants participe très directement du quotidien de chacun. Au-delà de la reconnaissance apportée à ceux qui œuvrent pour un proche, développer une société du *care*[3] implique de valoriser, d'accompagner et mieux rétribuer les trois millions de professionnels de l'accompagnement des personnes fragiles. Et plus d'un million d'emplois potentiels. Un des leviers majeurs est d'inventer d'autres formes d'organisation. Par exemple, la société Buurtzorg aux Pays-Bas réduit ses coûts, améliore la continuité des soins et fait chuter l'absentéisme, en responsabilisant les infirmières et en territorialisant leurs interventions… La société française a trop tendance à oublier ces auteurs du *care*, souvent fragilisés par des conditions de vie difficiles. Pourtant, 68% des Français estiment que les professionnels de l'aide à domicile sont les plus légitimes pour intervenir auprès d'un proche en grande fragilité.

Société de la longévité et aménagement du territoire

Au confluent de la santé, de l'emploi et des politiques d'aménagement du territoire portées par le ministère de la Cohésion des territoires de Jacques Mézard et Julien Denormandie, se situent les problématiques de déserts médicaux et d'insuffisance de prise en soin des plus jeunes, des plus âgés et des plus fragiles. Il y a là un formidable gisement d'amélioration du service de soin et du suivi des personnes en s'appuyant sur l'internet et la télémédecine, mais aussi via des innovations d'organisation et de meilleure gestion des plannings, de réduction des tâches administratives effectuées par les médecins (dont la division par deux aurait, pour un coût bien moindre, un effet plus sensible que les subventions à l'installation ou les hausses du *numerus clausus*). Les innovations réalisées par le cabinet médical Ipso santé à Paris en sont un exemple frappant : le suivi médical personnalisé est facilité par le doublement du temps réel de soin par consultation des médecins libérés des tâches administratives et par une pratique partagée au sein de l'équipe. Le mouvement vers des formations supplémentaires pour élever les compétences des infirmières et leur permettre d'effectuer des actes médicaux va dans ce sens.
Parmi les leviers qui semblent se déployer, ne boudons pas cette ouverture inscrite dans le PLFSS 2018 qui doit libérer les possibilités d'expérimentations organisationnelles contrôlées et avec retour d'expérience.
Toujours dans une perspective d'aménagement du territoire, améliorer l'accueil et l'accompagnement des aînés fragilisés contribue à dynamiser l'emploi et l'activité sur le territoire, et, par ricochet, à augmenter les effectifs des écoles ! Le développement des services aux plus fragiles peut aussi contribuer à « fixer » des jeunes sur les territoires vieillissants et ainsi à réduire l'immigration intérieure et éviter aux plus jeunes de subir la pression immobilière des grandes villes. C'est un important enjeu politique au double sens du terme : il en va de la survie et de l'avenir de ces territoires fragilisés, mais aussi du sentiment d'abandon ressenti par des populations de plus en plus tentées par les extrêmes.
En outre, le ministère de la Cohésion sociale serait légitime à valoriser l'utilité sociale des retraités qui, entre autre, font vivre le tissu associatif, animent les territoires et soutiennent famille et voisins. Plus largement, l'Université des patients créée à Paris-Diderot et l'émergence de la notion de patient expert montrent une prise de conscience progressive de l'importance de l'expérience du malade, de l'ancien malade ou de l'aidant d'un proche. Elles pourraient être valorisées, par exemple par une VAE. Ce sont autant de signes d'une société du soin et de la longévité en mouvement.
De son côté, le ministère de l'Éducation pourrait s'appuyer sur un vivier important de retraités qui souhaiteraient s'engager dans un service civique senior au bénéfice de l'accompagnement éducatif des jeunes et de la solidarité intergénérationnelle[4].
Nous sommes dans une économie capitaliste d'obsolescence programmée des produits mais aussi des humains. La société de la longévité nous donne une chance d'inverser la perspective pour redonner du cœur et du sens à un monde toujours plus désincarné et virtuel, via une politique active de prévention et d'accompagnement de tous, et d'abord des personnes fragiles, et de soutien concret des acteurs – aidants bénévoles et professionnels- de l'accompagnement.

[1] Sondage Odoxa, juillet 2017.
[2] Sondage Ifop, 09/17
[3] Frédéric Worms, *Le Moment du soin. À quoi tenons-nous ?,* PUF, 2010.
[4] Serge Guérin & Erick Lajarge, « Pour un service civique senior éducatif », *Libération*, 28 août 2017.

Réconcilier solidarité et discipline de marché dans la zone euro

- 14 économistes français et allemands 17 janvier 2018

Au terme de près d'une décennie de stagnation, la zone euro goûte enfin au bonheur d'une reprise robuste. Dès lors, la tentation est forte pour les responsables politiques de baisser la garde. Ce serait une grave erreur car la monnaie unique reste vulnérable du fait de fragilités financières persistantes, d'une fragmentation financière peu favorable à la croissance à long terme et de divisions profondes entre États membres tant sur le plan économique que politique.
Ces problèmes ont des causes multiples, mais l'architecture financière et budgétaire actuelle y contribue de manière décisive :
Le cercle vicieux entre risque bancaire et risque souverain (les banques soutenant les États par leurs achats d'obligations publiques et attendant un secours des mêmes États en cas de difficulté) constitue toujours une menace très sérieuse pour certains États membres et pour la zone euro dans son ensemble. Une union bancaire encore incomplète et des marchés de capitaux fragmentés empêchent la zone euro d'exploiter au mieux les avantages de l'intégration monétaire et de bénéficier de ses effets stabilisateurs *via* la diversification des sources de financement comme des portefeuilles d'épargne.
Les règles budgétaires manquent de transparence : elles poussent les États à serrer les vis quand tout va mal et à distribuer des « cagnottes » quand tout va bien, sans parvenir à endiguer la tendance à l'augmentation des dettes publiques. Les défauts de l'architecture budgétaire de la zone euro mettent également une pression trop forte sur la BCE et ont aggravé les tensions politiques entre États membres pendant la crise.
L'incapacité de la zone euro à gérer les crises budgétaires, autrement que par des prêts d'urgence conditionnés à des programmes d'ajustement très durs, a nourri la montée des mouvements populistes et nationalistes aussi bien dans les pays débiteurs que créanciers. La perte de confiance qui en résulte constitue une menace non seulement pour l'euro mais aussi pour le projet européen dans son ensemble.

Les pays membres de la zone euro sont profondément divisés sur la manière de répondre à ces défis. Certains prônent des règles budgétaires plus souples et des mécanismes de stabilisation macroéconomique au niveau de la zone euro ; d'autres voudraient au contraire durcir les règles et renforcer les incitations à mener des politiques prudentes au niveau national, et rejettent tout partage des risques supplémentaires ; certains voudraient exclure toute possibilité de restructuration des dettes publiques lorsque d'autres considèrent la discipline de marché comme indispensable pour restaurer la responsabilité budgétaire et la stabilité financière. Ces positions paraissent inconciliables. De fait, les projets de réformes de la zone euro sont aujourd'hui dans l'impasse.

Nous considérons que cette polarisation du débat entre solidarité (entre États membres) et responsabilité (au niveau de chacun d'entre eux) constitue une fausse alternative, et cela pour trois raisons. Premièrement, une architecture financière solide requiert des instruments à la fois pour prévenir les crises (par de bonnes incitations) et pour en atténuer les effets (lorsque malgré les précautions, une nouvelle crise survient). Deuxièmement, il est faux d'affirmer que tout mécanisme de solidarité entraînera inévitablement des comportements déviants de la part des États qui chercheront à tirer profit du système. Troisièmement, un tel mécanisme est en fait nécessaire si l'on veut s'appuyer davantage que par le passé sur la discipline de marché, qui consiste à laisser le marché sanctionner un État impécunieux : la règle de « non-renflouement » d'un État par les autres ne sera pas crédible tant que sa mise en œuvre effective aboutira au chaos, à la contagion et finalement au risque d'explosion de la zone euro, comme on l'a vu lors des différents épisodes de la crise grecque. Solidarité et responsabilité sont donc complémentaires et non substituables. D'où notre proposition de mettre en œuvre six réformes en parallèle, qui se complètent mutuellement.

1. **Rompre le cercle vicieux entre risque bancaire et risque souverain, en pénalisant les banques dont l'actif est trop concentré sur une unique signature souveraine**, tout en protégeant mieux les déposants européens via un système intégré d'assurance des dépôts. Cette première réforme vise à immuniser les banques contre une éventuelle restructuration de dette publique et contre le risque de panique des déposants. Elle est compatible avec de bonnes incitations au niveau des États, notamment parce que la prime d'assurance des dépôts peut être modulée en fonction des risques spécifiques du pays, et n'être mise à contribution qu'une fois épuisée une « franchise » nationale. Parallèlement, les mécanismes obligeant les créanciers des banques en difficulté à prendre des pertes doivent être renforcés, tout comme la pression des autorités de surveillance pour réduire les stocks d'actifs non performants et harmoniser davantage les règles prudentielles. Afin de donner une impulsion à l'union des marchés de capitaux, l'Autorité européenne des marchés financiers devrait voir ses attributions étendues et sa gouvernance réformée. La combinaison de ces mesures permettrait de réduire drastiquement la corrélation entre le risque bancaire et le risque souverain et de mettre en place une véritable intégration transnationale des marchés bancaires et des marchés de capitaux.

2. **Remplacer les règles budgétaires actuelles**, centrées sur le déficit dit « structurel » (corrigé du cycle d'activité) **par une règle simple de dépenses avec un objectif de long terme de réduction de la dette.** Les règles actuelles manquent à la fois de flexibilité pendant les crises et de fermeté en phase de croissance. Elles sont complexes et peu fiables, exposant la Commission européenne à toutes sortes de critiques. Nous proposons de les remplacer par un principe simple selon lequel, en tendance et en euros courants, les dépenses publiques ne devraient pas croître plus vite que le PIB. Elles devraient même croître moins vite dans les pays dont le taux d'endettement est trop élevé. Une telle règle serait à la fois plus stabilisante pour l'activité et plus transparente pour les citoyens et leurs représentants. Sa mise en œuvre serait contrôlée par une institution nationale indépendante, elle-même supervisée par une institution indépendante au niveau de la zone euro. Les gouvernements qui violeraient la règle seraient obligés de financer l'excès de dépense en émettant de la dette « junior » (la première touchée en cas de restructuration) dont la maturité serait automatiquement allongée au cas où le pays nécessiterait un programme du Mécanisme européen de stabilité (MES). La pénalité imposée par les marchés pour émettre cette dette exercerait une discipline beaucoup plus crédible que les menaces actuelles d'amendes qui ne se sont jamais matérialisées, sans pour autant mettre en péril le stock de dette accumulée.

3. **Prévoir un dispositif de restructuration ordonnée des dettes souveraines** pour les pays dont la solvabilité ne pourrait être restaurée par des prêts conditionnels du MES**.** Cela requiert avant tout de réduire le coût financier et économique d'une restructuration, donc de mettre en œuvre la première proposition, ci-dessus, mais aussi d'améliorer les outils de stabilisation macroéconomique et de créer un actif européen « sans risque » (voir plus bas). Il faudra aussi protéger les États souverains des créanciers – passagers clandestins et autres fonds « vautours » – qui refuseraient de participer à la restructuration. Pour ne pas déstabiliser les marchés de dette, il vaut mieux ne pas s'engager dans un mécanisme de restructuration automatique ; par ailleurs, le durcissement des politiques de prêt du MES et les pénalités appliquées aux banques dont l'actif est excessivement concentré sur une signature devraient être mis en place progressivement, annoncés à un moment où les dettes de tous les pays de la zone euro sont considérées comme soutenables (comme c'est le cas actuellement) et combinés aux autres réformes permettant de réduire le risque souverain, tels que l'assurance européenne des dépôts et les mécanismes de partage des risque que nous proposons comme quatrième réforme.

4. **Mettre en place un fonds pour aider les pays de la zone euro à absorber les crises économiques les plus graves,** sachant que les fluctuations de faible ampleur de l'activité seraient prises en charge exclusivement par les politiques budgétaires nationales. Le fonds serait alimenté par des contributions nationales. Un pays dont l'emploi chuterait brutalement (ou dont le chômage augmenterait brutalement) pourrait alors bénéficier d'un transfert. Afin d'exclure que le système ne dégénère en transferts permanents, les contributions nationales seraient plus élevées pour les pays instables faisant souvent appel au fonds. Par ailleurs, la participation des États serait conditionnelle au respect, sur une période à définir, de la règle budgétaire et des préconisations du Semestre européen.

5. **Proposer aux investisseurs un actif synthétique « sans risque » en alternative aux dettes souveraines nationales.** Cet actif serait un panier diversifié et « seniorisé » d'actifs souverains nationaux. Par exemple, des intermédiaires financiers pourraient acheter un portefeuille diversifié standardisé de dettes souveraines et utiliser celui-ci comme collatéral pour émettre un actif synthétique avec plusieurs tranches de séniorité et donc de risque. La tranche senior constituerait l'actif sans risque. L'introduction de ce type d'actif en parallèle de la régulation limitant la concentration des expositions au risque souverain permettrait d'éviter des mouvements brutaux sur la demande de ces dettes et contribuerait ainsi à la stabilité financière. Une phase expérimentale à petite échelle permettrait de régler les paramètres et de vérifier la viabilité du système.

6. **Réformer l'architecture institutionnelle de la zone euro.** Nous proposons de séparer le rôle de surveillance (*le procureur)* du rôle politique de décision (*le juge*). Le *procureur* pourrait être un Commissaire spécifique, indépendant du reste de la Commission européenne ; alternativement, il pourrait être extérieur à la Commission (mais cela nécessiterait un changement de traité). Le *juge* serait le président de l'Eurogroupe ; ce rôle pourrait être confié à la Commission, suivant ainsi le modèle du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères. Par ailleurs, la responsabilité politique de la gestion de crise devrait être entièrement confiée à un MES réformé, comptable devant le Parlement européen.

Ces propositions requièrent une mise en œuvre jointe. Couper la courroie de transmission entre les banques et les États nécessite de réduire la concentration des expositions souveraines des banques et de mettre en place une assurance européenne des dépôts. La réforme des règles budgétaires requiert des institutions de surveillance plus fortes et plus indépendantes à la fois au niveau national et au niveau européen. Enfin, rendre la règle de non-renflouement plus crédible requiert non seulement un meilleur cadre légal pour les restructurations, mais aussi un soutien budgétaire en cas de crise et un renforcement du Mécanisme européen de stabilité.

Sans aborder toutes les questions fondamentales qui se posent à la zone euro (comme déterminer quels biens publics européens doivent être financés de manière conjointe et comment le faire), notre ensemble de propositions permettrait de changer la donne en améliorant significativement la stabilité financière, la cohésion politique et le potentiel de croissance de la zone euro, tout en répondant aux priorités et aux inquiétudes de ses États membres.

Nos dirigeants ne devraient pas se contenter de moins !

Agnès Bénassy-Quéré (École d'Économie de Paris, Université Paris 1); **Markus Brunnermeier** (Princeton University), **Henrik Enderlein** (Hertie School of Governance et Institut Jacques Delors, Berlin), **Emmanuel Farhi**(Harvard University), **Marcel Fratzscher** (DIW et Université Humboldt, Berlin), **Clemens Fuest** (Institut Ifo et Université de Munich), **Pierre-Olivier Gourinchas** (Université de Californie, Berkeley), **Philippe Martin**(Sciences Po, Paris et Conseil d'Analyse Économique), **Jean Pisani-Ferry**(Bruegel, Institut Universitaire Européen, Hertie School of Governance et Sciences Po), **Hélène Rey** (London Business School), **Isabel Schnabel**(Université de Bonn et "Conseil des Sages"), **Nicolas Véron** (Bruegel et Peterson Institute for International Economics), **Beatrice Weder di Mauro**(INSEAD et Université de Mayence) et **Jeromin Zettelmeyer** (Peterson Institute for International Economics).[1]

[1] Tous les auteurs ont contribué en leur nom propre, sans lien avec leurs éventuelles responsabilités présentes ou passées.

jeudi 18 janvier 2018

Comment faire sauter le Verrou de Bercy

La question du Verrou de Bercy n'est pas un sujet technique réservé aux seuls fiscalistes. C'est une question qui concerne directement les libertés publiques, car ce Verrou porte directement atteinte aux principes de séparation des pouvoirs, d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques.

Ces critiques extrêmement graves sont actuellement mises sur la place publique par la mission parlementaire créée conjointement à l'Assemblée nationale par les commissions des lois et des finances sur la poursuite des infractions fiscales. Présidée par Eric Diard (Bouches-du-Rhône LR), et ayant pour rapporteure Emilie Cariou (Meuse LREM), elle procède depuis le 16 janvier 2017 à différentes auditions qui montrent clairement la nécessité de mettre fin à ce qu'il faut bien analyser comme une absurdité juridique. L'intervention d'Eliane Houlette, Procureure du Parquet national financier s'est révélée particulièrement éclairante, en plaçant directement le débat au niveau le plus élevé, celui des principes.

Qu'est-ce que le Verrou de Bercy ?

Le Verrou de Bercy trouve son origine dans l'article 288 du Livre des procédures fiscales (LPF) ainsi rédigé :"*Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de TVA et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales*". Cette disposition se traduit par une initiative exclusive de l'administration, seule compétente pour déposer une plainte en matière de fraude fiscale. Cette plainte du ministre est précédée d'un avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF), commission consultative de nature purement administrative. Le Verrou de Bercy est donc l'expression employée pour désigner l'irrecevabilité d'une procédure qui serait diligentée à l'initiative du parquet.

Incohérence

Le résultat est une procédure "*incohérente*", terme employé lors de son audition par Jean-Claude Marin, procureur général à la Cour de cassation. Incohérente parce que certaines infractions peuvent être directement poursuivies par les parquets, alors que d'autres ne peuvent pas l'être. C'est ainsi que le blanchiment de fraude fiscale est considérée comme une infraction autonome depuis un arrêt rendu par la Cour de cassation 20 février 2008. Il n'est donc pas soumis à l'article L 228 LPF et le parquet peut engager directement des poursuites. Le blanchiment est donc parfois poursuivi, sans que l'infraction d'origine, c'est-à-dire la fraude fiscale elle-même, ne le soit. Si l'on ajoute que le recel de fraude fiscale, est, quant à lui, soumis à l'article L 228 LPF, on aboutit à une sorte de saucissonnage de la fraude qui entrave considérablement les poursuites. Les juges ne voient ainsi qu'une partie de l'ensemble de la fraude, celle que l'administration veut bien leur faire connaître. Ces absurdités procédurales ne sont pas les plus graves. Le Verrou de Bercy porte en effet atteinte au principe d'égalité devant la loi et au principe de séparation des pouvoirs. Il convient sur ce point de s'intéresser à la décision QPC du 22 juillet 2016, par laquelle le Conseil constitutionnel refuse de déclarer inconstitutionnel ce Verrou. Sa lecture est une curiosité, car le Conseil valide cette procédure au prix de véritables contorsions juridiques qui l'ont conduit à porter atteinte aux principes constitutionnels qu'il a mission de défendre.

Egalité devant la loi et sophisme

La première contorsion réside dans une limitation du champ de la QPC. Refusant qu'elle porte sur l'ensemble de l'article L 228 LPF, il la réduit à ses quatre premiers mots : "*Sous peine d'irrecevabilité".* On peut certes considérer que le Verrou de Bercy tient dans ces quatre mots, qui ont été interprétés par la Cour de cassation comme imposant l'irrecevabilité de toute poursuite engagée par le parquet sans qu'il ait été préalablement saisi par le ministre.

Mais par cette lecture minimaliste de l'article L 228 LPF, le Conseil s'interdit toute appréciation de l'ensemble de procédure, dans ses phases à la fois administratives et judiciaires. A ses yeux, la phase administrative, c'est à dire le passage devant la CIF et la décision du ministre, n'existe pas. Ce faisant, le Conseil apporte un soutien indirect à la Cour de cassation qui avait déjà, à quatre reprises, considéré comme dépourvues de caractère sérieux des QPC portant sur la composition de la CIF, sur la procédure suivie devant elle, en particulier l'absence de contradictoire, sur l'absence de motivation de ses avis.

Mais ce choix ne vise pas seulement à ménager la Cour de cassation. Il a aussi pour finalité de réduire le contrôle à la phase judiciaire, qui intervient lorsque l'administration refuse de transiger à l'issue d'une procédure devant la CIF marquée par une totale opacité. Dans ce cas, et seulement dans ce cas, le parquet est effectivement saisi d'une plainte. Examinant uniquement cette procédure judiciaire, le Conseil peut alors affirmer que l'égalité devant la loi est parfaitement respectée, puisque cette égalité ne concerne que les contribuables déférés au juge. La solution, astucieuse, consiste donc à saucissonner la procédure pour la déclarer constitutionnelle...De toute évidence, l'analyse du Conseil relève du sophisme.

Le principe de liberté de l'action publique

Le Verrou de Bercy porte aussi, et c'est encore plus grave, une atteinte directe à la séparation des pouvoirs. Ne subordonne-t-il pas l'action du parquet à une décision purement administrative ? L'autorité judiciaire n'est plus indépendante, mais doit se soumettre à un acte de puissance publique.

Dans sa décision du 22 juillet 2016, le Conseil constitutionnel accepte de considérer que le Verrou de Bercy emporte une atteinte à la séparation des pouvoirs, garantie par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. De ces dispositions découle le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire qui figure à l'article 64 de la Constitution, selon lequel "*le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*". Et de ce second principe le Conseil en déduit un troisième, celui qui affirme que "*le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales*". Si nous avons bien suivi le raisonnement, le principe de liberté de l'action publique a valeur constitutionnelle car il trouve son fondement dans celui de séparation des pouvoirs.

Sans doute, mais le Conseil constitutionnel entend rester au niveau déclaratoire, sans remettre en cause le Verrou de Bercy. Il exerce donc son contrôle de proportionnalité, qui lui permet généralement de faire pencher la balance dans le sens qui lui convient. En l'espèce, il considère qu'il y a bien atteinte à la séparation des pouvoirs, mais que cette atteinte n'est "*pas disproportionnée*".

La séparation des pouvoirs est-elle "proportionnée ou disproportionnée" ?

Déployant le même raisonnement qu'en matière d'égalité devant la loi, le Conseil observe ainsi que le procureur de la République reste en mesure de décider de l'opportunité des poursuites... une fois qu'il a été saisi par Bercy. Surtout, le Conseil affirme que "*l'absence de mise en mouvement de l'action publique ne constitue pas un trouble substantiel à l'ordre public*". Mais de quel "*ordre public*" s'agit-il ? Le Conseil précise que "*les infractions concernées répriment des actes qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Etat et causent un préjudice principalement au Trésor public*". L'ordre public se réduit donc à l'intérêt financier de l'Etat, qui l'autorise à transiger avec le fraudeur durant la phase administrative. Mais l'argent de l'Etat n'est-il pas d'abord celui des contribuables ? La justice est-elle rendue par l'Administration fiscale ou par l'autorité judiciaire, au nom du peuple français ? On peut alors s'interroger, comme l'a fait Eliane Houlette : "*Y a-t-il un intérêt financier qui est au-dessus des principes républicains ?*".

Le fait même que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle de proportionnalité à propos de la séparation des pouvoirs a quelque chose d'inquiétant. Là encore, Eliane Houlette a trouvé la phrase juste en affirmant que l'on ne peut dire du principe de séparation des pouvoirs, dont découle la liberté de l'action publique, "*qu'il est proportionné ou disproportionné. Il est ou il n'est pas*".

Il appartient donc au Parlement de changer les choses. Il avait déjà tenté de supprimer le Verrou de Bercy par un amendement sénatorial adopté en juillet 2017 sur la loi restaurant la confiance dans la vie politique, mais il avait été rétabli de justesse à l'Assemblée nationale, contre la promesse de création de la présente mission d'information. En tout état de cause, la constitutionnalité du Verrou de Bercy prononcée par le Conseil n'interdit pas une évolution législative, car sa suppression ne serait pas pour autant inconstitutionnelle. En effet, la réforme demandée consiste simplement à faire rentrer les poursuites pour fraude fiscale dans le droit commun, en assurant aux justiciables le respect des garanties offertes par la procédure pénale. Concrètement, rien de plus simple : il suffit de voter la suppression des quatre premiers mots de l'article L 228 LPF.

Sur l'indépendance et l'impartialité des juges : Chapitre 4, section 1 § 1 D du manuel de libertés publiques .

LE PROJET DE LOI « POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE »

16/01/2018 2' Pierre Bauby

Alors que l'examen du projet de loi sur le droit à l'erreur (nouvellement nommé « pour une société de confiance ») vient de débuter en commission, la Fondation publie l'intervention de Pierre Bauby, directeur de l'Observatoire de l'action publique, tenue lors de la première table ronde organisée le 13 décembre 2017 par la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner ce projet de loi.

Il est bien rare – et c'est même peut être la première fois – qu'un projet de loi ait pour objet la « confiance » et que celle-ci soit mise en relation avec l'État ! S'agit-il d'un énième projet de réforme de l'État ou y a-t-il là une démarche nouvelle ?

Si l'on veut mettre l'accent sur la « confiance », c'est que l'on considère qu'il existe de la « défiance ». Ni l'exposé des motifs ni même l'étude d'impact annexée n'esquissent d'analyse en la matière. Il serait pourtant essentiel d'avoir une état des lieux des méfiances existantes pour en dégager des pistes et propositions de changement.

Je voudrais d'abord essayer de clarifier ce que sont les rapports de l'État à la société. Nous avons affaire à trois catégories d'acteurs :

- les décideurs politiques, qui définissent les orientations, les stratégies, les politiques publiques ;
- les services administratifs et les agents publics qui assurent l'interface avec tous ;
- les « utilisateurs » – terme large utilisé par les textes européens –, citoyens, usagers, mais aussi tous les acteurs économiques et sociaux.

Ces acteurs entretiennent entre eux des rapports multiples et complexes dans lesquels se manifestent de manière souvent croissante des méfiances :

- méfiance des citoyens à l'égard des politiques, que traduit en particulier la tendance à l'augmentation des abstentions, qui se conjugue avec une conception ancrée dans notre histoire longue d'une supériorité de l'action publique et de suspicions à l'égard de citoyens immatures ou fraudeurs potentiels ;
- méfiance entre décideurs politiques et agents publics, qui s'auto-entretiennent entre démarches trop souvent autoritaires, management encore fréquemment fondé sur les moyens plus que sur les finalités, difficultés croissantes des normes et obligations à faire respecter, perceptions de menaces sur les emplois et les conditions de travail ;
- méfiance dans les relations entre les « utilisateurs » et les services et agents publics, encore souvent marquées par des démarches bureaucratiques voire des comportements autoritaires, des désengagements, qui engendrent des craintes ou des stratégies d'évitement, des capacités différenciées de connaissance et de maîtrise des normes et lois entre les acteurs économiques et sociaux, les PME étant souvent plus méfiantes car se sentant particulièrement dépourvues et dépendantes.

Une société de confiance, que propose le projet de loi, implique de changer de vision, de paradigme – une révolution copernicienne – permettant de sortir par le haut du débat entre

- plus d'État comme protecteur et solution de toutes les difficultés ;

- moins d'État car fossoyeur des libertés.

Il faut remettre l'État à sa place et rompre avec ses tendances dominatrices. Mais lui donner toute sa place, au contraire des thèses sur l'État minimal-croupion, en repartant de son essence et de ses fondamentaux, qui consistent à assurer les conditions du « vivre-ensemble » :

- garantir effectivement les droits de chacun ;
- promouvoir des solidarités, de la cohésion économique, sociale, territoriale, environnementale, inter-générationnelle ;
- préparer l'avenir, être garant du long terme ;

car les forces du marché génèrent spontanément des polarisations et des inégalités croissantes économiques, sociales, territoriales…

Dans leurs rapports à l'État, les « utilisateurs » devraient bénéficier d'une sorte de « présomption d'innocence », si l'on veut engager un processus de reconstruction de la confiance. Les premières pages de l'exposé des motifs du projet de loi semblent s'inscrire dans cette refondation.

C'est peu dire que l'auteur en octobre 2014 de la note de la Fondation Jean-Jaurès *Réformer l'État par la société* puis, en mai 2016, de *Sept thèses pour refonder la réforme de l'État* se retrouve dans

- la stratégie de transformation définie (« présomption de conformité des comportements à la loi, conscience du service nécessaire et de son coût, évaluation régulière, choix pertinent des moyens pour limiter la production de normes, confiance dans les parties prenantes, auxquelles l'action doit être déléguée, présence au plus proche des territoires et des personnes, internalisation de la complexité, ouverture et modernisation, autonomie et responsabilité des agents formés à cette fin ») :
- un État de service adapté aux besoins et à leurs évolutions ;
- le droit à l'erreur ;
- le développement du rescrit ;
- la confiance *a priori* ;
- le droit au contrôle ;
- le rôle de conseil ;
- l'expérimentation ;
- le défaut de réponse emportant l'approbation ;
- le recours à la transaction ;
- le référent unique ;
- la médiation.

On sent ici les perspectives de rupture, de ce qu'il est convenu de qualifier de « nouveau monde ».

Mais il ne faudrait pas créer de faux espoirs en assortissant chaque orientation ou disposition de telles exceptions ou exemptions qu'elles auraient peu d'effets et amèneraient à suspecter la volonté de transformation, à la manière dont « l'absence de réponse vaut acceptation » de la précédente législature. Il serait souhaitable que le Parlement :

- encadre strictement les exceptions et exemptions ;
- clarifie le sens de l'expression relative au droit à l'erreur (« en cas de première méconnaissance involontaire d'une règle applicable à sa situation »), car la « première fois » doit s'appliquer pour chaque règle et non pour « solde de tout compte » ;
- complète les marques de confiance en créant les conditions de participation démocratique à l'élaboration des lois, à l'évaluation, au contrôle ;
- développe les conditions d'un management de la confiance et d'un dialogue social fondé sur l'attachement massif des agents publics à des services publics de qualité, répondant aux besoins des citoyens et de leurs évolutions ;
- aborde les conditions d'organisation d'un traitement des plaintes et réclamations, car elles mettent souvent l'accent sur des dysfonctionnements ignorés du management, et dont le traitement devrait permettre de résoudre bien des difficultés sans en arriver au contentieux.

Dans le projet de loi, le Titre II (« Vers une action publique modernisée, simple et efficace ») apparaît en décalage par rapport à son objet, sans rapport avec la « confiance » qu'il vise. On y trouve toute une série de mesures sans rapport les unes avec les autres – de la dématérialisation de procédures au regroupement des établissements d'enseignement supérieur, en passant par l'autorisation des associations cultuelles à collecter des fonds par SMS ou à la sur-transposition du droit de l'Union européenne dans le champ économique et financier.

Si chaque disposition peut avoir sa pertinence, elles ressemblent pourtant par trop aux « diverses dispositions » de l'« ancien monde » que des énarques de Bercy accolent ici. Ont-elles leur place dans ce projet de loi ? Et ne risquent-elles pas d'en atténuer le sens et la portée ? Ne serait-il pas pertinent de dissocier ce Titre II dans un projet de simplification ? Cela permettrait de laisser tout son sens et sa portée à l'objectif ambitieux d'un « État au service d'une société de confiance ».

En prison, "une atmosphère générale de tension entre détenus et surveillants"

Le centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil, dans le Pas-de-Calais, assure un service minimum depuis l'agression à l'arme blanche, le 11 janvier, de trois surveillants de la prison par l'islamiste allemand Christian Ganczarski. (DENIS CHARLET / AFP)

Pour Antoine Lazarus, ex-directeur de l'OIP, la médiatisation d'actes de violence des détenus peut servir la cause des gardiens.

Par Barbara Krief Publié le 20 janvier 2018 à 15h52

Vendin-le-Vieil, Pémégnan de Mont-de-Marsan, Tarascon, Borgo... Les établissements pénitentiaires semblent faire face à une violence inédite ces derniers jours. Les récits d'agressions perpétrées par des détenus sur le personnel surveillant se multiplient. Au point de s'interroger : le déchaînement est-il contagieux ?

Antoine Lazarus, Professeur de médecine en Santé publique, ancien médecin des prisons et ex-président de l'OIP en France, nous donne sa lecture d'un climat tendu, qui se niche entre "énorme colère" des surveillants et médiatisation des actes de violence des détenus. Interview.

A lire l'actualité pénitentiaire cette semaine, on pourrait croire à un soudain déchaînement de la part des détenus.

S'il y a plus d'agressions aujourd'hui qu'hier, il ne faut pas oublier que le nombre des détenus en France a augmenté. Tous les détenus ne sont pas devenus plus virulents, mais à proportion constante de ceux qui sont agressifs ou dangereux, ils sont mécaniquement plus nombreux.
Les faits rapportés sont courants en prison, mais leur nombre croissant est le symptôme d'une atmosphère générale de tension due à la surpopulation de détenus sans apport supplémentaire de personnels à proportion.
Il faut ensuite demander des précisions sur ce que l'on comptabilise sous le terme "agression". Elles ne sont pas toutes physiques, loin de là. Une insulte peut être considérée comme tel. Quant aux actes de violence rapportés ces dernières semaines et la manière efficace par laquelle ils ont été contenus, on peut s'interroger sur leur degré de gravité. Il ne s'agit pas, comme ça a pu être le cas, d'attaques à l'arme véritable ou de prise d'otage.

Alors pourquoi ces agressions sont-elles davantage médiatisées ?

Comme d'autres fois, une ou des agressions contre des surveillants ou surveillantes déclenchent des mouvements de contestation qui se traduisent par un blocage de certains établissements suivi de négociations.
Celles qui, ces derniers jours, ont déclenché une émotion nationale ont quelque chose de spécifique, elles ont à voir avec la conduite en détention de détenus "radicalisés". Devenus l'archétype des personnes dangereuses, au fonctionnement psychologique mal compréhensible, aux réactions soit imprévisibles soit froidement calculées, comme cela semble être le cas de Christian Ganczarski.
En même temps que cette agression devient un fait emblématique, il est utilisé par un groupe professionnel pour défendre ses intérêts face aux pouvoirs publics, ses employeurs. Il est possible aussi que l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes puisse encourager les syndicats à durcir leur position, à tenir, puisque d'autres ont gagné.

Il n'y a donc objectivement pas de détérioration des conditions de travail des surveillants de prison ?

Dans beaucoup d'établissements il y a un fort ressenti de détérioration. Les causes plus ou moins objectives s'additionnent. Comme à l'extérieur de la prison, le manque de respect dans les relations et les incivilités viennent parasiter la vie quotidienne. D'un côté, les détenus vivent un manque chronique de possibilités de travail et d'activités, notamment éducatives, qui encourage les transgressions permanentes (usage de téléphones cachés, prises de produits toxiques interdit dehors et dedans). De l'autre, les surveillants font face à des détenus, souvent jeunes, qui tournent en rond et s'emportent à la moindre contrariété. Ils estiment alors ne pas être soutenus par leur hiérarchie, qui ne les aide pas à garantir leur autorité.
Le sentiment de non reconnaissance, voire d'insécurité, des surveillants dans la détention n'est pas neuf. A mesure que les droits des détenus se sont améliorés, les gardiens ont eu le sentiment grandissant d'être lésés. La disparition des fouilles à corps systématiques et intempestives notamment a privé les gardiens du pouvoir qu'ils avaient sur le corps des détenus. Si vous écoutez certains syndicats, vous pouvez entendre des choses comme "On donne toujours raison aux voyous", "c'est nous leurs larbins", "on a les clés, mais on n'est plus chez nous".
Depuis les années 1970, où j'exerçais en tant que médecin des prisons, il y a en effet eu des progrès significatifs de confort matériel et d'accès aux soins médicaux pour les détenus. Je fais d'ailleurs partie de ceux qui se sont battus pour cela. Il y a dix ans, on n'imaginait pas qu'un recours administratif puisse être fait et gagné par un détenu contre l'administration, qu'une plainte contre des surveillants maltraitants puisse être reçue et les amener jusqu'au pénal. Cette nouvelle donne prive les surveillant de l'autorité verbale et physique qui appartenait d'office à leur fonction.
Sans oublier que maintenant, les gardiens sont attendus dans un rôle d'éducateur, plus que de simple "porte-clés", ce que beaucoup souhaitent et qui valorise le métier. Malheureusement, on ne leur donne pas les moyens d'opérer ces changements.

En visite à Vendin-le-Vieil après l'incident de jeudi dernier, la garde des Sceaux s'est engagée à "aller vers un accroissement des effectifs des personnels d'encadrement" sur place. Davantage de gardiens, c'est vraiment la solution ?

La surpopulation carcérale est un vrai problème, qui s'accentue avec le temps. Quand le nombre de détenus augmente dans une prison, celui des gardiens reste le même, ou n'augmente pas à la même vitesse. Résultat : les agents sont surchargés, ils ne peuvent pas faire correctement leur travail et tendent à le réduire aux obligations les plus basiques. Certains sont épuisés, d'autres démotivés et les équipes souffrent alors d'un très fort taux d'absentéisme.
Pas assez nombreux, et sans pouvoir agir sur les politiques pénales, ils ne parviennent donc pas à sortir de leur rôle de "porte-clés" ou de presse boutons des commandes électroniques des portes et couloirs des prisons neuves hyper-sécurisées.

La notion de "détenu radicalisé" est très présente dans les revendications des surveillants. Ces nouveaux arrivants sont-ils plus dangereux que les autres ?

Un bon truand ne va pas agresser un gardien pour le plaisir. Ce n'est pas un bon calcul pour lui, il risque de voir sa peine allongée. Mais les "détenus radicalisés" ou incarcérés pour des faits en lien avec le terrorisme ne vivent vraisemblablement pas leur incarcération comme infamante. C'est une suite de leur combat qui ne s'arrête pas une fois derrière les barreaux. La prison pourrait même être une terre de djihad. Portés par leurs convictions, ils ont moins tendance à être dans une stratégie de "bon détenu" pour obtenir une libération. Tout pourrait donc arriver avec eux. D'autant plus qu'ils n'ont plus rien à perdre. Agresser gravement un gardien ou un autre détenu ne changera rien... sauf à rajouter des années d'incarcération à une perpétuité.
Avec l'arrivée de détenus "radicalisés", l'idée nouvelle qui prend corps serait que les personnels sont aussi des cibles terroristes privilégiées. Les surveillants se sentent exposés et désarmés, quand ils n'essuient pas le mépris, voire la menace, de ces détenus particuliers.
J'observe que les agressions d'incarcérés radicalisés commencent à émerger avec une tonalités propre et je pense qu'elles doivent remettre en cause le principe d'un modèle d'incarcération pénale "ordinaire" pour des personnes radicalisées qui ne se reconnaissent pas dans le statut de délinquants ou criminels auxquels nous les assignons. Une approche plus bienveillante que la répression carcérale les aiderait peut-être à mieux à ré-atterrir dans notre monde.
A la radicalisation se mélange l'instabilité pathologique de certains détenus, qui ne devraient pas être en prison et soignés ailleurs dans la cité. Cette accommodation bancale peut elle aussi être dangereuse. Et pas seulement pour les gardiens. Rappelons que la violence la plus courante en prison se vit entre détenus.

Propos recueillis par Barbara Krief