

Colloque

Mercredi 18 mars 2009

13h45 - 18h30

Centre de conférences P. Mendès-France
Ministère de l'économie, de l'industrie
et de l'emploi

139 rue de Bercy
75012 Paris

La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives

Dossier du participant

La création de Pôle emploi, issu de la fusion ANPE - ASSEDIC, est l'occasion d'en redéfinir l'offre de services et de la mettre davantage en adéquation avec les évolutions du marché du travail et les attentes des demandeurs d'emploi. Le Grenelle de l'insertion recommande que les usagers soient associés à la définition et à l'évaluation des politiques d'insertion et de l'emploi afin que "les politiques soient recomposées autour de leurs bénéficiaires".

Comment concrètement mettre en œuvre une telle recommandation ? C'est pour en débattre que deux associations d'appui aux demandeurs d'emploi, SNC et le MNCP, et une agence familière des expériences les plus récentes en matière d'insertion, l'ANSA, ont souhaité l'organisation du présent colloque auquel Pôle emploi a décidé de participer.

En hommage à Maurice Pagat

Les organisateurs dédient le présent colloque sur "La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives" à Maurice Pagat, qui nous a quitté le lundi 2 mars 2009 à 81 ans.

Tous ceux qui se sont intéressés à la question du chômage connaissaient cette haute figure qui, dans une grande pauvreté matérielle, confinant, à certaines époques, au dénuement, s'est battu inlassablement pour frayer une place, dans l'espace public, à la réalité du chômage et, dans le dialogue social, aux attentes des demandeurs d'emploi.

Créateur du Syndicat des chômeurs en 1982, il fut le premier chômeur en France à prendre publiquement la parole au nom des chômeurs, notamment, lors d'une célèbre édition de l'émission "droit de réponse" de Michel Polac. Il eut l'intuition de la première maison de chômeurs, rue de La Fontaine au Roi à Paris, en 1984, un lieu où les chômeurs pouvaient se sentir chez eux sans complexe. Il fut à l'origine du mouvement Partage, puis de la revue du même nom, ainsi que du Mouvement National des Chômeurs et des Précaires, dont il fut administrateur et président de 1986 à 1992. Maurice Pagat, n'a cessé, en dépit des attaques pernicieuses dont il a parfois été l'objet, d'alerter l'opinion et les décideurs sur la gravité d'un mal que l'une et les autres avaient tendance à minimiser, voire à ignorer. Doté de qualités intellectuelles hors du commun, il n'a cessé de susciter un débat large et ouvert sur toutes les questions concernant l'emploi, l'exclu-

sion et le développement, ce qui ne l'empêchait pas de côtoyer quotidiennement les réalités dont il parlait, en accueillant à longueur d'année des demandeurs d'emploi et leurs familles dans son centre de Thiviers en Dordogne, qui lui avait été donné par une communauté religieuse.

Il faut rappeler aussi le soutien financier déterminant qui lui a été apporté pendant de longues années par le Comité Chrétien de Solidarité avec les Chômeurs.

La collaboration entre le mouvement Partage et l'association Solidarités Nouvelles face au Chômage s'est construite lors de la réalisation des premiers Etats généraux du Chômage et de l'Emploi en 1989. Elle s'est poursuivie par la publication de manifestes, contre l'exclusion en 1989, des entreprises contre l'exclusion en 1992, ce dernier ayant été à l'origine du manifeste européen des entreprises contre l'exclusion en 1995, point de départ, lui-même, du réseau Corporate Social Responsibility Europe.

C'est aussi avec Maurice Pagat que s'est constitué, en 1998, le collectif "l'emploi pour tous" qui a marqué l'entrée des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans le champ du dialogue social sur les questions de l'emploi.

A lui qui a agi pour que les demandeurs d'emploi s'organisent et participent à l'élaboration des politiques qui les concernent au premier chef et qui a participé à la rédaction du texte dur la citoyenneté des chômeurs, texte reproduit dans le présent dossier, nous faisons hommage de ce colloque.

"LA PARTICIPATION ORGANISÉE DES DEMANDEURS D'EMPLOI À PÔLE EMPLOI : BILAN, ENJEUX ET PERSPECTIVES". *COLLOQUE MERCREDI 18 MARS 2009*

Dossier du participant SOMMAIRE

Communiqué de presse	3
Les organisateurs : SNC, MNCP, ANSA	4
Pourquoi Pôle emploi soutient-il ce colloque, Christian Charpy	5
Programme du colloque	6
Une citoyenneté pour les chômeurs, Jean-Baptiste de Foucauld	7
TABLE RONDE 1 : Bilan des comités de liaison : quels enseignements partagés en tirer pour l'avenir ?	16
Des comités de chômeurs aux comités de liaison, "Premières synthèses", Maria Teresa Pignoni, Darès	16
Bilan des comités de liaison réalisé par le MNCP à partir d'une enquête réalisée auprès des associations du MNCP	22
TABLE RONDE 2 : La finalité et les enjeux du dialogue avec les usagers dans la nouvelle organisation de Pôle emploi	23
Textes législatifs, réglementaires et conventionnels	23
Pour un dialogue constructif avec les usagers	26
TABLE RONDE 3 : Comment organiser la concertation ?	27
La concertation avec tous, une ébénisterie délicate, Denys Cordonnier	27
Le cadre idéal de la participation organisée des demandeurs d'emploi d'après une enquête réalisée auprès des associations du MNCP	31
Le médiateur de l'emploi, Benoît Genuini	33
L'Ansa, promoteur de la participation des publics concernés	34
Entendre la parole des sans-emploi et des salariés précaires, Jean-François Yon	37
Les associations invitantes	38
L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives	38
Le Mouvement National des Chômeurs et Précaires	39
Solidarités Nouvelles face au Chômage	40

Remerciements

COMMUNIQUÉ DE PRESSE - PARIS, LE 11 MARS 2009

Le Mouvement National des Chômeurs et Précaires (MNCP), Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC) et l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) se sont associés pour organiser le colloque :

"La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives".

Mercredi 18 mars 2009 13h45 - 18h30

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Paris 12ème

Cette manifestation, soutenue par Pôle emploi, le nouvel organisme issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic, s'inscrit dans un triple contexte :

- **la remontée brutale du chômage**, conséquence principale de la crise financière majeure que traverse aujourd'hui l'économie mondiale. Cette situation, avec les effets délétères qu'elle risque de provoquer en termes de précarité et d'insécurité sociale justifie la recherche d'approches et des solutions nouvelles.
- ce colloque se tient alors qu'en France, le service public de l'emploi tente de se moderniser avec, notamment, **la création d'un nouvel opérateur public** visant à mieux coordonner l'indemnisation du chômage, la recherche d'emploi et l'accès à la formation de l'ensemble des demandeurs d'emploi.
- dans une dynamique de plus en plus affirmée, dans les diverses politiques publiques, pour **prendre en compte le point de vue et l'implication réelle des usagers ou des bénéficiaires**.

La création récente de Pôle emploi a été l'occasion d'introduire une innovation pour mieux appréhender les situations individuelles des chômeurs avec la création d'un Médiateur avec ses déclinaisons au niveau régional.

Cette meilleure prise en compte des situations individuelles doit impérativement être complétée par une reconnaissance du rôle qui peut et doit être joué par les associations qui se sont créées depuis de nombreuses années pour regrouper les demandeurs d'emplois, leur permettre de s'exprimer collectivement, et participer ainsi effectivement à la définition, à la conduite et à l'évaluation des politiques qui les concernent. Elles pourront ainsi devenir parties prenantes de l'offre de service qui est adopté par le Conseil d'administration du nouvel opérateur où sont représentés les partenaires sociaux, les administrations et les collectivités locales.

Il y a plus de dix ans déjà, suite au mouvement des chômeurs de 1997, **la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a instauré des comités de liaison auprès des échelons locaux de l'ANPE** qui visent à recueillir le point de vue des demandeurs d'emploi. Ces comités sont composés "de demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives sur le plan national et des organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi". Malheureusement, **le bilan que l'on peut tirer de dix années de fonctionnement de ces comités se révèle aujourd'hui décevant**.

L'objet du colloque sera d'en analyser avec précision les raisons, en se référant à l'expérience concrète des acteurs de terrain, en mettant en valeur les "bonnes pratiques" qui ont pu se révéler et en échangeant sur les conditions qui permettraient de les développer de manière optimales, afin de donner de nouvelles perspectives à cette initiative, toujours inscrite dans la loi.

Une telle démarche est à la fois un gage d'efficacité pour Pôle emploi mais également une condition éthique permettant de mieux asseoir la démocratie sociale dans notre pays.

Qui mieux, en effet, que les bénéficiaires eux-mêmes peuvent apprécier la qualité et l'efficacité des services offerts ?

N'est-ce pas en mettant sur un même pied d'égalité ceux qui ont la responsabilité de mettre en œuvre cette offre de service et ceux qui l'utilisent, qu'un véritable dialogue peut s'instaurer en vue d'améliorer les conditions de la recherche d'emploi ?

Relations presse : Julie Schwarz - 06 07 11 78 69 - julie.schwarz@econovia.fr

Contacts

ANSA - Luc Jerabek - 01 43 71 39 48 - luc.jerabek@solidarites-actives.com

MNCP - Bruno Trubert - 01 40 03 90 66 - bruno.trubert@mncp.fr

SNC - Jessica Holc - 01 42 47 13 41 - jessica.holc@snc.asso.fr



Solidarités Nouvelles face au Chômage

L'association Solidarités Nouvelles face au Chômage a été créée en 1985 dans le but de combattre l'exclusion et le chômage par des formes nouvelles de solidarités et d'initiatives citoyennes fondées sur le partage du temps et sur le partage des revenus.

Solidarités Nouvelles face au Chômage a constitué un réseau solidaire afin de :

- susciter et financer la création d'emplois auprès d'associations partenaires,
- promouvoir la proximité avec les demandeurs d'emploi et développer l'accompagnement personnalisé comme moyen de retour à l'emploi,
- participer au débat collectif sur la lutte contre le chômage et l'exclusion.

www.snc.asso.fr



politiques d'insertion et de lutte contre la pauvreté sont systématiquement associés à la construction de ces dispositifs expérimentaux. Ses travaux d'expérimentation et d'ingénierie sociale, en particulier pendant les travaux du Grenelle de l'Insertion et sur le RSA, en font un partenaire privilégié pour l'organisation de ce colloque et pour les actions qui en découleront.

www.solidarites-actives.com

Le Mouvement National des Chômeurs et Précaires

Le MNCNP a aujourd'hui 20 ans, compte 40 maisons de chômeurs, précaires et citoyens solidaires avec 6000 adhérents et une centaine de salariés.

Le mouvement, en favorisant la création de lien social, met en œuvre des pratiques pour que toutes et tous puissent avoir une place en tant que citoyen et acteurs de leur vie.

Pour cela, trois axes prioritaires :

- l'accueil, la formation, l'information et l'orientation
- l'accès aux droits et la défense des droits
- l'économie solidaire via la recherche de niches d'activité.

www.mncp.fr

L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) met en œuvre des actions locales, expérimentales, innovantes, originales de lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les collectivités locales, les pouvoirs publics et les entreprises. Les destinataires de ces

POURQUOI PÔLE EMPLOI SOUTIENT-IL CE COLLOQUE ? par Christian Charpy, Directeur Général de Pôle emploi

Dès la première année de sa création, Pôle emploi, né de la fusion entre l'assurance chômage (ASSEDIC) et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a souhaité s'associer à ce colloque.

En effet, dans les nouvelles missions qui lui ont été confiées, la question de l'amélioration des services, particulièrement aux demandeurs d'emploi, est un élément central qui s'exprime par l'engagement à assurer :

- un service plus proche des personnes, en associant à chaque demandeur d'emploi un conseiller personnel,
- un service plus lisible et plus simple d'accès (par exemple en offrant un service unifié pour l'inscription, l'indemnisation et l'accompagnement vers l'emploi),
- des services plus diversifiés pour renforcer ses réponses en direction des différents publics, et notamment de ceux qui rencontrent le plus de difficultés à trouver un emploi.

Dans ce contexte, un lien plus étroit avec personnes en recherche d'emploi mais aussi avec ceux qui les soutiennent dans leur démarche d'insertion, pour mieux connaître leurs besoins, constitue une nécessité. Pôle emploi doit être à l'écoute de ceux qui utilisent ses services et qui peuvent en relever les insuffisances et proposer des améliorations.

Plusieurs voies peuvent être empruntées à cet effet et se combiner pour approcher plus finement et efficacement la problématique de la recherche d'emploi, dont les dimensions sont nombreuses et complexes.

C'est ainsi que Pôle emploi entend enrichir et développer ses enquêtes directement auprès des demandeurs d'emploi, pour mieux en mesurer le degré de satisfaction et les axes de progrès. Ces enquêtes peuvent constituer un élément de dialogue utile.

De même, la création d'un médiateur du service public de l'emploi marque une étape importante dans la volonté d'être mieux à l'écoute des personnes. Ce médiateur national sera appuyé par des médiateurs régionaux.

Ce nouveau dispositif est le gage d'un souci réel de favoriser par tous les moyens les contacts avec les publics, afin que ces derniers trouvent par des voies diverses le moyen de se faire entendre.

Mais Pôle emploi veut aller plus loin en reconnaissant toute leur place aux organisations de demandeurs d'emploi qui veulent éclairer et améliorer l'action publique en se faisant l'écho constructif des besoins des publics et en proposant des innovations.

L'enjeu est alors, au-delà de la résolution de situations individuelles, d'engager une réflexion commune, respectueuse des points de vue et des expertises de chacun, pour ajuster les réponses du service public de l'emploi.

Pôle emploi, opérateur unifié et majeur du marché du travail est conscient de ses responsabilités et soucieux de rénover en permanence ses interventions afin de les rendre toujours plus efficaces économiquement, socialement et humainement.

Pôle emploi partage l'analyse des organisateurs de ce colloque qu'une parole organisée des demandeurs d'emploi est nécessaire pour aller au-delà de la simple réparation individuelle et pour améliorer constamment la qualité des services rendus à tous.

Dans cet esprit, le colloque du 18 mars prochain est un moment privilégié de réflexion commune sur les voies et moyens de rénover les approches et les pratiques nées de la loi de 1998, créant notamment les comités de liaison des chômeurs.

La dégradation actuelle de la conjoncture et ses conséquences sur l'emploi nous invitent plus que jamais à entreprendre collectivement cet exercice de diagnostic, d'écoute active des interpellations et de co-construction de réponses innovantes pour répondre, de manière responsable, à la fois au plus grand nombre et dans le respect des spécificités de chacun.

Pôle emploi s'associe donc pleinement à cette rencontre qui marque une étape dans une réforme en profondeur où tous les partenaires du service public de l'emploi, et en premier lieu ses bénéficiaires, ont toute leur place.

PROGRAMME

Colloque

Mercredi 18 mars 2009

13h45 - 18h30

Centre de conférences P. Mendès-France
Ministère de l'économie, de l'industrie
et de l'emploi
139 rue de Bercy
75012 Paris

La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives

13h15 : Accueil

13h45 : Ouverture du colloque

Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives et à la jeunesse,
Jean-Baptiste de Foucauld, Président de Solidarités Nouvelles face au Chômage,
et **Jean-François Yon**, Président du Mouvement National des Chômeurs et Précaires.

Philippe Merlant, journaliste, animera les débats.

Chaque table-ronde proposera des regards croisés en donnant la parole
à des demandeurs d'emploi, à leurs représentants et à des acteurs de Pôle emploi.

14h30 : Bilan des comités de liaison : quels enseignements partagés en tirer pour l'avenir ?

Table-ronde introduite par **Didier Demazière**, CNRS.

15h30 : La finalité et les enjeux du dialogue avec les usagers dans la nouvelle
organisation de Pôle emploi.

Table-ronde introduite par **Christophe Fourel**, Directeur général de l'Agence Nouvelle
des Solidarités Actives.

Avec la participation de **Agnès Naton** : Secrétaire confédérale CGT, co-présidente
du groupe de travail « parcours d'insertion » au Grenelle de l'Insertion.

Pause

16h45 : Comment organiser la concertation ?

Table-ronde introduite par **Denys Cordonnier**, Valeur Plus, consultant sur les processus
de participation.

Avec la participation de **Benoît Genuini**, médiateur de Pôle emploi.

17h45 : Perspectives

Jean-Baptiste de Foucauld et **Jean-François Yon**.
Christian Charpy, Directeur général de Pôle emploi.
Laurent Wauquiez, Secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi.

18h30 : Cocktail



Solidarités Nouvelles
face au Chômage



Agence nouvelle des
solidarités ACTIVES

UNE CITOYENNETÉ POUR LES CHÔMEURS*

par Jean-Baptiste de FOUCAULD

Dans "Droit social" - Juillet-août 1992 - N° 7/8

On réfléchit peu à la situation des chômeurs dans notre société. Cela ne fait partie ni du débat politique, ni du débat social. Et pourtant, près de 10 % de la population active est au chômage, pour une durée d'inscription de plus d'un an en moyenne ; en raison de la précarité de certains emplois et du phénomène de chômage récurrent qui en résulte, de nombreuses personnes connaissent à plusieurs reprises ou chroniquement le chômage ; il y a, en permanence, dans notre société près de trois fois plus de demandeurs d'emploi que d'agriculteurs, presque autant que de fonctionnaires ou agents publics. Qui niera qu'ils ne pèsent pas, à l'évidence, d'un même poids ? Qui niera que nous ne sommes pas loin d'une catégorie sociale d'un genre spécial, fut-elle transitoire et temporaire ? Qui niera qu'il y a là un problème dont une démocratie ne peut se désintéresser ?

Si nous nous dérobons devant cette question, c'est que nous considérons la situation actuelle comme anormale, et cela à juste titre. Il n'est en effet pas acceptable qu'une partie aussi importante de la population soit ainsi exclue de l'échange économique. Le quasi plein emploi des trente glorieuses nous a montré qu'il n'y avait là rien de fatal. Dès lors, poser la question de la citoyenneté ou de la représentation des demandeurs d'emploi dans la société peut donner l'impression d'accepter de pérenniser l'injustice, de pactiser avec le mal, et donc d'accepter un recul idéologique regrettable.

Pourtant, cet ensemble de raisons, qui pouvait sembler légitime au début de la crise, perd peu à peu sa validité au fur et à mesure que nous nous installons, de fait, dans le chômage. Sous une apparence vertueuse, il peut dissimuler un certain immobilisme, voire un véritable conservatisme. Il peut même avoir des effets pervers considérables : en refusant de poser la question de l'expression propre des demandeurs d'emploi dans la société, le raisonnement habituel peut aboutir à une forte réduction de la conscience sociale des phénomènes d'exclusion, et différer par là la venue des mécanismes d'initiative et de partage qui permettraient de la résorber. À ne pas vouloir regarder le mal en face pour le traiter en tant que tel, avec toute l'implication nécessaire, on aboutirait à le durcir et à l'approfondir. Conformément à cette logique contreproductive dont l'histoire est coutumière, l'effet obtenu serait inverse à celui recherché, et aurait toutes les apparences de la politique de l'autruche.

À cela, il y a une raison qui n'a pas été assez mise en valeur : le chômage n'est ni un phénomène classique d'exploitation, comme le sont par exemple une insuffisance de rémunération, ou des cadences de travail excessives, ni un cataclysme naturel sporadique, dont il faut réparer périodiquement les conséquences. Il est au cœur des mécanismes économiques, du système social, et des comportements culturels. On peut certes aider les demandeurs d'emploi, en les indemnisant, en leur offrant des formules de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, et c'est dans l'ensemble ce que l'État et les partenaires sociaux ont fait. Mais cela ne suffit pas : la meilleure façon d'aider les demandeurs d'emploi est de leur fournir un emploi ; c'est d'ailleurs cela, avant tout, qu'ils réclament. Or, on ne fabrique pas de l'emploi comme on fabrique des produits de consommation. Au contraire, le chômage peut toujours s'analyser comme un déficit d'initiative et de partage : plus il y a d'initiative, moins il y a besoin de partage et inversement ; les comportements jouent ici un rôle essentiel. Or les mécanismes de prise de conscience, d'expression, de revendication ou de représentation influencent les comportements. Se priver de ces mécanismes peut aboutir à réduire cette capacité collective à l'initiative et au partage. C'est ce qui, semble-t-il, n'a pas été suffisamment vu dans notre pays. Il faut donc poser franchement, en dehors de toute idée reçue, la question de la place des demandeurs d'emploi dans la société française. Mais il faut aussi - et c'est là une seconde difficulté, au moins aussi redoutable que la précédente - la poser de façon originale, puisque la question est elle-même très particulière. Il n'est pas évident du tout que des formules qui ont fait leur preuve là où il y a des communautés de travail en place puissent fonctionner là où c'est justement l'inexistence de ces communautés qui fait problème et qu'il y a lieu de compenser. Force est donc d'innover. Et on ne peut le faire efficacement qu'à partir de la situation concrète des demandeurs d'emploi, telle du

* Cf *Réflexions et suggestions dans le cadre du "Manifeste contre l'exclusion : appel aux initiatives"*.

1. On emploie indifféremment les termes demandeurs d'emploi (moins stigmatisant) et chômeurs. En toute rigueur, il faudrait distinguer les demandeurs d'emploi non chômeurs (qui cherchent un autre emploi), les demandeurs d'emploi chômeurs, et les chômeurs non demandeurs d'emploi (non inscrits à l'Anpe).

moins que nous pouvons l'appréhender. Passer du silence à la parole sur le chômage, à condition que cette parole soit vraie et portée par les intéressés. Donner aux demandeurs d'emploi de plus grandes possibilités d'expression aussi bien dans les organisations syndicales que dans les associations où ils se regroupent ou qui les aident. Favoriser enfin un véritable partenariat aussi bien économique que social: telles sont aujourd'hui les pistes qu'il faut explorer pour changer en profondeur nos comportements individuels et collectifs.

1. DU SILENCE À LA PAROLE

Dans notre société, aujourd'hui, les demandeurs d'emploi sont, de fait, réduits au silence. Ils le sont, d'abord, par le simple fait que des possibilités d'expression leur sont, soudainement, retirées : salariés, ils pouvaient intervenir auprès de leur hiérarchie, actionner leur délégué du personnel ou leur responsable syndical, exprimer leur mécontentement lors des élections professionnelles ; demandeurs d'emploi, ils n'ont plus ces moyens ; ils deviennent dépendants du service public de l'emploi (de l'ANPE et de l'UNEDIC) ou encore usagers, c'est-à-dire, dans la conception française, sujets plus que partenaires, sujets isolés en tout cas, sans véritable mandataire ou médiateur.

Ils sont réduits au silence, de façon plus insidieuse, par leur entourage, lorsqu'il y en a un. Tout simplement parce que, dans une réunion entre amis, lors d'une rencontre, dire simplement que l'on est au chômage, que l'on cherche un emploi, cela ne se fait guère ; cela gêne, c'est mal vu, c'est presque une grossièreté, c'est en tout cas un aveu de faiblesse qui stigmatise son auteur. Notre culture admet si peu l'idée de chômage que celui qui en est frappé ne peut que souffrir lui-même de tares particulières. Il faut donc un courage certain, aujourd'hui, pour parler à visage découvert de son chômage. Dans notre société, dix-sept ans après le début de la crise, avec 2,7 millions de chômeurs, le chômage reste encore largement tabou. Sauf, dans le cas des jeunes où il est devenu une sorte de rite de passage obligé à l'état adulte et à l'emploi - rite plus ou moins long - il est comme ces maladies graves auxquelles on espère d'autant plus échapper qu'on en parlera moins ou qu'on y pensera peu.

Ils sont réduits au silence enfin, et c'est sans doute le plus grave, par eux-mêmes. Parce que le chômage, surtout s'il dure, véhicule avec lui un sentiment de culpabilité personnelle qu'il est extrêmement difficile de surmonter. Au fur et à mesure que le chômage se prolonge, que le budget se réduit, que l'identité se dérobe, les liens sociaux se distendent, la présence de l'autre devient plus difficile à supporter, la parole plus rare. Silence sur le chômage et installation dans le chômage

vont de pair, au niveau individuel comme au niveau collectif. Avec bien sûr les phénomènes sporadiques de compensation habituels en pareil cas : parole éruptive, incontrôlée, agressive, déconstructrice ; ou parole de frime, de défi, de nargue.

Si l'on insiste sur ces aspects, c'est qu'ils ont, toute morale mise à part, des effets sociaux dévastateurs. Au niveau individuel, le demandeur d'emploi de longue durée porte une charge trop lourde pour lui, qu'il ne peut plus répartir et transférer sur d'autres ; sa recherche d'emploi, dont on sait à quel point elle exige capacité d'initiative et de changement, maîtrise de la complexité, attention à ce qui est demandé, s'en trouve mécaniquement perturbée. Au niveau de la société civile, l'absence de parole sur le chômage rend celui-ci invisible, car rien, sinon la parole dite ne distingue un chômeur d'un non chômeur, hors le fait que le chômeur n'est pas présent sur le lieu de travail ; du coup, les comportements corporatistes, égoïstes ou négligents ne sont en rien freinés, tandis qu'un imaginaire simplificateur se met en place (les chômeurs sont responsables de leur chômage - comme si, d'un coup, une main d'œuvre bien employée jusque là était devenue incompétente ou paresseuse). Au niveau de la collectivité enfin, le chômage est traité comme un phénomène statistique ou médiatique, justiciable de politiques instrumentales appropriées (politique économique, traitement social etc.), dont on sait les limites. On traite le chômage là où il faut justement que la société toute entière le prenne en charge.

Pour qu'il en soit ainsi, pour forger cette culture de plein emploi ou plutôt de pleine activité² dont d'autres pays témoignent (la Suède par exemple), il faut que le chômage se dise et se voit. Car la présence réelle du chômage au sein de la société suscite presque mécaniquement ces changements de comportement, ces initiatives de solidarité qui expriment et déclenchent le changement culturel nécessaire (surtout depuis que l'on sait qu'il y a une boîte à outil qui permet à chacun de faire quelque chose).

Donnons en quelques exemples concrets :

- un demandeur d'emploi qui parle de son chômage se confronte mieux à la réalité du marché du travail, et sort beaucoup plus facilement du dilemme prétention exagérée - résignation injustifiée dans laquelle il a tendance à s'enfermer ;
- un groupe social qui parle de ses chômeurs améliore le fonctionnement du marché du travail : le simple fait de faire circuler l'information concernant des demandes d'emploi réelles et concrètes peut faire naître des offres d'emploi qui hésitaient à s'exprimer ;
- dans une collectivité qui traite explicitement ses problèmes

2. Au sens où chacun doit avoir sa place dans l'échange social, notion plus large que celle de l'échange économique.

de chômage, les acteurs sociaux sont en mesure d'intégrer cette question dans leurs revendications légitimes, ce qui n'est que partiellement le cas aujourd'hui : nous sommes en partie prisonniers de la contradiction hausse des salaires/accès à l'emploi, que seul l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation du travail combinant flexibilité de la production et stabilité de l'emploi peut dépasser, comme on le verra ci-après ;

■ enfin, de façon plus générale, faire apparaître le non-sens de besoins sociaux non satisfaits d'un côté et de salariés sans emploi de l'autre est un moyen de pousser à la mise en œuvre d'actions correctrices.

Ainsi, la parole sur le chômage fait aujourd'hui partie de cette thérapie collective dont la société française a besoin, thérapie douloureuse, donc refoulée, mais féconde. À condition d'être acceptée de façon aussi simple et naturelle que possible, sans a priori idéologique ou instrumental. À condition que la parole soit vraie, car rien n'est pire que la parole imaginaire sur le chômage ou que la parole médiatique, lorsqu'elle oscille entre le misérabilisme et l'émotion en fonction des variations statistiques du chômage : dans tous ces cas, la "parole" risque d'être le masque de l'indifférence sociale et de la bonne conscience. À condition, en un mot, que cette parole soit portée par les chômeurs et par leur entourage immédiat, dans leur vie quotidienne.

2. DE LA PAROLE À LA REPRÉSENTATION

Cette réintégration du chômage dans la vie quotidienne est une nécessité éthique et culturelle. Elle n'est évidemment pas sans effet politique sur la vie collective. Elle a pour but de cristalliser progressivement cette communauté de responsabilité qui est nécessaire pour compenser la rigidité des corporations ou la violence de la logique marchande³ et pour donner ainsi à chacun sa place dans l'échange social.

Cependant, pour franchir une telle étape et atteindre un objectif qui n'est rien de moins qu'ambitieux, il faut évidemment plus qu'une parole active. Celle-ci est une condition nécessaire, mais non suffisante. À en rester là, elle risque d'être un alibi, un moyen de plus de substituer le dire au faire. Il faut trouver un relais, une forme de globalisation de l'expression, bref un ou des mécanismes appropriés de représentation des demandeurs d'emploi dans la société⁴.

Cette question fait problème, au double sens où elle est simultanément posée et non résolue. Elle est posée pour des raisons à la fois pratiques et éthiques, car il n'est pas normal que, dans une démocratie, la représentation d'une population particulière, en proie à de considérables difficultés, ne soit pas

mieux assurée. Mais s'il en est ainsi, c'est bien que des obstacles particuliers se présentent, dont il convient de prendre l'exacte mesure. Les débats, quand il y en a, tournent principalement autour de trois questions qu'il convient d'explicitier :

- les demandeurs d'emploi appartiennent potentiellement au monde du travail et n'ont donc nul besoin de représentation spécifique,
- ils constituent un groupe social transitoire, qu'il n'y a pas lieu d'organiser en tant que tel,
- dispersés dans la société, ne formant pas un groupe homogène, ils sont impossibles à représenter.

A - PREMIER OBSTACLE : LES DEMANDEURS D'EMPLOI APPARTIENNENT AU MOINS POTENTIELLEMENT AU MONDE DU TRAVAIL.

Dans cette conception, c'est aux syndicats de représenter les demandeurs d'emploi. On ajoute que c'est d'ailleurs ce qu'ils font, en discutant avec le patronat pour gérer le régime d'indemnisation du chômage de l'UNEDIC, ou en siégeant au conseil d'administration de l'ANPE. Il n'y a donc pas lieu de prévoir des mécanismes supplémentaires de représentation. Cette thèse est souvent défendue. Elle a le mérite d'être claire. Elle a pour elle des arguments forts de cohérence et de simplicité : il serait injuste de considérer en effet que les syndicats sont indifférents à la question du chômage et à la défense de l'emploi. Elle est cependant très insuffisante et mérite d'être à la fois critiquée et approfondie.

Elle passe en effet un peu vite sur l'opposition d'intérêts qui existe de fait entre les salariés en place et les demandeurs d'emploi, entre les "insiders" et les "outsiders". Les premiers souhaitent que leurs salaires soient augmentés, leurs conditions de travail améliorées, et leurs horaires réduits ; les seconds veulent avant tout accéder à un emploi qui leur est refusé : or cet accès peut être facilité par une évolution modérée du coût du travail, ou par la mise en œuvre de mécanismes de partage du temps de travail qui ne sont pas facilement acceptés, et sont même le plus souvent contestés par les premiers. On ne peut pas faire comme si le monde du travail était unifié, comme au temps des trente glorieuses et du plein emploi : dans les faits, il est fracturé entre ceux qui travaillent et ceux qui veulent travailler. Et cette division est d'autant plus nette que le chômage est important et durable. Une personne qui se

3. Cf. Philippe d'IRIBARNE. "Le chômage paradoxal".

4. Inversement d'ailleurs, susciter des mécanismes de représentation sans que notre culture du quotidien n'ait pleinement intégré les phénomènes de chômage présenterait des risques d'artificialité contre-productifs.

"La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives" - 18 Mars 2009

trouve au chômage depuis un certain temps et ne sait pas si et quand elle va retrouver un emploi est dans une situation psychologique, sociale et matérielle complètement différente de celle qui a un emploi et qui se trouve dans un univers stable et prévisible. Nier cela est faire preuve d'un angélisme qui n'est pas sans analogie avec celui qui consiste à nier qu'il y ait opposition d'intérêt entre l'employeur et ses employés.

Ceci posé, il faut garder le sens de la nuance. L'opposition entre salariés et demandeurs d'emploi n'est pas insurmontable, et la prétention à la dépasser dans un cadre syndical n'est pas infondée. Sous réserve, bien entendu, que l'on ait admis qu'il y a problème, et que l'on ait défini avec précision les conditions qui permettraient de mener une action réconciliant la défense des salariés en place et celle des demandeurs d'emploi. On peut en énumérer au moins trois :

- que les demandeurs d'emploi soient présents au sein des syndicats et qu'ils y fassent entendre leur voix. Sinon, leurs intérêts risquent d'être perçus et pris en charge de manière trop indirecte et médiatisée, donc insuffisante. Or force est de constater que, pour toute une série de raisons, les demandeurs d'emploi quittent les syndicats, que le contact avec leurs camarades employés leur soit pénible, que les cotisations syndicales leur deviennent financièrement trop lourdes ou que des lieux adéquats de rencontre fassent défaut. Les tentatives faites par plusieurs organisations syndicales pour rassembler des demandeurs d'emploi et les aider n'ont pas bien marché jusqu'ici, ce qui ne veut pas dire que l'effort ne doive être ni poursuivi, ni amplifié, bien au contraire ;

- que les syndicats soient suffisamment forts et organisés pour pouvoir arbitrer entre les intérêts des uns et des autres. En effet, la division en deux du monde du travail pose un problème nouveau aux organisations syndicales. Elle complique, à l'évidence, leur tâche. Les problèmes, par exemple, que l'UNEDIC doit résoudre aujourd'hui n'ont plus rien de commun avec ceux pour lesquels elle a été créée en 1959. Or ce défi nouveau apparaît à un moment où les syndicats sont en crise, voient le poids économique de leurs bastions traditionnels s'affaiblir tandis qu'ils ont du mal à s'implanter dans le secteur tertiaire. D'ailleurs, la division de fait du monde du travail, en rendant plus difficile l'élaboration de revendications efficaces pour tout le monde est elle-même un facteur de la crise pour le syndicalisme. Il y a certainement un lien de causalité circulaire et réciproque entre faiblesse syndicale et division du monde du travail. A contrario, dans les pays qui ont su limiter le chômage de longue durée, le syndicalisme semble se porter mieux, ce qui pourrait être à la fois une cause et un effet.

- que les conditions économique-sociales qui permettent la levée de la contradiction salaires-emploi soient réunies. On peut soutenir, de façon quelque peu schématique, que plus le

retard d'adaptation des systèmes tayloriens et fordien par rapport aux nouveaux systèmes socio-productifs en voie d'émergence est grand, plus le dilemme entre revenus distribués et volume de l'emploi est grand. En effet, les pays qui n'arrivent pas à sortir d'un modèle productif avec division verticale des tâches, faible qualification de la main d'œuvre, faible mobilité interne dans les entreprises, absence de gestion prévisionnelle de la main d'œuvre sont concurrencés de plus en plus fortement par ceux dans lesquels l'implication des salariés dans l'organisation du travail est forte, la main d'œuvre requalifiée en permanence, et la mobilité interne dans l'entreprise assurée. Les pays en retard ne peuvent préserver l'emploi qu'en pesant sur les salaires. Cette situation met le syndicalisme dans une position intenable. Seule l'option pour un nouveau modèle socio-productif axé sur une nouvelle organisation du travail et sur la flexibilité interne et non externe à l'entreprise, permet la sortie de crise et porte en germe la réunification du monde du travail. Mais cette option est rendue difficile par le fait que les heures de gloire du syndicalisme ont coïncidé justement avec l'apogée du système fordien et taylorien, où la revendication de type quantitative était dominante. Le passage à des revendications prioritairement qualitatives (la qualité de l'organisation de l'entreprise devient la condition du niveau de l'emploi et des salaires) représente une mutation culturelle considérable, puisque c'est une autre dialectique entre conflit et coopération qu'il s'agit de mettre à l'épreuve. On comprend donc les hésitations des uns et des autres. Cela d'autant plus qu'il faut être deux pour jouer à ce jeu. Or rien ne prouve, à ce jour, que le patronat français lui-même soit rallié à ce nouveau modèle. N'étant ni paternaliste, ni libéral au sens dérégulateur où on l'entend trivialement, ce modèle ne s'intègre pas bien non plus dans la tradition patronale française. Celle-ci est en outre bousculée par la mondialisation de l'économie, en sorte qu'aujourd'hui, il n'y a pas de projet social patronal clair, ce qui ne facilite pas le dialogue.

Pour ces trois raisons, il est difficile au syndicalisme français, actuellement du moins, de concilier de façon satisfaisante les intérêts des salariés et ceux des chômeurs. Ceux des premiers seront mécaniquement privilégiés par rapport à ceux des seconds. Il s'agit là d'une constatation plus que d'une critique. On peut en déduire trois conclusions :

- il y aurait lieu de réfléchir davantage qu'on ne l'a fait aux moyens d'associer davantage les demandeurs d'emploi au mouvement syndical, et de faire des propositions à cet égard (cf. infra) ;

- dans la période actuelle, en attendant que ces mesures prennent effet, il faut inventer et mettre en place des mécanismes propres de représentation des demandeurs d'emploi, cela tout simplement pour éviter le vide social ;

■ ces mécanismes de représentation n'ont évidemment aucune prétention au monopole. Il ne s'agit pas de créer des organisations de chômeurs contre les syndicats. Toutes les formules ont leur place. Elles peuvent être, selon les cas et les possibilités, reliées ou non au mouvement syndical, de façon plus ou moins souple et institutionnelle.

B - DEUXIÈME OBSTACLE : LES DEMANDEURS D'EMPLOI SE TROUVENT DANS UNE SITUATION TRANSITOIRE QU'IL SERAIT NÉFASTE DE PÉRENNISER OU DE CATÉGORISER.

"Le chômage n'est pas une profession, c'est un état qui doit être aussi transitoire que possible. Il en résulte deux conséquences. D'une part, on ne pourra représenter des chômeurs que par des non-chômeurs, puisqu'ils n'ont pas vocation à rester dans cette situation. D'autre part et surtout, organiser institutionnellement une représentation des demandeurs d'emploi, c'est créer une catégorie sociale qui n'a pas lieu d'être et qui encouragera les personnes en cause à s'installer dans leur état". Ces arguments, souvent entendus, sont-ils pertinents et condamnent-ils l'idée même de représentation des demandeurs d'emploi ?

Le risque d'installation dans le chômage tout d'abord. Il suppose qu'il existe des chômeurs heureux, ce qui reste à démontrer. Mais est-il plus grand avec une représentation que sans, dès lors que l'on a admis comme légitime que le chômage soit un risque assurable et indemnisable ? Il est d'ailleurs étrange de constater que les chômeurs indemnisés sont des citoyens passifs (à la différence des assurés sociaux, ils n'éligent nullement leurs représentants dans les organismes qui gèrent leurs droits), alors qu'on leur demande d'être actifs, plus actifs même souvent que ne le sont les actifs occupés, pour rechercher et trouver leur emploi. L'activité, l'innovation étant cumulatives, tout le monde gagnerait à ce que les demandeurs d'emploi soient considérés comme des citoyens actifs et à part entière.

Venons en maintenant à l'argument de la situation transitoire : s'il était juste, il conviendrait de le généraliser et de l'étendre à toutes les catégories sociales. Or certains groupes sociaux de passage ont leurs syndicats ou leurs associations : c'est le cas pour les étudiants, pour les parents d'élèves, et, depuis peu, pour les militaires du contingent. On dira bien sûr qu'il s'agit là de périodes définies dans le temps (alors que le chômage est, par nature, à durée incertaine), et de situations sociales normales (ce que le chômage ne devrait pas être). Ainsi l'argument se déplace : ce n'est plus la situation transitoire qui empêche la représentation, mais plutôt la situation anormale ; dès lors cet "empêchement" traduit plutôt un refus qu'un fait objectivement fondé.

Mais, dira-t-on enfin, la représentation, si elle est admise, reposera nécessairement sur des personnes qui ne sont plus dans la situation en cause et qui la représenteront mal. Là encore l'argument est peu pertinent. D'une part, dans toutes les organisations représentatives, il y a une certaine professionnalisation de la représentation qui introduit une certaine coupure avec les mandants. On le voit en politique aussi bien que dans le syndicalisme (pour beaucoup de permanents syndicaux, l'expérience d'entreprise est de plus en plus lointaine). L'important est que cette coupure ne soit pas trop forte et ne dégénère pas en bureaucratie. D'autre part et surtout, l'expérience du chômage est suffisamment intense pour que son souvenir reste vif pendant un bon moment. Pour représenter des demandeurs d'emploi, il n'y a pas besoin d'être demandeur d'emploi, il suffit de l'avoir été à une période pas trop lointaine et d'avoir une capacité militante à la représentativité. Une forte implication aux côtés de demandeurs d'emploi dans la lutte contre le chômage pourrait d'ailleurs servir, à la rigueur, de succédané au cas où il n'y aurait pas d'autre solution. Il est d'ailleurs intéressant de constater, sur le terrain, que la distinction entre associations de chômeurs et associations d'aide à des chômeurs (par des non-chômeurs) s'est beaucoup atténuée, les chômeurs trouvant un emploi (parfois en devenant permanents de l'association) mais continuant à militer, et, les personnes aidant les chômeurs connaissant l'épreuve de l'absence de travail (ou encore d'anciens chômeurs adhérant à l'association d'aide pour venir à leur tour en aide à de nouveaux chômeurs). En d'autres termes, la profondeur du phénomène du chômage dans notre pays a simplifié les problèmes humains posés par la représentation des demandeurs d'emploi. Mais, au-delà de cette discussion, il faut aller plus loin, et retourner l'argument. Ce n'est pas "malgré" le caractère temporaire et anormal du chômage que les demandeurs d'emploi doivent être représentés, mais précisément en raison de ce caractère anormal, et afin de réduire celui-ci. Un demandeur d'emploi est atteint dans la profondeur de son être social. Plus il résiste à cette atteinte, plus celle-ci a des chances d'être transitoire. Plus il est affecté, seul, sans réaction, plus celle-ci risque d'être durable. De ce point de vue, l'expression et la représentation constituent un moyen de réduire le traumatisme et de le surmonter.

Ceci apparaîtra clairement si l'on analyse la situation des demandeurs d'emploi comme usagers du service public de l'emploi. Ce ne sont pas des usagers comme les autres : ce sont des usagers fragiles. Il y aurait une réflexion à mener sur ce concept d'usager fragile ou d'usager dépendant : dans la vie courante, une rebuffade aux guichets de la poste, la lenteur des circuits administratifs est certes irritante, mais elle ne provoque pas d'effets graves ; au contraire, chaque fois qu'un demandeur d'emploi est mal reçu ou mal orienté, sa capacité à

"La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives" - 18 Mars 2009

utiliser les prestations du service public se trouve altérée et son éventuelle tendance au repli sur soi et au découragement accentuée. De ce point de vue, il serait particulièrement important que les demandeurs d'emploi puissent être associés à la gestion du service public qui les concerne (ANPE, UNEDIC, AFPA, etc.). Or les relations entre les premiers et le second sont à la fois mauvaises, distantes, et souvent passives. Une meilleure représentation des demandeurs d'emploi serait un moyen de réactiver ces relations.

De façon plus générale on notera que les "usagers fragiles", ceux qui sont en situation de faiblesse, de dépendance, qui ont besoin d'être aidés (pour lesquels le service public représente précisément cette aide) sont le plus souvent dans une situation que l'on espère transitoire. Ce sont pourtant ces usagers là qui ont le plus besoin d'être aidés à être présents et représentés.

C - TROISIÈME OBSTACLE : LES DEMANDEURS D'EMPLOI SONT DISPERSÉS ET NE CONSTITUENT PAS UN GROUPE HOMOGÈNE.

Voudrait-on assurer une représentation des demandeurs d'emploi que leur dispersion géographique, leur hétérogénéité sociale la rendraient impossible. C'est ce troisième obstacle qui, de fait, est le plus sérieux.

Les demandeurs d'emploi sont le plus souvent dispersés au sein de la société, invisibles et cachés, sans facteur objectif de regroupement. Le travail rassemble des personnes et leur fournit des intérêts communs. Le chômage disperse des êtres, alors tentés par le chacun pour soi. Cela d'autant plus que les chômeurs constituent un groupe social très hétérogène : quoi de commun en effet - sinon bien sûr le chômage - entre un cadre en recherche d'emploi dans une ville, un ouvrier sans qualification victime des restructurations industrielles, et un jeune mal formé cherchant péniblement à accéder à l'emploi. Et l'on pourrait multiplier les exemples de ce type. Il faudrait également faire la part des trajectoires individuelles, des difficultés personnelles entraînées par le chômage ou entraînant le chômage. Tant il est vrai que le chômage, ce sont des personnes au chômage, et que ce qui les rassemble, leur situation de demandeurs d'emploi, peut être moins fort que ce qui les différencie. Et de fait, les demandeurs d'emploi ont une faible propension à se regrouper. Ils fréquentent peu leurs anciens syndicats, ou les associations qui s'efforcent de les regrouper ou aider. De façon générale, la vie sociale autre que familiale des demandeurs d'emploi se réduit, le surcroît de temps libre non voulu étant vécu comme un temps mort ou comme un temps contraint et non maîtrisable de recherche d'emploi.

Cette situation, à l'évidence, rend difficile la transposition du phénomène syndical dans le monde du chômage et particulièrement du chômage de longue durée. Le lien qui existait avec le syndicat grâce au travail étant rompu, seul peut fon-

ctionner le souvenir du lien ancien (qu'il n'est pas psychologiquement facile de réactiver et qui d'ailleurs s'estompe avec le temps), ou l'espoir d'un lien futur lié à un emploi retrouvé (espoir qui, lui aussi, faiblit avec le temps), ou encore la proximité géographique avec ceux qui sont syndiqués. Tout cela ne suffit pas. Et ces mêmes raisons rendent difficiles la constitution d'organisations de chômeurs autonomes qui s'organiseraient selon les règles fixées... par le Code du travail !

Est-ce à dire pour autant que tout phénomène de représentation est de ce fait exclu ? Nullement, comme le montrent les quelques remarques qui suivent.

Tout d'abord, rien n'empêche les chômeurs de se regrouper selon le mode associatif. L'association est précisément l'institution qui permet à des personnes à la fois différentes et dispersées, mais unies par des valeurs ou une situation commune, de se regrouper. Elle constitue donc une formule appropriée pour des populations se trouvant dans une situation particulière et transitoire. D'ailleurs, s'il est vrai que les demandeurs d'emploi ont une faible propension à se regrouper, force est d'observer que près de trois mille associations interviennent aujourd'hui à leurs côtés. Il s'agit tantôt d'associations d'entraide, regroupant par exemple des cadres en activité et en recherche d'emploi, tantôt d'associations d'aide, offrant chacune des services spécifiques à des publics particuliers. Cette diversité reflète bien l'hétérogénéité des populations touchées par le chômage ; la formule associative correspond bien à leur situation. Certes, ces associations ne sont ni toujours fédérées, ni reliées à la mouvance syndicale : leur dispersion et leur isolement sont à l'image de la dispersion et de l'isolement des demandeurs d'emploi. Mais cette situation n'a rien de fatal.

On notera ainsi que la dispersion géographique, l'hétérogénéité des structures, voire des intérêts, n'a nullement empêché le monde agricole de se doter d'organisations et d'institutions représentatives, qui sont aidées par l'État⁵. Celles-ci ont des caractéristiques particulières, qui ont été souvent soulignées. Elles ont néanmoins permis, surtout à certains moments, une véritable co-gestion de la politique agricole. Rien de tel dans le domaine du chômage et de la politique de l'emploi, où les chômeurs ne constituent pas un partenaire direct, alors que leur situation n'est pas sans analogie avec celle des agriculteurs (ce sont après tout les exploitants d'une force de travail en jachère). Pourquoi en est-il ainsi dans un cas et pas dans l'autre ? Tout simplement parce que les agriculteurs sont suffisamment regroupés sur le plan géographique pour peser de façon déterminante sur l'élection d'un nombre suffisant de députés. Imaginons un instant qu'il en soit de même pour les chômeurs...

Nous en sommes loin. Il est même frappant de constater que même lorsqu'ils bénéficient d'une masse critique de densité

“La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives” - 18 mars 2009

sociale, par exemple en cas de disparition d'une mono-industrie, ou de licenciements massifs, les chômeurs s'expriment peu. Les salariés menacés de chômage manifestent et s'expriment par la voix de leurs syndicats. Une fois au chômage, on ne les entend plus. On a fait valoir que le mouvement des lycéens, la révolte des banlieues, les revendications des harkis n'étaient pas sans lien avec le chômage. Mais précisément, ceci montre, a contrario que pour pouvoir s'exprimer, le chômage a besoin d'être relayé par d'autres facteurs, (crise de l'éducation, malaise urbain, immigration, séquelles de la guerre d'Algérie etc.) comme s'il ne constituait pas, à lui tout seul, un facteur déclenchant suffisant. Du coup, il s'exprime mal, de façon indirecte et confuse. Il y a, qu'on le veuille ou non, un minimum de représentation de l'exclusion dans la société, mais celle-ci est inorganisée, anarchique et sans réelle positivité. On ferait mieux, à l'évidence, d'aider cette expression à émerger, ne serait-ce que pour appliquer l'adage selon lequel mieux vaut prévenir que guérir.

Tout ceci révèle un fait simple : dans nos sociétés, l'expression et la représentation des demandeurs d'emploi passent presque nécessairement par l'existence de médiateurs, par des mécanismes de coopération entre chômeurs et non-chômeurs, par un partenariat actif.

C'est d'ailleurs ce que certains s'efforcent de faire. En effet, la présence de tiers, de médiateurs, facilite, favorise, peut-être même est la condition de l'expression des demandeurs d'emploi : cela se constate aussi bien dans l'organisation par l'ANPE de certains stages de demandeurs d'emploi (où l'expression a essentiellement un but de dynamisation personnelle), de certaines associations d'accueil ou d'aide à la recherche d'emploi (type Mouvement des cadres chrétiens), et bien entendu des associations de chômeurs. On s'est souvent étonné de ce que ces associations soient souvent (pas toujours) animées par des non-chômeurs, ou par des chômeurs qui ne le sont plus puisqu'ils sont devenus permanents salariés de ces associations. Ce paradoxe n'en est pas un. Il met seulement en valeur le fait que l'expression, la représentation et le partenariat sont intimement liés. C'est d'ailleurs ce qui distingue la situation d'exclusion de celle de l'exploitation⁶.

C'est sans doute faute d'avoir suffisamment mis en valeur cette liaison que l'on n'a pas pu avancer suffisamment sur la question pourtant fondamentale de la représentation des demandeurs d'emploi dans la société.

3. DE LA REPRÉSENTATION AU PARTENARIAT

Il s'agit tout d'abord de bien identifier la nature de l'enjeu. Elle est au moins triple :

- fournir un moyen de défense à des personnes qui subissent

une violence cachée ; cela résulte des développements précédents ; on est ici dans le domaine de la justice et de l'éthique ;

- permettre à ces personnes d'infléchir le mode de développement de façon à ce que chacun, sous une forme ou sous une autre, ait sa place dans l'échange social. On s'est situé jusqu'ici principalement dans la logique de l'identité par le travail rémunéré. Il est plus que vraisemblable que d'autres formes d'identités sociales, reposant sur d'autres formes d'activité, se mettent déjà ou se mettront en place dans le cadre d'un mode de développement élargi et diversifié. Rien ne prouve cependant que les exclus de l'actuel marché du travail trouveront spontanément et mécaniquement leur place dans ce nouveau modèle. Pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'ils soient déjà en position de partenaires dans le cadre du modèle dominant. Se limiter à un partenariat alternatif de substitution ne serait sans doute pas efficace. Le partenariat doit porter sur l'ensemble. On se situe là dans une logique d'acteur économique et social de plein exercice ;

- approfondir notre conception de la démocratie. C'est la nature de la démocratie moderne, ainsi que le rôle de l'État, qui sont en jeu. Dès lors que les démocraties libérales majoritaires sont maintenant bien installées, c'est la question des minorités qui devient centrale. Comment faire en sorte que celles-ci ne soient pas oubliées par la majorité ? Les chômeurs relèvent de cette problématique plus générale. Comment concilier démocratie majoritaire et démocratie de respect des minorités dans la nouvelle économie-monde ? Il faut à la fois que l'État soutienne les acteurs forts vis-à-vis de l'extérieur, et renforce les acteurs faibles à l'intérieur. C'est à cette double condition qu'il peut être possible de concilier une bonne insertion dans l'économie mondiale et le maintien de la cohésion sociale, en évitant un renforcement des phénomènes d'exclusion ou de domination.

Dans cette perspective, l'État et les forces sociales organisées doivent aider à une meilleure représentation des demandeurs d'emploi dans la société, et s'efforcer de dégager les partenariats nécessaires. Les chômeurs ont plus besoin que d'autres d'être aidés à s'organiser, précisément parce qu'il ne leur est pas naturel de s'organiser. Il faut les aider à être présents dans le débat social précisément parce que cela ne va pas de soi et parce que c'est difficile. Bref, il faut s'en donner vraiment les moyens, en tenant compte du fait que les handicaps à surmonter sont considérables.

Quatre pistes devraient être explorées, simultanément :

5. Les Chambres d'agriculture, qui sont élues, ont ainsi le pouvoir de lever l'impôt.

6. Cf. Manifeste contre l'exclusion, paragraphe 3.

A - LE CHÈQUE ASSOCIATIF OU SYNDICAL

Pour renverser la tendance naturelle qui fait que les chômeurs se dispersent là où il faudrait s'unir, il convient d'imaginer un dispositif innovant et suffisamment puissant pour qu'ils soient fortement incités à participer aux activités syndicales ou associatives de leur choix et propre à favoriser leur accueil au sein de ces structures. C'est assez logiquement à un dispositif d'ordre financier que l'on est conduit.

Il s'agirait de tenter l'expérience suivante. Les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis plus de quatre mois se verraient remettre un chèque syndical ou associatif de l'ordre de 500 F, qui pourrait être utilisé (et exclusivement utilisé) pour cotiser à un syndicat ou à une association de leur choix⁷. Ce chèque serait financé par l'État et les partenaires sociaux selon des modalités à définir.

Le but serait à la fois d'aider les demandeurs d'emploi à adhérer à des organisations pouvant les représenter dans la vie sociale, et de susciter, de la part des organisations existantes (ou d'organisations nouvelles qui se créeraient), des initiatives pour les accueillir, les aider et répondre à leurs besoins. Il s'agirait, grâce à ce transfert de fonds, de leur permettre de jouer un rôle plus grand et plus conforme à leurs intérêts au sein du mouvement syndical ou associatif, et, ce faisant, de corriger un déséquilibre sérieux de notre vie démocratique. En laissant aux intéressés le libre choix de leur organisme d'accueil, on renforce leur citoyenneté. Les associations d'accueil de demandeurs d'emploi, qui ne rentrent actuellement dans aucune des formules de financement automatique, et ont de ce fait les plus grandes difficultés à survivre, pourraient trouver là une source de financement, au moins partielle. En effet, un soutien direct et régulier de l'État aux associations qui accueillent les demandeurs d'emploi, qui n'existe pas aujourd'hui de façon claire reste nécessaire, ne serait-ce que pour consolider ce qui existe et permettre à des initiatives nouvelles de voir le jour.

Une telle proposition pourra surprendre, par son caractère relativement massif. Mais le mouvement syndical bénéficie d'aides importantes, dues notamment (mais pas seulement) au fait que les délégués du personnel et membres du comité d'entreprise bénéficient de crédits d'heures rémunérés, qui par définition n'existent pas pour les demandeurs d'emploi. Il s'agit donc de corriger un déséquilibre.

Quant aux risques encourus, ils ne paraissent pas considérables : il se peut que ce chèque associatif ou syndical ne soit pas utilisé (on pourra alors arrêter l'expérience) ; quant au risque de "racket", ou de montage d'associations bidons, il paraît pouvoir être jugulé par un minimum de contrôle.

B - FAIRE PARTICIPER DES REPRÉSENTANTS DE DEMANDEURS D'EMPLOI À DIVERSES INSTANCES QUI TRAITENT DES PROBLÈMES QUI LES CONCERNENT.

Le but serait, à la fois, de permettre aux demandeurs d'emploi de mieux exprimer et faire connaître leurs points de vue, et aux décideurs de mieux intégrer ce point de vue parmi les problématiques prises en compte.

Pour permettre une telle amélioration, un ensemble de mesures, parfois ponctuelles, parfois plus importantes peut être envisagé :

- s'attacher à ce que, dans toute la mesure du possible, les représentants des organisations syndicales ou professionnelles soient des personnes qui connaissent de près la situation des chômeurs, notamment parce qu'ils l'ont eux-mêmes connue ;

- l'État, parmi les personnes qualifiées d'un certain nombre d'instances, pourrait désigner des personnes ayant connu personnellement le chômage, l'ayant étudié au besoin, ou ayant milité sur le terrain pour aider les demandeurs d'emploi, notamment dans un cadre associatif. Sont ici concernés, le Conseil économique et social, le conseil d'administration de l'ANPE et de l'AFPA, ainsi que le comité supérieur de l'Emploi. Dans toutes ces instances, l'anomalie actuelle peut être aisément corrigée. Dans le cas de l'UNEDIC, le paritarisme rend difficile une introduction d'une troisième partie prenante. En revanche, rien n'interdit les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC de consulter les associations de chômeurs ou d'aide aux chômeurs avant les grandes négociations (cf. infra) ;

- une participation des salariés-bénéficiaires des associations intermédiaires au conseil d'administration de celles-ci devrait être autorisée (elle est interdite - en principe - aujourd'hui, la doctrine fiscale n'ayant pas été adaptée pour tenir compte du fait qu'il s'agit de salariés temporaires et non de salariés permanents) ;

- une participation des bénéficiaires du RMI dans les commissions locales d'insertion⁸. Il est vraiment étrange que cette disposition n'ait pas été prévue. Elle pourrait s'effectuer par des procédés divers : désignation par une association de bénéficiaires s'il en existe une, volontariat, désignation amiable après une réunion collective ou même, pourquoi pas, élection. Il y aurait là, en tout cas, un terrain d'expérience riche qu'il serait bien regrettable de négliger, puisqu'il s'agit d'une procédure nouvelle où l'innovation n'est pas entravée par le poids du passé.

7. Si un million de demandeurs d'emploi utilisaient leur chèque, le coût chaque année serait de 500 millions de francs.

C - ORGANISER SYSTÉMATIQUEMENT LA CONSULTATION DES USAGERS.

Celle-ci s'impose dans deux domaines :

■ d'une part, l'élaboration des mesures en faveur de l'emploi, qui sont principalement le fait du Gouvernement⁹, et qui tiennent rarement compte du point de vue des usagers. Les logiques administratives aboutissent facilement à des dysfonctionnements qu'une meilleure prise en compte du souci de l'utilisateur permettrait sans doute d'éviter ;

■ d'autre part, dans la gestion courante du service public de l'emploi notamment (mais pas seulement) aux échelons de base, agence locale pour l'emploi ou Assedic.

Deux orientations pourraient être retenues :

■ multiplier les enquêtes réalisées par des tiers auprès des usagers. Il importe toutefois que des représentants de demandeurs d'emploi participent à l'élaboration des questionnaires destinés à mesurer le niveau de satisfaction de ceux-ci. En effet les résultats d'enquêtes par questionnaires sont d'autant plus intéressants qu'ils reflètent non seulement les réponses, mais encore les questions des populations interrogées ;

■ instituer au niveau local des comités d'usagers, consultés régulièrement sur la marche des services. La difficulté est évidemment d'en désigner les membres : une formule de choix de ceux-ci parmi des volontaires, en visant un minimum de représentativité pourrait constituer une solution. En tout cas, l'existence même d'un comité d'utilisateur constituerait, pour tous, un facteur de dynamisme.

D - RENFORCER LES PARTENARIATS EXISTANTS ET EN CRÉER DE NOUVEAUX.

Les mesures préconisées plus haut n'ont de sens et n'auront d'efficacité que si elles s'intègrent dans un ensemble plus vaste témoignant d'un nouvel état d'esprit et se traduisant, concrètement, par la mise en place d'un véritable partenariat. L'organisation de celui-ci doit être progressive, faire l'objet de réflexions communes et pourrait reposer sur trois pôles :

a) Une coopération entre le mouvement syndical et le mouvement associatif de prise en charge du chômage. Cette coopération pourrait prendre plusieurs formes et notamment :

■ mise en place d'actions communes d'aide aux chômeurs, et notamment des chômeurs de longue durée ;

■ utilisation des comités d'entreprise pour qu'ils jouent un rôle dans la lutte contre l'exclusion sociale et l'insertion par l'économique. Il n'est pas normal que ce rôle soit aujourd'hui extrêmement faible ;

■ consultation du mouvement associatif avant les négociations importantes, type plan emploi ou convention Unedic.

b) Une coopération entre les entreprises et le mouvement associatif d'aide aux chômeurs.

Du fait du rôle et de la responsabilité qui leur sont désormais reconnus dans la société, les entreprises doivent, sous une forme ou sous une autre, s'intéresser à l'exclusion sociale, sans que cela ampute leur rentabilité. Il est nécessaire que les entreprises développent des relations de partenariat avec les associations intermédiaires, les entreprises d'insertion, les associations d'accueil de demandeurs d'emploi, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Elles peuvent d'ailleurs y trouver un intérêt évident pour le recrutement de la main d'œuvre dont elles ont besoin. Aussi conviendrait-il qu'elles aident ces associations à se constituer, voire qu'elles participent à leur création, qu'elles leur passent des commandes et qu'elles nouent des relations privilégiées d'embauché avec elles.

c) Une coopération entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif.

Celle-ci apparaît nécessaire également, parce que le mouvement associatif joue un rôle de soutien au niveau du terrain que le service public a du mal à assumer ou ne peut pas assumer seul. Il y a notamment des fonctions de simple accueil et soutien, de pré-insertion, ou d'innovation qui ne sont pas bien prises en compte par les procédures actuelles et qui mériteraient d'être reconnues et valorisées. En outre, bien entendu, il y aurait tout avantage pour les pouvoirs publics à consulter davantage le mouvement associatif pour les orientations générales de la politique de l'emploi. Enfin, ainsi qu'il fut fait en son temps pour les coopératives, les associations d'insertion pourraient bénéficier beaucoup plus qu'actuellement des marchés publics, et, de façon plus générale, la fonction publique dans son ensemble davantage associée, et mieux associée, en tant qu'employeur, à l'action d'insertion.

À l'évidence, la question de la place des demandeurs d'emploi dans la société, leur degré réel de citoyenneté se pose aujourd'hui sous un angle nouveau et doit trouver des solutions neuves. Le but de cette réflexion est de lancer le débat afin que les orientations et solutions proposées puissent être progressivement affinées et approfondies dans un cadre aussi consensuel que possible, afin que cette société de solidarité que nous appelons de nos vœux entre davantage dans les faits.

8. Par exemple pour un mandat de un à deux ans qui évidemment, ne serait pas interrompu en cas de sortie du dispositif du RMI.

9. On peut d'ailleurs le regretter. L'UNEDIC devrait certainement développer une politique plus active en faveur de l'emploi (ou de prévention du chômage), ne serait-ce que dans une logique financière. Des formules du type allocation de formation-reclassement sont sans doute à développer.

1^{ère}

BILAN DES COMITÉS DE LIAISON :

QUELS ENSEIGNEMENTS PARTAGÉS EN TIRER POUR L'AVENIR ?

TABLE
RONDE

DES COMITES DE CHOMEURS AUX COMITÉS DE LIAISON

Maria Teresa Pignoni

Dans DARES, "Premières Synthèses" - Mars 2002 - N° 10.1

Trois enquêtes régionales menées pour la DARES par des équipes universitaires analysent la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière d'accompagnement et de représentation des chômeurs au sein du service public de l'emploi, et notamment des comités de liaison, introduits par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

En dépit de l'hétérogénéité des situations rencontrées, ce nouveau dispositif a globalement suscité une faible implication de la part des acteurs concernés.

S'il institue un lieu de rencontre entre représentants des chômeurs et responsables du service public de l'emploi, les fonctions limitées qui lui sont attribuées le rend peu attractif pour les organisations représentatives des demandeurs d'emploi.

Pour l'ANPE, maître d'œuvre principal des comités de liaison, ce dispositif s'intègre difficilement à des activités fortement encadrées par des directives nationales.

Néanmoins, utilisé comme instrument de communication et d'information, il peut, dans certains cas, contribuer à l'amélioration de l'image de l'agence auprès des demandeurs d'emploi.

Créés à la suite de la mobilisation des chômeurs au cours de l'hiver 1997-1998¹ dans le cadre de la première loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les comités de liaison permettent aux organisations de salariés et aux collectifs de chômeurs de rencontrer périodiquement les représentants du service public de l'emploi dans le but "d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et de favoriser l'exercice de leurs droits" (encadré 1).

Néanmoins, tous les acteurs concernés ont accueilli sans enthousiasme cette innovation. Notamment les collectifs des chômeurs, premiers intéressés, qui ont exprimé soit une certaine méfiance alimentée par la crainte "d'institutionnalisa-

tion", soit la déception de voir l'UNEDIC, institution la plus visée par la revendication d'une représentation de chômeurs, exclue du dispositif. Pourtant, lors de leur mise en place, toutes les organisations de chômeurs ont vu dans ces comités une première forme de reconnaissance de la part des pouvoirs publics, un lieu à investir qui pourrait tantôt fonctionner comme caisse de résonance de leurs revendications, tantôt permettre d'améliorer les conditions de vie des demandeurs d'emploi.

C'est dans ce contexte que depuis le début de l'année 1999, à un rythme très variable selon les régions, un "maillage territorial" a été défini par les directions régionales de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en collaboration avec les préfets et les Directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et que les premiers comités de liaison ont été constitués.

UNE MISE EN ŒUVRE PLUS FACILE LORSQUE LES RELATIONS ENTRE COLLECTIF DE CHÔMEURS ET ANPE SONT DÉJÀ ANCIENNES

Les enquêtes réalisées montrent que la mise en place des comités de liaison a été plus rapide là où les responsables du maillage géographique, préfets et délégués régionaux de l'ANPE, ont trouvé au niveau local suffisamment d'interlocuteurs prêts à participer à ce nouveau dispositif, et en particulier des associations de chômeurs ou d'aide à l'insertion des demandeurs d'emploi désireuses de s'investir (encadré 2). Ce travail a été d'autant plus facile que dans certaines zones une expérience de concertation existait déjà entre agences locales pour l'emploi et collectifs de chômeurs. Quant au droit à l'accompagnement des chômeurs par des personnes de leur choix lors d'un entretien de contrôle de recherche d'emploi par la DDTEFP, en cas d'audition par la commission départementale des recours gracieux statuant sur l'exclusion du bénéfice d'une allocation, ou en cas de risque de radiation des listes des demandeurs d'emploi par l'ANPE, il se révèle souvent être une pratique déjà courante que la nouvelle loi n'a fait qu'officialiser sans pour autant en favoriser le développement.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, où l'on observe une pré-

1. A cette époque, on assiste à de nombreuses manifestations de chômeurs et occupations d'ASSEDIC dans toute la France. "Chômeurs et précaires" dénoncent les difficultés matérielles et les fortes inégalités sociales dont ils se sentent victimes et revendiquent le droit d'être représentés dans les institutions qui s'occupent de leur sort.

sence importante des collectifs de chômeurs, l'introduction des comités de liaison et la reconnaissance du droit d'accompagnement des demandeurs d'emploi se greffe sur une expérience déjà longue d'échanges entre représentants de l'ANPE et associations de chômeurs. Cependant, ces dernières sont très hétérogènes, ont des histoires diverses, ne partagent pas les mêmes objectifs et manifestent des attitudes différentes face au service public de l'emploi.

Les trois sites choisis pour l'étude reflètent cette diversité des acteurs en présence : dans une première zone, les associations affiliées au “Mouvement National des Chômeurs et des Précaires” (MNCP), sont dominantes. Les relations entre cette organisation et l'ANPE sont anciennes et se situent plutôt sur le registre du partenariat. C'est l'inverse dans la deuxième zone où le caractère plus revendicatif d'associations affiliées à l'organisation nationale “Agir ensemble contre le chômage” (AC !) explique le caractère plus conflictuel des rapports entretenus avec l'ANPE. Enfin, dans le troisième comité de liaison étudié, on observe une grande implication de la hiérarchie de l'ANPE au niveau départemental ainsi qu'une plus grande présence des syndicats.

Dans la région Lorraine, cinq comités de liaison étaient en fonction et trois autres en cours d'installation fin 2000. Ici, leur fonctionnement est très diversifié d'un site à l'autre bien que les organisations de chômeurs en présence restent les mêmes (AC ! et comités CGT). Deux des ces comités se caractérisent par un nombre plus important de participants et par la présence de syndicats de salariés : la tradition syndicale locale, la volonté des organisations de chômeurs de participer à ce dispositif et surtout l'engagement des acteurs institutionnels ont dès lors joué favorablement dans la mise en place de ces comités. L'absence syndicale limite le nombre et la diversité de participants dans les trois autres comités où seules les organisations de chômeurs ont répondu aux sollicitations de l'ANPE. Parmi celles-ci, deux associations de cadres au chômage et une association d'insertion affiliée au MNCP voient dans ces comités l'opportunité de consolider leur activité d'aide aux chômeurs et d'obtenir une reconnaissance institutionnelle.

Enfin, en Auvergne, seuls quatre comités ont été mis en place sur les quatorze prévus par le “maillage” territorial au cours des années 1999-2000. Deux fonctionnent effectivement comme des comités d'usagers et semblent donner satisfaction aux différents partenaires même s'ils restent fragiles, leur existence dépendant, dans chaque cas, d'une seule association de chômeurs.

L'expérience d'un troisième comité, observé sur une période plus longue, montre la fragilité de ce dispositif lorsque son

fonctionnement repose essentiellement sur un ou deux acteurs déterminants. Après un démarrage plutôt dynamique, le changement de directeur d'ALE et la disparition d'une des deux organisations de chômeurs présentes au début, conduisent à la mise en veille du comité.

Dans la quatrième zone de cette même région, trois organisations de chômeurs, MNCP, AC !, CGT-privés d'emploi, participent au comité de liaison local. Les syndicats sont également présents mais de façon irrégulière. D'autres acteurs institutionnels, notamment l'AFPA ou la DDTEFP, ont participé à quelques réunions. Face à des collectifs de chômeurs relativement anciens et structurés, une attitude défensive, réglementaire, de la part des acteurs institutionnels chargés de l'animation du comité, a conduit à une situation conflictuelle entre représentants de l'ANPE et organisations de chômeurs.

UN FONCTIONNEMENT QUI SE FONDE SOUVENT SUR DES CRITÈRES PLUS PRAGMATIQUES QUE RÉGLEMENTAIRES

Partout, on a pu constater des écarts par rapport aux textes dans la mise en œuvre des comités (encadré 1). Ainsi, sous la pression des collectifs de chômeurs qui revendiquent le droit de choisir leur représentants indépendamment de leur statut, l'obligation faite aussi bien aux syndicats qu'aux collectifs de chômeurs de mandater des demandeurs d'emploi inscrits dans l'agence ou le groupe d'agences locales de la zone couverte par le comité n'a pu être respectée dans de nombreux cas. De même, certains comités ont été mis en place en dépit de la participation d'une seule organisation, alors que dans d'autres cas, on a invoqué le règlement qui impose la présence d'au moins deux organisations pour ne pas mettre en œuvre de telles structures.

Cette diversité d'application des textes réglementaires se manifeste également dans la désignation des participants aux comités. Alors que les textes préconisent la seule présence des organisations syndicales représentatives sur le plan national, localement d'autres syndicats ont pu être sollicités ou, au contraire, aucune organisation syndicale n'a été invitée à participer aux réunions de certains comités.

La double condition que les collectifs de chômeurs soient déclarés en préfecture et qu'ils réalisent “effectivement des actions d'accompagnement et d'insertion des demandeurs d'emploi”, est aussi souvent contournée. Les responsables ANPE sélectionnent de façon pragmatique et subjective

1^{ère}

TABLE
RONDE

"La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspectives" - 18 Mars 2009

1^{ère}

TABLE
RONDE

parmi les organisations existantes au plan local, celles qui siègeront dans les comités.

Le contrôle des participants préconisé par les instructions de l'ANPE n'a pas non plus été maîtrisé. Les participations sont souvent irrégulières, des participants inattendus peuvent se manifester, très fréquemment les représentants changent d'une réunion à l'autre. Le niveau d'investissement dans ce dispositif, variable selon les collectifs de chômeurs mais aussi l'instabilité de leurs adhérents, expliquent une certaine dose d'imprévisibilité dans la participation aux comités.

Enfin, les sujets de discussion abordés lors des réunions peuvent dépasser le cadre imposé par les textes réglementaires selon le type de participants ou de relation nouée antérieurement entre associations de chômeurs et service public de l'emploi. Ainsi, la discussion de cas individuels a pu être observée dans plusieurs comités, alors qu'elle est explicitement exclue des attributions des comités.

DES IMPLICATIONS DIFFÉRENTES SELON LES ACTEURS...

Pour les représentants du service public de l'emploi, les comités de liaison sont essentiellement des lieux où l'Agence présente et diffuse les résultats de son action et peut lutter contre "les représentations biaisées" dont elle fait l'objet parmi les chômeurs. Leur introduction a néanmoins été perçue, par la plupart des agents concernés, comme une imposition, résultat d'une décision gouvernementale "parachutée d'en haut". Ils ont en général accueilli avec méfiance ce dispositif jugé comme une charge supplémentaire qui ne s'intègre pas dans les activités de l'agence, une réponse aux revendications de chômeurs qui ne portaient pourtant pas sur le service public. Directeurs des agences locales pour l'emploi (ALE) et délégués départementaux expriment leur scepticisme quant à l'utilité des comités de liaison, et ce d'autant plus "qu'ils ne reconnaissent aux collectifs de chômeurs aucune légitimité en termes de représentation des demandeurs d'emploi tant leurs membres leur paraissent différents des chômeurs qui viennent à l'Agence". Cette méfiance est cependant nuancée lorsque des relations de coopération avec des collectifs locaux existaient déjà. L'expérience et l'implication personnelle des cadres de l'ANPE jouent donc un rôle décisif dans le fonctionnement des comités de liaison.

Mais plus généralement la difficulté majeure consiste dans l'intégration d'un acteur collectif dans un fonctionnement qui est

fondé essentiellement sur le traitement individuel du chômeur.

Pour les représentants syndicaux locaux, le dispositif présente peu d'intérêt. Niant la représentativité des collectifs de chômeurs, se considérant les seuls représentants légitimes des salariés occupés ou privés d'emploi, ils banalisent un dispositif qui, au mieux, est réduit à une fonction administrative interne à l'ANPE. La participation des syndicats apparaît partout très faible. En siégeant dans d'autres instances qui ont un pouvoir décisionnel et non uniquement consultatif comme les comités, ils considèrent disposer de moyens et de lieux plus efficaces pour peser sur les droits des demandeurs d'emploi et être informés sur les services de l'Agence. Si leur présence est constatée dans quelques comités, ils partagent, cependant, avec les représentants du service public de l'emploi l'idée que leur fonction devrait se limiter à celle de comités d'usagers, en neutralisant ainsi toute velléité revendicative des collectifs de chômeurs perçus comme des "consommateurs des services de l'ANPE".

Parmi les collectifs de chômeurs qui participent aux comités de liaison, deux formes d'engagement opposées se dégagent :

Encadré 1

L'ANPE, MAÎTRE D'ŒUVRE PRINCIPAL DES COMITÉS DE LIAISON

La première loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (loi 98-657 du 29 juillet 1998) "tend à garantir [...] l'accès effectif à tous les droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance" (article 1er).

Dans l'article 2, il est précisé qu'est "inséré dans le code du travail, un article L.353-3 ainsi rédigé... Afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'État, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi".

En laissant à "l'État et aux organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi", le soin de "fixer les règles de constitution des comités de liaison", la loi ne se prononce pas sur les attributions et les compétences de ces comités et laisse à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) la charge de préciser

l'une revendicative, l'autre partenariale. Dans le premier registre, on retrouve souvent des collectifs de chômeurs affiliés à AC ! ou des comités CGT des privés d'emploi. Dans cette logique, les collectifs de chômeurs utilisent les comités de liaison tantôt comme lieux de pression sur le service public de l'emploi afin d'obtenir des améliorations concrètes dans le traitement des chômeurs (accueil, information, accès à des prestations en libre service, suppression ou contrôle des radiations...); tantôt comme moyen pour faire entendre, au-delà de l'ANPE, la revendication de droits fondamentaux concernant l'indemnisation des chômeurs, le relèvement des minima sociaux, le droit à être représentés... Dans ce cas, il s'agit de revendications qui s'adressent à l'État ou à l'UNEDIC et qui dépassent le plus souvent le champ de compétence attribué aux comités de liaison.

Dans le deuxième cas de figure, on retrouve des associations affiliées au MNCP, des collectifs de cadres au chômage, des associations d'aide à l'insertion. Le comité de liaison est alors un lieu de reconnaissance officielle pour des associations qui assurent des services auprès des chômeurs ou un moyen de ren-

forcer des formes de collaboration et de complémentarité existant entre associations de chômeurs et service public de l'emploi².

... QUI ABOUTISSENT À DES CONFIGURATIONS RELATIONNELLES DIVERSES ET INSTABLES

L'analyse des réunions (à travers l'observation directe, l'analyse des récits de participants ou celle des comptes-rendus) fait apparaître quatre types de configurations relationnelles possibles³. Dans le premier cas, "l'ANPE en situation dominante monopolise la parole en distribuant des informations à des auditeurs réceptifs et faiblement réactifs". Les règles de fonctionnement des comités sont rappelées en permanence et il n'y a donc plus de place pour le débat et encore moins pour des revendications. Ce type de relation est plus fréquente lorsque les collectifs de chômeurs sont faiblement structurés et recon-

1^{ère}

TABLE
RONDE

les prérogatives et les limites de leurs attributions¹.

Les textes délimitent le champ d'intervention des comités de liaison aux missions de l'agence pour l'emploi et notamment à l'amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi, la qualité des services rendus, les informations concernant le marché du travail, les mesures pour l'emploi ou les principales actions de l'agence. Il est explicitement exclu d'aborder "les situations individuelles des usagers".

Ils précisent les qualités des participants, représentants de l'ANPE et demandeurs d'emploi membres d'organisations syndicales (représentatives au niveau national), d'organisations de chômeurs et d'associations qui travaillent dans le cadre de l'accompagnement et de l'insertion des demandeurs d'emploi, inscrits dans les agences locales pour l'emploi concernées par le comité de liaison.

Ils fixent au moins à deux dans l'année, le nombre de réunions des comités locaux, les demandeurs d'emploi en étant informés par l'affichage des comptes rendus dans les ALE. Les réunions de bilan des comités locaux sont également fixées à deux par an au niveau régional et à une par an au niveau national.

Dans la mesure où la loi "fait obligation à l'ANPE de mettre en place" des comités de liaison, cette institution se trouve au centre du dispositif.

Les instructions de l'ANPE rappellent les compétences et les objectifs définis par le Ministère de l'emploi et de la solidarité², précisent les modalités de constitution des comités de liaison et la fréquence des réunions locales (qui passent à un nombre de trois minimum dans l'année). L'utilisation par le

directeur de l'ANPE de l'appellation "comités d'usagers" au lieu de "comités de liaison" vise à limiter plus précisément les fonctions du dispositif. Il est également précisé que le contrôle de la légitimité des participants aux comités de liaison incombe aux ALE. Le rôle des directeurs d'agence est donc particulièrement déterminant dans la désignation des participants. Les critères d'identification de ces derniers, notamment concernant les organisations de chômeurs ou d'aide au chômeurs, restent relativement flous dans les textes. Ainsi, faute de critères objectifs, la reconnaissance institutionnelle des organisations représentatives des chômeurs se fonde sur la subjectivité des acteurs institutionnels.

Des règles de fonctionnement sont également précisées, notamment concernant le nombre minimum de participants ("Le comité tient valablement sa séance si au moins deux organisations sont présentes") et le nombre de représentants par organisation ("La liste nominative des participants sera connue au moins huit jours avant la date prévue de la prochaine réunion afin de préserver au sein du comité un certain équilibre").

1. Circulaire n°98/35 du 15 octobre 1998 ; instructions de la DGEFP datées du 15 octobre 1998.

2. Instructions du directeur général de l'ANPE à l'adresse des délégués régionaux, datées du 27 octobre 1995, relative à la mise en place des comités locaux de liaison.

1^{ère}

TABLE RONDE

nus, mais également moins revendicatifs.

La deuxième configuration relationnelle est de type conflictuel. L'activité de l'Agence est bien au centre des réunions de ces comités, mais si l'ANPE privilégie la dimension réglementaire et juridique, les collectifs de chômeurs revendiquent des changements significatifs dans son fonctionnement, dans l'intérêt des demandeurs d'emploi. Les radiations, considérées comme "abusives et arbitraires" par les collectifs de chômeurs et "réglementées et justifiées" par les responsables de l'ANPE, sont un objet récurrent de discussion de ce type de configuration relationnelle.

Dans la troisième configuration, l'ANPE est sollicitée par les collectifs de chômeurs pour "apporter sa contribution d'expert dans la solution de problèmes individuels". Alors que ceux-ci sont exclus du champ d'intervention des comités, l'Agence répond volontiers à cette demande qui la replace dans son rôle officiel. Il s'agit d'un contexte non conflictuel où l'ANPE répond aux demandes de collectifs le plus souvent engagés dans l'accueil et le suivi de chômeurs.

Enfin, une dernière configuration relationnelle est caractérisée par "la reconnaissance réciproque de l'action menée par l'ANPE et les collectifs de chômeurs". Le comité de liaison devient alors le lieu où ANPE et organisations de chômeurs s'informent sur leurs actions respectives dans un esprit de coopération et de complémentarité des rôles. Cette dernière

configuration relationnelle se manifeste là où les relations entre ANPE et collectifs sont anciennes et où la priorité de l'action de ces derniers est tournée vers l'accueil, l'accompagnement et l'aide à l'insertion des demandeurs d'emploi.

Certaines configurations relationnelles peuvent cohabiter dans un même comité alors que d'autres peuvent être exclusives en structurant fortement le fonctionnement du dispositif.

UN DISPOSITIF FRAGILE ET EN PANNE DE LÉGITIMITÉ

À l'issue de l'analyse de la mise en place des comités de liaison dans les trois régions étudiées, un bilan mitigé s'impose. Pour ce qui concerne la question de la représentation des chômeurs, tous les auteurs soulignent la faiblesse des mécanismes de délégation et de représentation mis en place à l'occasion des réunions des comités de liaison. Les modes de désignation des représentants (à quelques exceptions près) sont révélateurs du faible engagement des collectifs, puisque dans la plus part des cas, il n'y a pas d'élection des représentants,

2. Des collectifs non affiliés peuvent se retrouver dans l'une ou l'autre de ces deux tendances.

3. Cette typologie a été élaborée par D. Demazière dans la région Nord-Pas-de-Calais, mais elle reflète bien la situation observée au sein des différents sites.

Encadré 2

LES ENQUÊTES

Cette publication présente les principaux résultats de trois études menées dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et Auvergne, sur la mise en place et le fonctionnement des comités de liaison. Elles ont été réalisées sous la responsabilité scientifique de D. Demazière (PRINTEMPS-Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines), A. Boulayoune (LASTES-GREE- Université de Nancy!) et P. Lièvre (Université Blaise Pascal à Clermont-Ferrand).

Dans chaque région, trois à quatre sites ont fait l'objet d'une enquête au cours des années 2000-2001.

Ces études se fondent sur :

- l'analyse de l'ensemble des textes et des circulaires relatifs à la mise en place des comités, l'analyse juridique ayant été plus particulièrement approfondie par l'équipe lorraine ;
- l'analyse des comptes-rendus des différentes réunions des comités de liaison dans les trois régions ;
- des enquêtes de terrain par entretiens auprès des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre et le fonctionnement des comités de liaison ;
- une enquête par questionnaire a été également réalisée par l'équipe du laboratoire PRINTEMPS auprès d'une vingtaine de collectifs de chômeurs ;
- l'observation de réunions de comités de liaison.

Les résultats d'une de ces études fera également l'objet d'un article qui sera prochainement publié dans la revue Travail et Emploi.

pas de mandat établi, pas de stabilité des mandats.

Les participants aux comités de liaison sont le plus souvent des membres de collectifs de chômeurs qui exercent des responsabilités à l'intérieur de leur organisation et qui assument cette tâche "sur la base du volontariat et du dévouement".

La participation aux comités de liaison ne s'articule pas avec l'ensemble des activités des collectifs des chômeurs et les différents groupes de chômeurs participant à un même comité de liaison ne se concertent pas en dehors de celui-ci.

Si l'instabilité et la fragilité de l'organisation de nombreux collectifs peuvent expliquer en partie cette faiblesse des mécanismes de délégation, l'inconsistance de la fonction et des objectifs propres aux comités ainsi que la faible légitimité qui leur est accordée par les différents participants sont également à l'origine de ce manque de représentativité.

Pour les collectifs de chômeurs, l'écart entre les attentes initiales et le dispositif effectif apparaît important. Le comité de liaison reste un dispositif consultatif, fortement encadré par l'ANPE qui, conformément aux textes, le maintient dans sa fonction de lieu d'information des demandeurs d'emploi sur l'activité de l'agence. Sa mise en œuvre n'a pas favorisé les contacts des organisations de chômeurs avec les demandeurs d'emploi inscrits aux agences locales, en dépit de l'installation, souvent difficile et contrariée, de panneaux d'affichage et de boîtes aux lettres. Par ailleurs, ces comités ne sont pas non plus perçus comme des lieux de défense des intérêts des demandeurs d'emploi. Au contraire, certains collectifs voient dans ce dispositif le risque de "détourner les chômeurs de l'action revendicative en les enfermant dans des relations normalisées orientées vers des objectifs gestionnaires et administratifs".

De plus, les comités de liaison constituant aussi des lieux de rencontre des collectifs entre eux, "ils sont des lieux d'expression et de perception des désaccords et des clivages qui existent entre les différentes organisations de chômeurs". Les conflits de légitimité entre porte-parole des chômeurs qui se manifestent lors de ces confrontations, fragilisent encore plus une représentativité déjà largement contestée de la part de l'institution et des organisations syndicales.

Les comités de liaison restent plutôt méconnus par les chômeurs et n'ont pas d'impact sensible sur le fonctionnement des ALE. Finalement, les comités de liaison n'ont pas contribué, dans la majorité des cas étudiés, à améliorer les relations entre collectifs de chômeurs et ANPE. De plus, alors que des missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de dialogue avec les représentants du service public de l'emploi leur sont confiées, les représentants des chômeurs soulignent

le manque de moyens et de formation et revendiquent l'allocation de fonds publics à ces effets.

Avec le temps, on observe d'un côté l'accentuation de l'attitude de retrait des collectifs les plus déçus par l'inconsistance et la faible légitimité attribuée à ce dispositif ; de l'autre le renforcement, ou tout simplement la poursuite, des relations de partenariat, souvent antérieures à la mise en place des comités de liaison, entre service public de l'emploi et associations de chômeurs.

L'engagement des agents de l'ANPE reste également très faible. Certes, ils prennent en charge l'organisation des réunions, leur animation et la rédaction des comptes-rendus mais il s'agit d'une obligation légale et en dépit de la variété des attitudes que l'on peut observer à l'égard des collectifs de chômeurs, méfiance et retrait dominant. Après douze à dix-huit mois de fonctionnement, les comités de liaison semblent représenter une charge de travail supplémentaire moins importante que celle qui était pressentie, et globalement ils ne semblent pas avoir d'influence notable sur les activités des agences locales, par ailleurs fortement encadrées par des directives nationales. Du point de vue des agents de l'ANPE, l'impact principal des comités de liaison consisterait en une modification de l'image de l'ANPE auprès des collectifs de chômeurs. Utilisés comme instrument de communication et d'information sur les activités de l'agence, ils auraient au mieux permis de rectifier un certain nombre de croyances et de doléances répandues parmi les chômeurs et de modifier leur perception de l'activité de cette institution. Mais globalement, pour les agents de l'ANPE aussi, les relations entre leur institution et les organisations de chômeurs n'ont pas été vraiment modifiées par la création de ce nouvel espace de médiation.

Au lendemain de la mobilisation des chômeurs de l'hiver 1997-1998, le problème de la représentation des demandeurs d'emploi dans les institutions paritaires comme les ASSEDIC et l'UNEDIC avait fait l'objet d'un débat parlementaire. Cette possibilité avait été néanmoins rapidement écartée et remplacée par la mise en place, par l'État et le service public de l'emploi, des comités de liaison. Si la participation des organisations de chômeurs à ces instances peut être interprétée comme l'ébauche d'une représentation des demandeurs d'emploi, les fonctions limitées qui leur sont attribuées et la faible reconnaissance qu'elles suscitent montrent que la légitimité de l'expression collective des chômeurs est loin d'être pleinement acquise.

1^{ère}

TABLE
RONDE

1^{ère}

TABLE
RONDE

BILAN DES COMITÉS DE LIAISON RÉALISÉ PAR LE MNCP à partir d'une enquête réalisée auprès des associations du MNCP "sur la participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi" JANVIER 2009

ETAT DES LIEUX / COMMENT ÇA A MARCHÉ ?

Institués par la loi contre les exclusions de 1998 à la suite des mouvements de chômeurs en 97/98 et des pressions exercées par le MNCP sur Martine Aubry, Ministre du Travail, les comités de liaison (CL) étaient destinés à "améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits". Bien que ces comités n'aient qu'un rôle consultatif, nombre de collectifs des 4 mouvements de chômeurs (ANPEIS, MNCP et CGT Chômeurs) les ont investis dans l'espoir d'améliorer les services aux demandeurs d'emploi. Au fil des années, nombre d'entre eux ont disparu.

L'ENQUÊTE RÉALISÉE AUPRÈS DES ASSOCIATIONS DU MNCP PERMET DE DÉGAGER PLUSIEURS RAISONS À CETTE DÉSAFFECTATION :

- Beaucoup de directions des ANPE ne semblent pas y être attachées : refus face aux demandes des associations; cela dépend beaucoup de la personnalité des directeurs d'agence.
- Refus d'avoir plus d'un représentant - qui doit être demandeur d'emploi, or les demandeurs d'emploi étant par définition susceptibles de reprendre une activité, il est impossible, dans ces conditions, d'assurer une présence continue.
- Difficulté de les mettre en place s'il n'y a pas la présence d'au moins deux structures (association, syndicat) sauf à Tarbes et à Montauban (comités de liaison locaux (CLL) bilatéraux directeur ALE/Association de chômeurs) ou à Paris où, parfois, les syndicats ne sont pas invités.
- Crainte de certains chômeurs, par peur de représailles, de prendre la parole dans une agence où ils sont inscrits.
- Quand les CL ont lieu, la mise en place est souvent laborieuse,
- Pour certains demandeurs d'emploi, s'exprimer en public, sans jamais avoir appris, est une véritable difficulté, encore plus lorsqu'il s'agit de négocier... Cela s'apprend, mais aucun moyen financier n'était prévu pour ça dans la loi.

D'AUTRE PART, QUAND LES COMITÉS SONT ENCORE ACTIFS, L'ENQUÊTE A DÉGAGÉ UNE SÉRIE DE DIFFICULTÉS :

- L'ordre du jour est imposé par l'ANPE, même si on peut, avec

certaines directions ANPE, glisser quelques points dans les questions diverses.

- Le compte-rendu est toujours fait par l'ANPE, qui, dans beaucoup de cas, se contente de faire un copier-coller de l'ordre du jour et qui refuse, presque systématiquement, les ajouts ou corrections envoyés par les associations.
- Beaucoup d'ANPE se contentent de donner des informations sur les mesures pour l'emploi, les statistiques...
- Les panneaux d'affichage, concédés par les ANPE, sont très souvent placés dans des endroits discrets, à peine visibles pour les demandeurs d'emploi. Il est souvent laborieux de les mettre à jour - certains ne sont même pas accessibles aux chômeurs censés les mettre à jour.
- Certains CL ont cessé de fonctionner à cause d'un changement de direction (Paris, Le Mans).
- Le coût des déplacements : pour les agences situées en milieu rural, les réunions des CLL entraînent un coût de déplacement à supporter par les demandeurs d'emploi. Certains ont préféré renoncer.
- Côté ANPE, les conseillers, directeurs d'agence, syndicalistes ne sont souvent pas informés des CLL, voire même, ne savent pas ce que c'est.

CEPENDANT, L'ENQUÊTE A MONTRÉ QUE, DANS CERTAINS CAS, CES COMITÉS POUVAIENT SE RÉVÉLER PLUTÔT POSITIFS, MAIS CELA DEMANDE UN RÉEL INVESTISSEMENT - VOIRE UN ACHARNEMENT- DE L'ASSOCIATION.

- Mise en place des panneaux d'affichage dans toutes les antennes régionales avec les coordonnées des associations, les comptes-rendus des comités de liaison, les plaquettes des associations...).
- Arrêt de certaines pratiques abusives comme des appels de l'ANPE sur des portables.
- Certaines situations bloquées de demandeurs d'emploi ont pu trouver une issue positive.
- Et surtout, constat que les réunions de CL préparées en amont par les associations donnaient en général de meilleurs résultats

LA FINALITÉ ET LES ENJEUX DU DIALOGUE AVEC LES USAGERS DANS LA NOUVELLE ORGANISATION DE PÔLE EMPLOI

2^e

TABLE
RONDE

TEXTES LÉGISLATIFS, RÉGLEMENTAIRES ET CONVENTIONNELS

Extraits de textes législatifs, réglementaires et conventionnels dont certains abordent, d'une façon ou d'une autre, les questions afférentes au dialogue avec les usagers du service public de l'emploi

ON Y TROUVERA :

- la référence faite aux comités de liaison dans la loi de programmation de la lutte contre l'exclusion et dans le rapport du Grenelle de l'insertion,
- l'instauration, par la Loi relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, d'un médiateur national au sein de Pôle emploi,
- la revendication des partenaires sociaux de faire exercer par les "instances paritaires régionales" un rôle de médiation, tout du moins, pour ce qui concerne le système d'indemnisation du chômage.

1. LOI DU 29 JUILLET 1998 - PARTICIPATION À LA GOUVERNANCE - LES COMITÉS DE LIAISON :

La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions prévoit l'organisation de comités de liaison avec le service public de l'Emploi.

Dans son article 2, la loi stipule : "il est inséré, dans le code du travail, un article L. 5411-9 ainsi rédigé :

Art. L. 5411-9 - Afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'Etat, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi."

2. EXTRAIT DU COMPTE-RENDU DU CONSEIL DES MINISTRES DU 6.12.07

"Au-delà de la réforme des structures, la fusion des réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'Unedic permettra de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, d'offrir une gamme de prestations complète et unifiée à tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, et de déployer davantage d'agents sur le terrain, directement au service des usagers."

3. EXTRAIT DU COMPTE-RENDU DE LA SÉANCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES DU 15 JANVIER 2008

Mr Tian, rapporteur : "L'objectif poursuivi par cette réforme, c'est aussi bien sûr la qualité du service rendu aux usagers. On l'a dit et répété, mais le succès de la formule en dit aussi la pertinence : la vie du demandeur d'emploi, c'est bien souvent un "parcours du combattant". Cela reste vrai, même si l'ANPE et l'Unedic ont entrepris depuis plusieurs années de réels efforts de modernisation et de coordination. Le rapport établi il y a déjà quatre ans par M. Jean Marimbert, conseiller d'Etat, sur le rapprochement des services publics de l'emploi le montrait bien."

"L'objet principal du projet de loi est la création d'un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service des prestations d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cette nouvelle institution, dont on ne connaît pas encore le nom, créée par l'article 2 du projet de loi, est issue de la fusion de l'ANPE et des réseaux opérationnels de l'Unedic, c'est-à-dire des Assedic. Elle est dirigée par un conseil d'administration dans lequel sont présents les partenaires sociaux, majoritaires, des représentants de l'État et des personnalités qualifiées. Un directeur général est nommé par le gouvernement après avis du conseil d'administration. Au niveau territorial, la nouvelle institution est organisée en directions régionales. Le Sénat a précisé explicitement qu'il s'agit d'une institution publique. Il en a modifié la gouvernance en introduisant dans son conseil d'administration un représentant des collectivités

2^e

TABLE
RONDE

territoriales et en donnant à ce conseil la faculté d'adopter, à la majorité des deux tiers, une délibération demandant la révocation du directeur général."

4. EXTRAITS DE L'AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(15/01/2008 - Mr Alabarello)

cf. www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0599.asp

"Plusieurs objectifs particuliers ont été ainsi définis, tels que :

- faciliter les démarches des entreprises et des demandeurs d'emploi en mettant à leur disposition une plate-forme polyvalente assurant l'ensemble des prestations nécessaires au recrutement et au placement sur l'ensemble du territoire national ;

- renforcer la gamme de prestations offertes à l'ensemble des usagers du nouveau service public de l'emploi et améliorer le fonctionnement du marché du travail. A cet effet, la réforme doit permettre de développer la capacité d'analyse des besoins du marché du travail ainsi que de mieux identifier les offres d'emploi à pourvoir dans les entreprises ;

- enfin, fournir à tous ceux qui le souhaitent un ensemble de prestations facilitant l'orientation sur le marché du travail avec, tout au long du parcours professionnel, accès à l'accompagnement et si nécessaire à la formation.

5. LOI N° 2008-126 DU 13 FÉVRIER 2008 RELATIVE À LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (EXTRAITS)

ARTICLE 1 : "Le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation, l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés."

....

"Une convention pluriannuelle conclue entre l'État, l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 351-21 et l'institution publique mentionnée à l'article L. 311-7 définit les objectifs assignés à celle-ci au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués par l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage et l'État.

"Elle précise notamment :

"1° Les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 ;

"2° Les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et en particulier le nombre de demandeurs d'emploi suivis en moyenne par conseiller et les objectifs de réduction de ce ratio ;

"3° L'évolution de l'organisation territoriale de l'institution ;

"4° Les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement mentionnés à l'article L. 311-1 ;

"5° Les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées, à partir d'indicateurs de performance qu'elle définit.

"Un comité de suivi veille à l'application de la convention et en évalue la mise en œuvre.

"Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article."

ARTICLE 2 : "Une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière a pour mission de :

"1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi, participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;

"2° Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un premier emploi, d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle, et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ;

6. GRENELLE DE L'INSERTION - RAPPORT GÉNÉRAL - 27.5.08

"Le point d'entrée de la réflexion développée au sein du Grenelle a été de partir des personnes, de leurs difficultés et de leurs capacités, et non pas des dispositifs et de leur complexité. Les opérateurs et programmes d'insertion ne sauraient exister pour eux-mêmes. Ils n'ont de sens qu'en faveur de la réussite des personnes et en interaction avec elles."

"Renforcer la représentation des usagers, tant dans les comités de liaison que dans les commissions de médiation des opérateurs qui concourent au retour à l'emploi.

L'ambition est de mieux associer les usagers à la gouvernance des institutions qui les concernent, en particulier pour ce qui relève du service public de l'emploi. A cette fin, l'organisation des usagers autour d'associations ou de syndicats doit être encouragée. La question difficile des modalités de désignation des représentants des usagers doit être discutée avec les organisations susceptibles de les représenter. La question de la représentation des usagers au sein du conseil d'administration du nouvel opérateur national du service public de l'emploi a été à nouveau évoquée, bien qu'elle ait été écartée par la loi. Elle n'a toutefois pas pu faire l'objet d'un consensus."

7. GRENELLE DE L'INSERTION - FEUILLE DE ROUTE - 27.5.08

PRINCIPE D'ACTION :

Donner toute leur place aux usagers ou à leurs représentants dans la définition et le suivi des dispositifs qui les concernent pour en améliorer la qualité et la performance.

CHANTIER PRIORITAIRE

Renforcer la place des usagers ou de leurs représentants dans les dispositifs qui les concernent :

- Instituer un médiateur du service public de l'emploi au sein de la nouvelle institution ;
- Mettre en place ou renforcer la représentation des usagers, dans les comités de liaison, dans les commissions de médiation des opérateurs qui concourent au retour à l'emploi.

8. ARTICLE 2 DE LA LOI N° 2008-758 DU 1^{ER} AOÛT 2008 RELATIVE AUX DROITS ET AUX DEVOIRS DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Après l'article L. 5312-12 du code du travail, il est inséré un article L. 5312-12-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 5312-12-1.-Il est créé, au sein de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, un médiateur national dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de cette institution, sans préjudice des voies de recours existantes. Le médiateur national, placé auprès du directeur général, coordonne l'activité de médiateurs régionaux, placés auprès de chaque directeur régional, qui reçoivent et traitent les réclamations dans le ressort territorial de la direction régionale. Les réclamations doivent avoir été précédées de démarches auprès des services concernés.

"Le médiateur national est le correspondant du Médiateur de la République".

"Il remet chaque année au conseil d'administration de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers. Ce rapport est transmis au ministre chargé de l'emploi, au Conseil national de l'emploi mentionné à l'article L. 5112-1 et au Médiateur de la République".

"Les réclamations mettant en cause une administration, une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public, autre que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, sont transmises, en tant que de besoin, au Médiateur de la République, conformément à ses compétences définies par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

"La saisine du Médiateur de la République, dans son champ de compétences, met fin à la procédure de réclamation."

9. LOI N° 2008-1249 DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2008 GÉNÉRALISANT LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET RÉFORMANT LES POLITIQUES D'INSERTION (EXTRAIT DE L'ARTICLE 1)

"La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées."

10. EXTRAITS DE L'ANNEXE AU DERNIER ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL SUR L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE CONCERNANT LES RÔLE ET MISSIONS DES INSTANCES PARITAIRES RÉGIONALES (IPR)

"Pour l'accomplissement de cette mission, les parties signataires du présent accord demandent également que :

- les mandataires composant les IPR soient les garants du respect des décisions des partenaires sociaux relatives à l'assurance chômage ;

- ils soient en capacité de saisir le directeur régional de Pôle emploi de toute difficulté qui leur apparaîtrait concernant l'application des dispositions de l'accord chômage et parallèlement d'exercer un rôle d'alerte auprès de l'Unédic ;

- en outre, ils soient destinataires de l'ensemble des indicateurs de performance relatifs aux résultats et aux services rendus par Pôle emploi ;

- la direction régionale de Pôle emploi leur communique trimestriellement un rapport sur la mise en œuvre opérationnelle des dispositions contenues dans l'accord d'assurance chômage ;

- ils puissent demander tout audit ou toute information complémentaire, statistique ou d'ordre opérationnel, qu'ils estimeraient nécessaires au bon exercice de leur mission sous réserve que le bon fonctionnement de la direction régionale de Pôle emploi ne s'en trouve pas obéré.

Dans le cadre de leurs attributions relatives au suivi de la bonne application de l'accord d'assurance chômage, et sans remettre en cause la réforme du service public de l'emploi, les parties signataires estiment souhaitables que les membres des IPR puissent statuer sur les situations individuelles qui leur sont soumises nécessitant un examen particulier :

- appréciation des conditions d'accès au régime d'assurance chômage ;

- demande de remises au titre d'allocations ou d'aides au reclassement indûment perçues ;

- cas de chômage sans rupture du contrat de travail ;

- demande de délais de paiement des contributions ;

- demande de remises de majorations de retard et de pénalités ;

- cas de départs volontaires ;

- cas d'appréciation des rémunérations majorées ;

- maintien du versement des prestations."

2^e

TABLE
RONDE

2^e

TABLE
RONDE

POUR UN DIALOGUE CONSTRUCTIF AVEC LES USAGERS

Placer les demandeurs d'emplois en "responsabilité" pendant la durée d'un comité de liaison n'a de sens que dans une démarche participative active globale de Pôle emploi, avec des implications dans ses modalités de fonctionnement. La participation des usagers dépasse donc le cadre strict des Comités de liaison. Elle ne saurait se concevoir sans que ne leur soit garanti un accès permanent à la citoyenneté et à la vie associative, au moins dans son organisation : comme en témoigne le dialogue constructif entre demandeurs d'emploi et

les partenaires (Pôle emploi, Mission locale, CIO...) amorcé à Redon (voir encadré).

Pour le MNCP, qui s'inscrit dans une démarche plus intégrative encore en direction des demandeurs d'emploi, c'est à ceux-ci de s'aider eux-mêmes dans des locaux indépendants et sans passer par une animation/médiation externe relevant de Pôle emploi.

EXEMPLE : UN CONSEIL CONSULTATIF, LE GROUPE DE TRAVAIL "CHERCHEURS D'EMPLOI ET PARTENAIRES" SUR LE PROJET IMMOBILIER DE MAISON DE L'EMPLOI DU PAYS DE REDON ET VILAINE*

Depuis novembre 2006, des chercheurs d'emploi se réunissent régulièrement au sein du groupe "Rebond-dire à Redon" animé par l'association intermédiaire Aide Emploi Services. L'objectif de ces réunions est de faire émerger leur expérience, leurs réflexions, attentes et propositions concernant principalement l'accès à l'emploi afin qu'ils puissent apporter leur contribution à l'élaboration des politiques et actions qui les concernent.

Cette dynamique a permis qu'en mars 2008, un groupe de travail "Chercheurs d'emploi et Partenaires" soit constitué afin de favoriser le dialogue constructif pour aboutir à des propositions qui tiennent compte de l'expérience des chercheurs d'emploi.

Certaines de ces propositions sont mises en oeuvre par le groupe lui-même, c'est le cas de la réalisation d'un "guide du chercheur d'emploi en Pays de Redon et Vilaine" et qui concrétise l'une des préconisations du rapport général du Grenelle de l'insertion.

Le groupe a aussi été sollicité sur le projet immobilier de Maison de l'emploi de Redon qui doit rassembler sous un même toit, à échéance de deux ans, différentes structures liées à l'emploi : Pôle emploi, Mission locale, MEDEFI, CIO...

Suite à cette sollicitation le groupe "chercheurs d'emploi et partenaires" s'est réuni deux fois, en décembre 2008 et janvier 2009, les chercheurs d'emploi s'étant réuni entre eux également deux fois sur la même période.

Un document de synthèse de ces travaux vient d'être publié. Il exprime les attentes des chercheurs d'emploi à l'égard de la nouvelle Maison de l'emploi, complétées par certains apports des partenaires ayant participé à la réflexion : Mission locale, MEDEFI, CIO, Point Information Jeunesse, Entreprise d'intérim et d'emploi Temporis, CGT.

Cette contribution sera confrontée aux attentes et contraintes des différentes structures présentes dans la Maison de l'Emploi avant d'aboutir à la concrétisation de certaines attentes des chercheurs d'emploi (dont un espace "à eux" au sein de la Maison de l'Emploi qui soit un espace convivial proposant un service de base dont tous les demandeurs d'emploi ont besoin (téléphone, ordinateur, documentation, photocopie, affichage des offres d'emploi), animé par des animateurs professionnels).

* Pour se procurer le document de synthèse, en faire la demande à : Denis Prost - Aide Emploi Services - 1 rue du Tribunal - 35600 Redon - denis.prost@wanadoo.fr

COMMENT ORGANISER LA CONCERTATION ?

3^e

TABLE
RONDE

LA CONCERTATION AVEC TOUS, UNE ÉBÉNISTERIE DÉLICATE

par Denys Cordonnier *

Economie & Humanisme • numéro 377 • juin 2006

Les personnes en recherche d'emploi ne sont pas l'objet, mais les sujets de la concertation, ce qui demande à chacun d'entrer dans la logique de l'autre et de se confronter pour pouvoir passer à l'action.

Roger Lebrun l'a affirmé publiquement devant plusieurs centaines de personnes : "J'ai envie de bosser mais je n'ai plus envie de chercher...". L'enjeu, ce jour-là, pour Monsieur Lebrun, n'était pas de présenter sa situation personnelle. Il était de faire comprendre ce que vivent de nombreux chômeurs découragés. "Tu ne cherches plus quand tu n'y crois plus. Quand tu ne veux plus qu'on te dise "non" une fois de plus...". Colette Petit, elle, précise : "Ce que je voudrais quand je cherche du travail, pour montrer que je sais travailler, c'est qu'on me voit au travail." Comme de nombreux chômeurs de faible qualification, elle sait parfaitement que les processus classiques de recrutement lui sont défavorables. Tout simplement parce qu'être bon au travail et être bon en entretien d'embauche, ce n'est pas du tout la même chose ! D'après Michel Dubois, voilà ce que lui et d'autres attendent des professionnels de l'emploi : "On ne veut pas d'adresses [d'entreprises], on veut des contacts. Un réseau de personnes, c'est mieux qu'un réseau informatique."

Roger Lebrun, Colette Petit et Michel Dubois¹ apportent là bien plus que des "témoignages" : ils révèlent ou rappellent des savoirs d'expérience, partagés par d'innombrables travailleurs. Et ils indiquent des pistes pour améliorer la qualité du rapprochement entre demandeurs d'emploi et entreprises. Mais sont-ils autour de la table pour apporter ces savoirs d'expérience, lorsqu'il s'agit de concevoir des améliorations ? Bien rarement, en réalité.

* Consultant, Valeur Plus, et membre actif du Mouvement ATD Quart Monde, denys.cordonnier@free.fr

1. Ces noms ont été modifiés.

L'AUTRE EST VRAIMENT UN AUTRE

La première étape de toute démarche de concertation consiste à s'efforcer d'entrer dans les logiques de l'autre. Reconnaître que l'expérience de l'autre fonde sa propre pensée, laquelle a donc une valeur réelle. Et non pas "faire de la pédagogie", comme on l'entend trop souvent, au sens d'expliquer à l'autre ce qui est bien pour lui, ce qu'il doit faire ; en fait, penser à sa place comme s'il était un imbécile. Ainsi l'affirmation "Celui qui ne cherche pas de travail, c'est qu'il ne veut pas travailler" est toute relative et parfois profondément fautive, à bien entendre Roger Lebrun. De même, ceux qui pensent qu'il faut (d'abord) se former davantage, pour (ensuite) accéder à l'emploi, risquent de passer à côté d'une réalité bien connue des personnes très peu qualifiées ayant vécu l'école comme un échec douloureux : c'est une fois dans un emploi, plutôt qu'avant, que je suis en mesure d'acquiescer de nouveaux savoir-faire. Mais un tel savoir d'expérience risque d'être occulté par ceux qui pensent les processus de formation et d'emploi, car eux-mêmes ont eu en général un parcours universitaire, et leur expérience propre est que la formation préalable est un atout pour l'accès à l'emploi.

Pour élaborer une politique territoriale de l'emploi, c'est-à-dire notamment les conditions de rapprochements effectifs, réussis et durables entre employeurs et demandeurs d'emploi, il est tout aussi nécessaire d'entrer dans les logiques des employeurs. Par exemple, Jean-Pierre François souligne : "Nous recrutons beaucoup à l'intuition. Et avec les moins qualifiés, souvent, le radar est brouillé". Il révèle là un véritable besoin. Effectivement, environ la moitié des recrutements de personnes très peu qualifiées, ayant connu durablement le chômage, est suivie d'une rupture, du fait du salarié ou de l'employeur. Il est intéressant que Laurence Parisot elle-même, présidente du MEDEF², ait affirmé³ : "On pourra encourager l'embauche de personnes, dont on sait qu'elles sont précaires, si les entreprises sont aidées sur le quoi et le comment faire".

3^e

TABLE
RONDE

Autres logiques à prendre en compte, celles des professionnels du marché de l'emploi. Par exemple, d'expérience, certains d'entre eux, spécialisés dans l'aide au recrutement pour des postes de tout premier niveau de qualification, constatent ceci : dans les grandes entreprises, contrairement aux petites, rares sont les recrutements de personnes à la fois en situation précaire et correspondant au besoin, car ces entreprises ont des pratiques trop sélectives. Comme si les responsables du recrutement y étaient trop (dé)formés et mettaient alors en oeuvre des processus de recrutement qui éjectent du marché du travail des personnes qui auraient pourtant les capacités attendues. Cela n'est pas sans influencer sur la stratégie d'approche des entreprises par ces professionnels de l'emploi.

SE RENCONTRER, SE CONFRONTER

La deuxième étape d'une démarche de concertation pour améliorer l'emploi sur un territoire consiste tout simplement à amener des acteurs divers que des demandeurs d'emploi de longue date, des acteurs d'entreprises et des professionnels de l'emploi à se rencontrer, à comprendre leurs logiques respectives et communes, à chercher ensemble des améliorations possibles, des perspectives locales, des actions concrètes. "Tout simplement se rencontrer" ? C'est du bon sens, mais force est de constater que cette pratique est rare. A fortiori lorsqu'il s'agit d'associer d'autres acteurs tels que les élus politiques, les partenaires sociaux, les associations.

En réalité, il n'est pas facile de mettre en place des confrontations constructives réussies, en évitant les dialogues de sourds ou les participations "bidon", parce que les conditions ne sont pas réunies pour que chacun trouve activement sa place. Dès l'amont, il est nécessaire de s'appuyer sur les différents types d'acteurs pour identifier les questions à travailler. Par exemple, comment les entreprises peuvent-elles mieux se faire connaître et se rendre attractives auprès des demandeurs d'emploi ? Ou bien comment adapter un soutien effectif aux personnes qui reprennent un emploi, sans pour autant s'immiscer maladroitement... ? Puis, pour élaborer des réponses sur mesure, pertinentes, il est important que personne n'ait à l'avance de réponse toute faite.

Ainsi est-il nécessaire de conjuguer un état d'esprit (chacun est utile dans la concertation), des méthodes d'animation bien maîtrisées et des repères, pour s'assurer de la prise en compte des logiques des différents acteurs et du croisement possible

SE COORDONNER D'AVANTAGE ? NON ! SIMPLIFIER !

C'est l'histoire d'une entreprise ! Dans son organigramme, on trouve un service qualité, avec un chef de service, un budget, une équipe compétente. Il y a aussi un service "ISO 9000", distinct, lui aussi bien organisé. Et encore un service "Améliorations des procédures" ! Ça se ressemble ! Mais chacun de ces trois services existe en toute légitimité, avec sa spécificité. Il y a toutes sortes de réunions de coordination, de montage de projets communs..., bref la collaboration paraît bonne. C'est vrai toutefois qu'il y a des tensions, des frictions même : malgré leurs savoir-faire, les acteurs en ont assez de la réunionite qui ne débouche que faiblement sur une réelle stratégie commune et des décisions qualité partagées. On se réfille le boulot. Ah, j'oubliais ! Il n'y a pas de directeur général, pas de véritable arbitrage. En réalité, c'est la crise ! Les acteurs savent bien que les tensions apparemment interpersonnelles et l'inefficacité globale sont dues au maintien des trois services qui se font de l'ombre. Mais lorsque l'un des trois responsables réunit les deux autres pour rénover leur articulation, il est lui-même suspecté de vouloir en réalité prendre le pouvoir...

UN ÉMIETTEMENT DES ÉNERGIES

Malheureusement, cette entreprise, à l'organisation bien singulière, n'est pas vraiment fictive, c'est une entreprise de service. De service public. Elle s'appelle "BASSINDEMPLOI". Sa production : le développement de l'emploi et de l'insertion, l'adéquation entre les besoins de toute la population active et ceux des employeurs privés et publics. Ses clients s'appellent notamment entreprises, salariés et demandeurs d'emploi. Ses acteurs internes, chacun légitime et sans directeur opérationnel global, s'appellent Commune, EPCI, Conseil Général, Conseil Régional, ANPE, Missions Locales, DDTEFP, ASSEDIC, AFPA, organisations patronales, organisations syndicales... Ses groupes de travail "interservices" s'appellent CLI, PLIE, CDIAE, SPE, Contrats de Ville, Maisons de l'Emploi...

En affirmant cela, non, nous ne considérons pas le service public comme une entreprise privée. Nous ne souhaitons pas porter atteinte aux institutions démocratiques. Au contraire ! L'analogie ci-dessus n'est pas à prendre au pied de la lettre. Mais la mise en oeuvre d'une politique de l'em-

ploi mérite la même exigence que la construction du viaduc de Millau : maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, ingénierie, etc. Et disons-le clairement : ce que nous pointons ici avec véhémence, nous le tenons de ce que vivent et ressentent des élus, des techniciens des services publics ou parapublics, des responsables syndicaux et patronaux, des militants, des demandeurs d'emploi, des salariés, des chefs d'entreprises, des créateurs d'entreprise.

En réalité, aucun de tous ces acteurs ne peut être a priori suspecté de ne pas vouloir gagner la bataille de l'emploi pour tous à l'échelle territoriale. Les Conseillers Économiques et Sociaux, qui représentent la société civile, notamment toutes les organisations syndicales et patronales représentatives, se sont engagés en votant l'avis "L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous"¹ : "La problématique de l'exclusion n'a pas encore été suffisamment prise en compte par les partenaires sociaux dans leur dialogue organisé. C'est l'étape que ceux-ci se proposent de franchir. Ce dialogue [au niveau territorial] (...) se situe dans une logique de projets visant à concilier développement économique et insertion sociale et professionnelle (...), réunit autour d'un chef de file reconnu les partenaires d'un bassin d'emploi (...) et devrait poursuivre les objectifs suivants : viser la qualification et l'emploi pour tous à l'échelle du territoire (...), mettre les personnes en situation de travail le plus tôt possible (...)".

D'où vient alors qu'aujourd'hui la volonté partagée d'agir ensemble et efficacement à l'échelle territoriale se heurte à des difficultés majeures de mise en œuvre ? Les raisons sont complexes et multiples. Nous souhaitons ici n'en souligner qu'une seule : le fonctionnement actuel s'appuie sur une multiplicité d'acteurs aux responsabilités diluées, qui ne créent pas les conditions de véritables coopérations permettant "l'effet canoë" (ramer ensemble dans le même sens) ; ils gaspillent leur énergie humaine à force de se neutraliser entre institutions, et leur action territoriale s'en trouve insuffisamment opérationnelle. Sur ce point de la complexité de l'articulation des acteurs pour l'emploi, de tous les pays européens, la France est l'un des moins performants².

SAVOIR PERDRE EN PROPRE POUR GAGNER ENSEMBLE

Alors, se coordonner davantage ? Surtout pas ! Ce serait ajouter une couche de complexité pour gérer cette com-

plexité, ajouter une coordination aux trop nombreuses coordinations. Quand on est douze à faire la vaisselle dans trois mètres carrés, on ne crée par une instance de coordination, on simplifie et on fait la vaisselle à deux ou trois. Aujourd'hui, il faut simplifier. Avoir l'audace de simplifier. Construire une véritable politique territoriale de l'emploi et de l'insertion (maîtrise d'ouvrage, politique), au-delà de chaque institution. Aller vers une véritable mutualisation des moyens (maîtrise d'œuvre, technique), qui n'a rien à voir avec une coordination entre l'ensemble des acteurs maintenus à l'identique. Pour l'intérêt général, quitte à ce que cela bouscule les intérêts particuliers. Pour la qualité du service public. Pour l'emploi de tous sur les territoires.

Les responsables politiques et les partenaires sociaux ont aujourd'hui pour responsabilité d'impulser un nouveau modèle territorial de développement de l'emploi pour tous. À partir des acteurs locaux qui déjà agissent dans ce sens. En sachant plagier³, réinventons l'audace de l'innovation. Radicalement. Il faut éviter les faux semblants. Une simple coopération entre les institutions qui ont compétence sur l'emploi et l'insertion ne saurait suffire. Il est indispensable que l'État et les collectivités territoriales délèguent certains de leurs pouvoirs à des instances territoriales adéquates, mandataires de l'ensemble des partenaires concernés, politiques et partenaires sociaux !

*Denys Cordonnier
Consultant, Valeur Plus*

1. Rapport présenté par M. Didier Robert. Avis adopté le 18 juin 2003 par 145 voix pour, 7 abstentions, 0 contre. Extrait présenté issu de la page I-39. www.journal-officiel.gouv.fr ; www.ces.fr

2. Voir "Nouvelles modalités de gouvernance entre les chelons", dans l'étude "Villes européennes et politique sociale locale" (six pays européens), décembre 2003, www.verwey-jonker.nl

3. "Il faut éviter les faux semblants. Une simple coopération entre les gouvernements ne saurait suffire. Il est indispensable que les États délèguent certains de leurs pouvoirs à des institutions fédérales européennes, mandataires de l'ensemble des pays participants" (Jean Monnet, 1er mars 1955).

3^e

TABLE
RONDE

de leurs expériences. Notons à ce sujet la qualité des travaux réalisés par le Mouvement ATD Quart Monde pour rendre possible le croisement des savoirs et des pratiques entre des "mil itants Quart Monde" issus du monde de la pauvreté, des universitaires, des professionnels de différents métiers⁶.

Les deux premières étapes indiquées (entrer dans la logique de l'autre, se rencontrer) produisent déjà des effets systématiques : de nouvelles manières de se voir entre acteurs, autrement dit une évolution des représentations, ainsi qu'une fierté collective d'avoir travaillé ensemble. Ainsi, les personnes peu qualifiées ne sont pas bêtes, les patrons ne se "foutent" pas de l'emploi, et les professionnels de l'emploi n'ont pas fini leur journée à 17

heures ! Au-delà de clichés qui tombent, une certaine confiance se développe et cela a déjà une incidence sur les pratiques.

SE RISQUER À AGIR

Mais la démarche de concertation pour améliorer l'emploi sur un territoire serait incomplète sans la troisième étape : la mise en oeuvre d'actions ! C'est loin d'être la plus simple tant l'on est habitué, notamment dans la culture française, à se focaliser sur l'émergence de pistes, de propositions, de préconisations (pensons à tant de colloques). Et après ? Chacun repart de son côté. L'étape de mise en oeuvre est délicate... et passionnante, car elle est terriblement exigeante : elle fait toucher du doigt les pratiques effectives de chacun, et les évolutions nécessaires souhaitées en commun. Par exemple, les entreprises ont un rôle clé dans

la motivation qu'elles ont elles-mêmes (pour être attractives) et qu'elles suscitent (auprès des salariés) ; les professionnels, souvent plus enclins à "recevoir des demandeurs d'emploi", sont encouragés à entrer beaucoup plus en relation avec les entreprises locales ; les demandeurs d'emploi, qui pensaient qu'il n'y avait plus d'emploi possible, se retrouvent confrontés aux exigences des contacts avec les entreprises, ou du travail lui-même, de son intérêt, comme de ses difficultés.

À l'expérience, de telles démarches de concertation ne sont pas une perte de temps, mais au contraire un chemin nécessaire vers l'emploi pour tous. Forts de leurs expériences respectives et résolvant ensemble, les différents acteurs sont capables d'éradiquer le chômage de longue durée.

Pour autant, la démarche de concertation esquissée dans cet article – trois étapes schématisées et simplifiées par rapport à la réalité – ne saurait se passer de l'exigence du cadre dans lequel elle s'inscrit. Sur un territoire, sur un bassin d'emploi, comment les principaux responsables de l'emploi – les politiques, les partenaires sociaux – donnent-ils ce cadre et l'impulsion qui permettent l'émergence et l'efficacité de démarches concertées⁶ ?

Denys Cordonnier

2. *Organisme représentatif du patronat français.*

3. *Lors du débat organisé le 22 février 2006 par l'Institut Montaigne, à l'occasion de la présentation du rapport "Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise", www.institutmontaigne.org*

4. *Car être gardien, ou plongeur, dans l'entreprise A, ce n'est pas du tout la même chose que dans l'entreprise B.*

5. *Pour en savoir plus : Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble, Éditions de l'Atelier - Éditions Quart Monde, 1999, 528 pages. Et Le croisement des pratiques. Quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble, Éditions Quart Monde, 2002, 228 pages.*

6. *Voir l'encadré ci-contre, p. 26-27, "Se coordonner davantage ? Non ! Simplifier !"*

LE CADRE IDÉAL DE LA PARTICIPATION ORGANISÉE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

D'après une enquête réalisée auprès des associations du MNCP
sur "la participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi"
Janvier 2009

3^e

TABLE
RONDE

VOICI LES PRINCIPAUX POINTS QUE NOTRE ENQUÊTE FAIT RESSORTIR CONCRÈTEMENT POUR QUE LES COMITÉS DE LIAISON FONCTIONNENT.

- Périmètre : au moins un par département, calé sur l'organisation administrative de Pôle emploi.
- Lorsque qu'une structure représentative de groupes de chômeurs ou une nouvelle association se crée, cela doit ouvrir un droit à la convocation d'un CLL¹ (autrement dit, des CLL également calés sur l'organisation et les adhérents des organisations de chômeurs). S'il n'en existe pas à l'échelle correspondante, le MNCP pourra saisir le directeur départemental pour l'en informer.
- Fréquence : pour les CLL² : 3 par an; pour les CLR : 2 par an ; pour les CLL : 4 par an.
- Convocation : à la demande non seulement du directeur de l'ALE mais aussi des associations, si le besoin s'en fait sentir, par exemple, en cas d'explosion des radiations dans une ALE⁴ ou si le directeur manque à son obligation de les convoquer. Obligation doit être faite aux directeurs d'agence de convoquer les syndicats et l'ensemble des associations éligibles.
- Durée : ½ journée
- Délégation : 3 personnes au maximum par organisation.
- L'ordre du jour doit être le fruit d'une co-élaboration entre les directions locales de Pôle emploi et les structures siégeant aux comités de liaison. Les comptes-rendus sont établis par Pôle emploi, validés et complétés par les participants, puis affichés sur les panneaux.
- Avoir, au sein des instances locales de Pôle emploi, des personnes chargées de l'animation et du suivi des comités de liaison.
- Panneaux d'affichage sur les comités de liaison bien situés et actualisés, et surtout officialisés... ; avec un contenu éventuellement revendicatif (pas simplement informatif). Ils doivent exister dans toutes les agences, même lorsqu'aucune association n'est présente sur le territoire.
- Quant à leur contenu, les panneaux doivent permettre aux associations de faire connaître aux demandeurs d'emploi leurs activités, leurs analyses et propositions sur toutes les questions ayant trait au chômage et la précarité...
- Contenu des CLL/CLR : un vrai contenu (difficultés à obtenir

des rendez-vous, droit à accompagnement pour le PPAE, DE convoqués sur leurs portables, par exemple), et une plus grande ouverture de Pôle emploi sur les sujets abordés (offre de service et procédures incluses).

- Que les CLL/CLR puissent être le lieu d'une évaluation des actions de la nouvelle offre de service.
- Déroulement : partage de la parole, pas d'unilatéralisme dans la prise de parole au profit de Pôle emploi.
- Travail sur le mandat : un comité de liaison, ça se prépare et ça se prépare collectivement, ça suppose un travail collectif de l'organisation de chômeurs - construire une délégation (élaboration d'un mandat, répartition du temps de parole, choix des intervenants par thème, compte rendu du mandat par les mandataires devant les mandants etc.) et une formation du (des) représentants pour leur apprendre à exercer une parole collective.
- Une ligne de téléphone "normale" pour faire le lien entre chaque agence et chaque association de chômeurs, histoire de s'éviter le 3949 et une ligne directe avec le médiateur national. Au-delà, le téléphone gratuit pour tous
- Un suivi au-delà des comités de liaison : des réunions régulières des associations avec les responsables de Pôle emploi doivent se tenir pour permettre de réelles améliorations dans le service rendu aux chômeurs et plus globalement sur toute l'offre de service, sur les radiations...
- Intégrer le MNCP à la communication de Pôle emploi, notamment sur les courriers de radiation, comme association susceptible d'aider, de conseiller et d'accompagner les demandeurs d'emploi.

CONDITIONS POUR UNE PARTICIPATION ORGANISÉE DES DEMANDEURS D'EMPLOI À PÔLE EMPLOI

Seules 14 associations du MNCP participent aux comités de liaison locaux, régionaux et nationaux. La reconnaissance officielle acquise par le MNCP, en particulier, dans le cadre de la convention d'expérimentation de nouveaux modes de représentation des chômeurs, passée avec le Haut Commissariat aux Solidarités Actives, devrait accélérer le processus et assurer une meilleure couverture.

3^e

TABLE
RONDE

Celle-ci est aussi une question de moyens. Etendre et développer les groupes de chômeurs ne suffit pas, encore faut-il leur donner les moyens de fonctionner collectivement. Il s'agit non seulement d'assurer une représentation structurée des demandeurs d'emplois, prioritairement dans le cadre des comités de liaison ; mais aussi de leur garantir un accès à la citoyenneté et à la vie associative. Ce dernier point pré-suppose qu'un certain nombre d'étapes préalables soient franchies. Ces prestations préalables ou complémentaires visent à relever progressivement le niveau d'autonomie et de responsabilité des personnes accueillies qui, bien souvent, cumulent les handicaps personnels, sociaux, professionnels, pour les mettre en capacité d'exercer une fonction de représentation.

Deux types de prestations sont ainsi identifiées qui devront être dotées de moyens correspondants : l'une portant sur un travail spécifique permettant une représentation organisée dans les CLL (organisation de réunion, déplacements, animation, formation à l'exercice d'un mandat etc.), l'autre, plus globale, mais dont dépend également la qualité de la concertation qui sera mise en place avec les décideurs de Pôle emploi.

En réalité, le dispositif d'accueil, de soutien collectif et d'éducation populaire mis en place par nos associations de chômeurs conditionne la capacité pour les chômeurs et les précaires à disposer d'une parole structurée, libre, responsable, recevable par les institutions. C'est donc l'ensemble du dispositif qui doit être pris en compte pour que puissent vivre, “en bout de chaîne”, les CLL.

1. Comité de liaison local
2. Comité de liaison national
3. Comité de liaison régional
4. Agence locale pour l'emploi

LE MÉDIATEUR DE L'EMPLOI

par Benoît Genuini, médiateur national de l'emploi, Pôle emploi.

3^e

TABLE
RONDE

ORIGINE ET CRÉATION DE LA FONCTION

En mai 2008, les conclusions du Grenelle de l'insertion faisaient état :

- de la nécessité d'instituer un médiateur du service public de l'emploi en charge de régler les problèmes avec les usagers, et notamment les personnes les plus éloignées de l'emploi,
- du besoin d'organiser au sein du service public de l'emploi des voies de recours simples, rapides et claires.

La loi du 1er août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi a officialisé la création au sein de Pôle emploi de la fonction de médiateur. Cette loi précise que la fonction du médiateur est de recevoir et de traiter les réclamations relatives au fonctionnement de Pôle emploi, sans préjudice des voies de recours existantes. Les réclamations dont est saisi le médiateur doivent avoir été précédées de démarches auprès des services concernés.

UNE AUTORITÉ EXERCÉE DE FAÇON INDÉPENDANTE

L'objectif général du médiateur est d'aider le demandeur d'emploi, ou l'employeur, en assurant un recours efficace permettant de régler les problèmes entre Pôle emploi et ses usagers. Ainsi, le médiateur contribue à aider Pôle emploi à remplir au mieux sa mission de service public.

Le médiateur de l'emploi est le correspondant du Médiateur de la République. Il agit comme une autorité indépendante dont les actions visent à prévenir et à résoudre à l'amiable des différends entre Pôle emploi et ses usagers et partenaires.

Le médiateur remet chaque année au Conseil d'Administration de Pôle emploi un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers. Ce rapport est transmis au ministre chargé de l'emploi, au Conseil national de l'emploi et au Médiateur de la République.

Placé auprès du directeur général de Pôle emploi, le médiateur coordonne l'activité de médiateurs régionaux, placés auprès de chaque directeur régional, qui reçoivent et traitent les réclamations dans le ressort territorial de la direction régionale.

LE MÉDIATEUR FAIT DES RECOMMANDATIONS EN ÉQUITÉ

La médiation est un mode de règlement des litiges qui vise à améliorer et à humaniser les relations entre l'institution et ses usagers.

Pour les réclamations dont il est saisi ou dont il se saisit, le médiateur recommande à l'entité de Pôle emploi mise en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant. Ceci signifie que le médiateur prend en compte le fait que, dans certaines situations humaines, une règle ou une procédure, quand elle est très rigoureusement appliquée, peut avoir des conséquences disproportionnées, insupportables, donc inéquitables. Dans ces cas, le médiateur propose des solutions pour s'adapter aux cas particuliers qui lui sont soumis. Les recommandations du médiateur n'ont pas valeur de précédents.

SAISIE DU MÉDIATEUR

Le recours au médiateur, qui n'a pas de caractère suspensif, intervient en principe lorsque les recours auprès des services concernés ont été épuisés.

La possibilité de recours auprès du médiateur doit être connue des utilisateurs du service public de l'emploi. L'accès au médiateur peut intervenir soit directement, soit par le biais d'un tiers : association, élu, délégué du Médiateur de la République, service de Pôle Emploi ... La saisie du médiateur sera facilitée au maximum et pourra intervenir sous forme de courrier, de courriel ou d'appel téléphonique.

UN RÔLE D'AMÉLIORATION DE L'ÉCOUTE ET DU SERVICE APPORTÉ AUX UTILISATEURS

Le médiateur propose les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des procédures, des pratiques ou fonctionnements, des organisations, des textes législatifs ou réglementaires, en fonction des enseignements tirés des réclamations qu'il traite.

Le médiateur contribue également à l'instauration d'une représentation organisée et efficace des demandeurs d'emploi, en relation avec les associations de chômeurs et organisations syndicales.

3^e

TABLE
RONDE

L'AGENCE NOUVELLE DES SOLIDARITÉS ACTIVES, PROMOTEUR DE LA PARTICIPATION DES PUBLICS CONCERNÉS

L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), créée en janvier 2006, à la suite du rapport remis en avril 2005 par la Commission "Famille, vulnérabilité, pauvreté" présidée par Martin Hirsch, est fondée sur la conviction que des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion ambitieuses doivent être conçues et mises en œuvre au niveau local et ce, dans le cadre d'une démarche expérimentale permettant d'évaluer et d'adapter ces politiques avant un éventuel déploiement.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives se veut donc un opérateur d'ingénierie et d'innovations sociales au service des collectivités locales avec pour objectif la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale. Cette association rassemble volontairement des compétences centrées sur la mise en œuvre opérationnelle et sur l'évaluation des programmes mis en place. Elle a aussi fait le choix d'un parti pris méthodologique :

celui d'associer systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs destinés à faciliter et à amplifier leur démarche d'insertion sociale et professionnelle.

Solidarités Actives est une association reconnue d'intérêt général composée de professionnels salariés et d'intervenants bénévoles aux profils variés, complémentaires, couvrant un large champ d'expertise (34 personnes). Les ressources de l'agence proviennent de subventions publiques, de mécénat d'entreprise et d'une participation financière de ses partenaires locaux (collectivités territoriales).

POURQUOI L'ANSA S'EST-ELLE ASSOCIÉE À CE COLLOQUE ? NOS OBJECTIFS ?

Le mouvement des chômeurs du milieu des années quatre-vingt-dix avait notamment mis en évidence la volonté de cette catégorie de la population active d'être plus étroitement associée aux orientations de la politique publique de l'emploi. Cette revendication avait débouché sur la création des comités de liaison dont le constat que l'on peut faire plus de dix ans après leur mise en place est que leur fonctionnement a été plutôt décevant. Pour autant, le souhait des usagers, dans de nombreux domaines, d'être associés d'une manière ou d'une autre à l'orientation des politiques ou des actions publiques

qui les concernent s'est de plus en plus affirmée. Dans le domaine de la santé par exemple, des progrès significatifs ont été réalisés pour donner et mieux prendre en compte la parole des représentants des malades. Ces avancées doivent donc continuer à inspirer toutes les politiques publiques et le service public de l'emploi ne doit pas rester en marge de cette dynamique.

Dans tous les dispositifs qu'elle aide à mettre en place dans ses programmes de lutte contre la pauvreté, l'ANSA veille à ce que le point de vue et l'implication des bénéficiaires finaux de ces dispositifs soient pris en compte. C'est d'abord un gage d'efficacité : qui mieux que leurs destinataires peut en effet porter une appréciation sur les dispositifs mis en place et ainsi apporter les améliorations ou les réorientations nécessaires si ceux-ci se révèlent à l'usage inadaptés ou contre performants ? C'est ensuite un enjeu éthique puisqu'il permet un dialogue sur un même pied d'égalité entre ceux qui ont la charge de faire fonctionner ces politiques et ceux qui en bénéficient pour voir leur situation quotidienne s'améliorer. C'est en enfin une de façon de rendre concrète l'articulation (ou la combinaison) de la valeur de solidarité avec celle d'activité en permettant à ces bénéficiaires de devenir des acteurs des dispositifs qui visent à leur venir en aide : cette combinaison des valeurs pour mieux agir est en effet inscrite dans le nom même de "Solidarités Actives".

MOBILISER LES BÉNÉFICIAIRES ET LES ASSOCIER AUX DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

La participation des publics constitue l'un des principes fondateurs de l'Ansa et l'un des piliers de son travail de terrain. L'Ansa s'est intéressée aux expériences visant à ménager "une autre place pour les usagers", dans les domaines de la politique de la ville, du socioculturel, de l'insertion socioprofessionnelle, mais également dans le champ médicosocial. Ces expériences lui ont permis d'enrichir sa réflexion et d'affiner ses propositions en matière de participation des bénéficiaires.

Trop souvent pauvreté économique rime avec isolement de la personne et exclusion de la vie collective. L'Ansa a acquis la

conviction que l'inclusion sociale passe par l'association des publics à la construction et à l'évaluation des dispositifs d'insertion. La mobilisation des bénéficiaires agit à la fois sur la personne, les professionnels, les pouvoirs publics et leurs interactions. Elle contribue à changer le regard que la société porte sur les publics en insertion.

"Pour moi, le RSA, c'est pas seulement de la lutte contre la pauvreté, c'est surtout contre la démotivation, le désespoir. Les groupes permettent un échange énorme, personnel."

Pierre, bénéficiaire du RSA

Les pratiques de "mobilisation-participation" développées par l'Ansa répondent à un souci d'efficacité - améliorer les dispositifs d'insertion et les politiques publiques en s'assurant de l'adéquation entre le dispositif proposé et les besoins des populations -, de **citoyenneté** - rendre les bénéficiaires acteurs des transformations qui les concernent - et d'**insertion** - remobiliser et contribuer à l'autonomie des populations concernées par une reconnaissance et une valorisation de leurs aptitudes.

LES ACTIONS

Dans 15 Départements expérimentant le RSA, l'Ansa a appuyé la mise en place des "groupes de bénéficiaires", également appelés "groupes témoins", "groupe de concertation", "de consultation", "de personnes concernées" ou bien encore "groupes d'usagers". Composés de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation parent isolé (RMI et API), ces groupes sont impliqués dans la mise en place et l'évaluation du dispositif expérimental. Ils ont également travaillé sur des thématiques relatives à l'insertion professionnelle et l'accès à un emploi durable. Ils ont participé à la réalisation d'outils de communication (plaquette de communication, courriers...) et d'évaluation (conception de questionnaires d'enquête...) et l'organisation d'événementiels.

Solidarités actives a encouragé les Conseils généraux à aller au delà des groupes de parole destinés à répercuter de l'information généraliste et à recueillir des avis et témoignages, ceci pour s'engager dans un processus de concertation devant déboucher sur des productions concrètes. Toutefois la pratique a été diversement portée par les acteurs locaux. Certains Conseils généraux étaient réticents à la démarche et un temps a dû être consacré à convaincre les équipes en interne. A l'inverse d'autres se sont montrés très impliqués dans la démarche de mobilisation. Ainsi sur un des territoires une élue du Conseil général a été présente à toutes les réunions du groupe témoin.

Sur les mêmes modalités que la participation des bénéficiaires à la mise en œuvre du dispositif RSA, des groupes d'usagers ont été constitués pour des projets "mobilité", "micro-crédit personnel", "plateforme emploi", "plateforme unique d'accueil", "réseau de parrainage", "accès à la culture".

D'autres modalités de participation ont été également développées : débats, témoignages filmés, recueil d'avis par entretien, participation à des événements/forum, journée de mobilisation...

LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS

De ces expériences de terrain est né en 2008 un guide, Généraliser le Revenu de Solidarité Active et le Contrat Unique d'Insertion - bonne pratiques et recommandations, dont toute une partie est consacrée à la mobilisation des personnes concernées.

Il importe de **préparer en amont** la mobilisation avec les travailleurs sociaux référents, de réfléchir aux modalités de **reconnaissance** du travail des usagers et de formaliser les **objectifs** de la mobilisation.

Une vigilance particulière doit être accordée à la **communication** sur la démarche, ainsi qu'aux questions de convivialité et **d'animation**.

L'information sur l'existence des groupes, qu'elle se fasse par des réunions collectives, par courrier, ou par l'intermédiaire du référent RMI, doit aller de pair avec la **levée des freins matériels à la participation**.

L'intervention d'interlocuteurs extérieurs est souvent souhaitable pour apporter une expertise sur des questions précises, elle permet aussi de **dépasser la relation binaire** établie entre les travailleurs sociaux et les bénéficiaires. Les groupes peuvent alors être un tremplin pour acquérir ou renforcer les compétences des professionnels et des bénéficiaires.

Le **portage politique** et la capacité à **suivre et à relayer les travaux** des groupes sont des conditions essentielles au succès de la démarche et à sa **pérennisation**. Elles contribuent énormément à entretenir la motivation apportant un sens concret à la participation. Une manière efficace de s'assurer

3^e

TABLE
RONDE

"On ne voulait pas en rester à de l'émotionnel, de la plainte. On voulait plutôt travailler sur le sens de ce qui se faisait, sur le dispositif. Il y a beaucoup d'effet, et on ne peut pas l'évaluer comme ça, mais ça c'est notre travail d'animateur"

André, référent RMI

3^e

TABLE
RONDE

de la prise en compte de cette parole au niveau institutionnel est de mettre en place un **dispositif d'évaluation** qui mesure l'impact de ces réunions sur les dispositifs nouveaux et existants.

L'Ansa conseille en outre d'impliquer les usagers dans les **instances institutionnelles de décision**. De telles pratiques permettent de relayer au niveau décisionnel les travaux des groupes témoins en offrant aux bénéficiaires la possibilité d'impacter la définition des dispositifs.

Cette participation nécessite d'identifier le mode de **représentation** des usagers : au-delà du témoignage individuel, il s'agit de tendre vers une représentation "légitime".

LE DIALOGUE AVEC LES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS

Outre un travail de terrain effectué lors de l'accompagnement des collectivités locales, L'Ansa s'est engagée dans un dialogue avec des partenaires institutionnels pour faire avancer la connaissance des enjeux de la participation des bénéficiaires et promouvoir les bonnes pratiques en la matière.

"Au début, j'étais pas très chaud pour faire partie du groupe témoin, j'étais très prudent, et puis je me suis laissé convaincre de participer. Ça m'a apporté pas mal de choses. C'est un échange : je reprends confiance en moi et je redonne confiance aux autres aussi"

Jean-Pierre,
bénéficiaire du RSA

dispositif" afin qu'elles puissent construire et apporter une contribution collective au Grenelle.

L'Ansa intervient ponctuellement auprès de partenaires extérieurs à l'occasion de journées de formation, de rencontres techniques, etc., pour présenter ses travaux sur la mobilisation et les enjeux de cette démarche.

Les perspectives

La loi généralisant le RSA consacre en son article 1 la participation des bénéficiaires comme un principe général : "La définition, la conduite et l'évaluation des politiques [d'insertion] sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées." Elle prévoit la présence de représentants des bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires qui seront consultées préalablement aux

décisions de réorientation des bénéficiaires accompagnés et aux décisions de réduction ou de suspension de l'allocation.

L'Ansa travaille d'ors et déjà avec les Conseils généraux à la mise en œuvre de ces dispositions, en associant des bénéficiaires à cette réflexion. Toutes ces avancées encouragent Solidarités-actives à promouvoir la démarche et chercher les moyens pour mettre en œuvre des expérimentations qui pourraient contribuer à la développer. L'expérimentation du "chèque associatif et syndical" proposé par Jean-Baptiste de Foucauld président de Solidarité nouvelle face au chômage(SNC), soutenue par le Mouvement national des chômeurs et des précaires(MNCP), SNC et l'Ansa en est un exemple.

Le sujet de la participation soulève de multiples interrogations telles que les thèmes de la rétribution des participants, de la représentation et la représentativité, des moyens nécessaires pour la construction d'une parole collective, de son organisation, de la reconnaissance des organisations déjà existantes (associations, partenaires sociaux, mouvements, autres collectifs), de sa mise en œuvre avec les institutions et des engagements éthiques nécessaires aux services des "sans voix et des sans oreilles" pour une organisation sociale juste. Sa mise en œuvre bouscule souvent les pratiques, les modalités en sont encore en bien des endroits "à l'essai" propices à l'expérimentation et à son développement.

ENTENDRE LA PAROLE DES SANS-EMPLOI ET DES SALARIÉS PRÉCAIRES

Jean-François Yon

Rebondir - n°139 - décembre 2008

3^e

TABLE
RONDE

Depuis de nombreuses années, le MNCP œuvre pour que les chômeurs et précaires organisés collectivement soient enfin entendus à l'ANPE, aux ASSEDIC et autres instances...

Avec la création de "Pôle Emploi", fusionnant les deux structures précitées, après le Grenelle de l'insertion, les choses doivent enfin changer...

Dans la plupart des services publics aujourd'hui, les usagers organisés au sein d'associations siègent dans les instances de décision. C'est le cas, par exemple, des associations familiales qui contribuent grandement à l'amélioration du service rendu dans les CAF (Caisses d'Allocation Familiales). Au niveau des instances chargées de traiter les questions liées à l'emploi, à la formation et à l'indemnisation (ANPE, Afp, Unedic...) rien de sérieux n'est encore organisé pour une écoute attentive des premiers concernés : les personnes au chômage et celles occupant un emploi précaire.

UN RESENTI D'ARBITRAIRE

Le MNCP (Mouvement National des Chômeurs et Précaires), avec ses quarante associations sur le territoire, se bat depuis des années pour le respect de la dignité des usagers, pour faire valoir collectivement leurs droits face à un ressenti omniprésent d'arbitraire, d'isolement, face à la complexité des procédures.

Une organisation collective des chômeurs et précaires s'avère indispensable pour réagir face aux radiations abusives, aider les personnes qui en ont besoin, rendre accessible à tous l'évolution de la réglementation applicable et le respect du droit. La fusion de l'ANPE et des Assedic en un seul "Pôle Emploi", prévu par la loi, crée une nouvelle opportunité. Elle intervient après le Grenelle de l'insertion où nous avons porté la parole des usagers. Notre demande, réitérée inlassablement tout au long du processus de concertation, a enfin été prise en compte.

Il est désormais admis qu'ils doivent être associés aux questions les concernant. Aussi bien celles ayant trait à l'accueil des chômeurs, aux traitements de leurs demandes dans les agences locales, qu'à celles, cruciales, qui risquent d'avoir un impact décisif et parfois vital sur leur existence - au travers, notamment, de la mise en place de nouvelles règles comme l'Ore (Offre Reasonnable d'Emploi) ou la révision du PPAE (Plan personnalisé d'accès à l'emploi).

Développer les "comités de liaison"

Nous espérons avec "Pôle emploi" avancer dans ce sens. Le climat méfiance et de suspicion généralisées qui caractérise actuellement les relations entre l'institution et les usagers, ne pourra être vaincu qu'en développant, sur l'ensemble du territoire, les "comités de liaison" qui ont déjà été expérimentées localement mais qui doivent être réformés pour pouvoir être mis en place sur l'ensemble du territoire.

Pour permettre aux chômeurs et précaires d'être représentés dans les instances où se décide quotidiennement leur sort, il faut que se constituent, partout où cela est possible, des "groupes locaux de chômeurs, précaires et solidaires". Ces groupes locaux pourraient siéger dans les "comités de liaison" mais aussi auprès d'autres instances, en particulier, celles chargées du suivi, de la gestion, de l'évaluation du RSA (Revenu de Solidarité Active).

Ainsi, nous proposons à toutes les personnes sans emploi ou en emploi précaire mais aussi à tous ceux et toutes celles solidaires de cette démarche de prendre contact avec nous afin que nous puissions les aider dans la constitution et l'animation de ces groupes locaux. Afin que les chômeurs et précaires puissent bénéficier de meilleurs services et puissent faire valoir leurs propositions concernant les politiques et mesures mises en place, il est indispensable que cette prise de parole collective, enfin reconnue, puisse avoir lieu.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives

UN DIAGNOSTIC ET UNE CONVICTION

Le diagnostic a été établi par la Commission "Famille, vulnérabilité, pauvreté" présidée par Martin Hirsch qui, dans son rapport remis en avril 2005, a dressé un tableau de la pauvreté en France, en particulier celle qui touche les enfants. Ce rapport préconisait également quinze résolutions concrètes pour engager des politiques volontaristes de lutte contre ce fléau dans ses multiples dimensions afin d'éradiquer la pauvreté en une génération. Parmi elles figurait la proposition d'instaurer un revenu de Solidarité active, visant à replacer l'activité professionnelle au cœur de la lutte contre la pauvreté et redonner ainsi de la dignité notamment aux bénéficiaires de minima sociaux. La conviction est que ces politiques ambitieuses doivent être conçues et mises en œuvre au niveau local et ce, dans le cadre d'une démarche expérimentale.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives se veut donc un opérateur désintéressé (association sans but lucratif) d'ingénierie et d'innovation sociales au service des collectivités locales pour rendre plus efficaces nos dépenses sociales. Cette association rassemble volontairement des compétences centrées sur la mise en œuvre opérationnelle et sur l'évaluation des programmes mis en place. Elle a aussi fait le choix d'un parti pris méthodologique: celui d'associer systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs destinés à faciliter et à amplifier leur démarche d'insertion sociale et professionnelle.

LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LA PAUVRETÉ, C'EST...

Privilégier la démarche expérimentale: l'expérimentation en matière sociale est peu utilisée dans notre pays; pourtant bien des dépenses auraient été évitées, du temps gagné, en comparant différentes stratégies sociales à petite échelle, pour sélectionner la meilleure avant toute généralisation. La Constitution française a été récemment modifiée pour permettre de telles expérimentations locales, notamment pour la mise en place du Revenu de solidarité active (RSA).

Développer une ingénierie sociale: Solidarités Actives rassemble des personnalités aux expériences différentes: secteur public, collectivités locales, entreprises, monde associatif, université et recherche. L'équipe regroupe des compétences de l'expertise, du conseil, du management et de l'action de terrain. Favoriser une démarche militante et désintéressée: Solidarités Actives est une association sans but lucratif recon-

nue d'intérêt général avec un mélange de professionnels salariés et d'intervenants bénévoles (34 personnes au 1er novembre 2007). Les ressources de l'agence proviennent de subventions publiques, de mécénat d'entreprise et d'une participation financière de ses partenaires locaux (collectivités territoriales).

S'ouvrir sur l'international: Solidarités Actives a noué des partenariats dans d'autres pays pour favoriser les échanges d'expériences en s'inscrivant notamment dans une dynamique européenne.

Susciter des vocations: de nombreux financements ne sont pas utilisés faute de porteurs de projets, d'entrepreneurs sociaux; Solidarités Actives accompagne et soutient les porteurs de projets, en les aidant à démarrer et à bénéficier de son expérience.

Promouvoir une véritable culture du résultat: Solidarités Actives mesure son efficacité en fonction des résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté sur ses territoires d'intervention. Pour chacun de ses programmes, l'ANSA met en place un dispositif d'évaluation permettant d'en mesurer l'efficacité. Les programmes expérimentaux de lutte contre la pauvreté sont élaborés étroitement avec les collectivités locales et les bénéficiaires pour lesquels ils sont conçus.

Pour ses deux premières années d'existence, Solidarités Actives a lancé plusieurs programmes d'expérimentation sociale, avec comme priorité d'aider les collectivités dans leur politique de lutte contre la pauvreté. Actuellement, c'est une trentaine de collectivités locales qui ont fait le choix de travailler avec l'ANSA sur des thématiques aussi différentes que :

- Revenu de Solidarité active
- Contrat expérimental d'insertion
- Plate-forme d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI
- Micro-crédit personnel
- Dispositif pour faciliter la mobilité
- Programme d'éducation nutritionnelle
- Accès aux soins des plus démunis
- Mixité sociale dans les crèches
- Mobilisation des employeurs
- Technologies de l'information et de la communication (Internet) et insertion
- Plate-forme unique d'accueil des bénéficiaires du RMI
- Mobilisation des bénéficiaires du RMI

Le Mouvement National des Chômeurs et Précaires

Le Mouvement National des Chômeurs et Précaires regroupe plusieurs associations disposant de points-accueil sur le territoire et avec pour objet la défense des droits des chômeurs et précaires et la lutte contre les exclusions. Depuis peu, il fédère également des associations issues de fermetures d'entreprises ou de délocalisations. Cette représentation nationale permet une mutualisation de nos pratiques, de nos expériences respectives, la mise en place de formations communes et spécifiques, un écho national aux difficultés rencontrées sur le terrain et au quotidien.

Ce rôle de "relais" social, nous l'associons à une implication citoyenne qui tend vers l'autonomie individuelle et la maîtrise de ses propres conditions d'existence pour une projection dans un "à venir". Devenir ou redevenir acteur de sa vie c'est aussi affirmer de véritables droits, s'investir dans la vie de la cité, accomplir son devoir électoral...

AUJOURD'HUI, LE MNCP C'EST :

- 40 associations réparties sur 17 Régions,
- 6000 adhérents,
- 100.000 passages comptabilisés par an.

LA DÉMARCHE DE NOTRE MOUVEMENT EST SPÉCIFIQUE DANS LA MESURE OU ELLE S'ARTICULE AUTOUR DE TROIS AXES FONDAMENTAUX :

- **L'accueil**, le soutien, l'information, la formation, l'accompagnement et l'orientation des personnes au chômage ou en précarité, dans un cadre convivial avec pour concepts principaux, la création ou la facilitation du lien social, la mixité générationnelle et culturelle et l'application d'une démocratie participative. Un autre but visé est d'éviter l'aspect "ghettoisation" en facilitant l'adhésion de citoyens solidaires et sympathisants de notre démarche (retraités, salariés ayant connu ou non le chômage, chefs d'Entreprises, partenaires associatifs...), pour provoquer une dynamique d'ensemble et une mutualisation des compétences et savoirs-faire.

- **La défense des droits**, l'accès aux droits pour les chômeurs et précaires, sur la problématique du chômage, mais aussi sur l'ensemble des droits fondamentaux (logement, santé, nourriture, transport...).

- **L'économie solidaire** par la mise en place et l'expérimentation de projets créateurs d'emplois et répondant aux spécificités des territoires. A ce jour près de 600 emplois ont été créés par cette démarche innovante et solidaire.

Les associations du MNCP défendent les droits des chômeurs et précaires au sein des comités de liaison ANPE et, parfois, des commissions locales d'insertion (CLI).

Sur un plan national, le MNCP revendique une représentation là où se débattent et se décident les politiques publiques de l'emploi.

UN MOUVEMENT DE CITOYENS POUR AGIR À ÉCHELLE HUMAINE.

Solidarités Nouvelles face au Chômage a été créée en 1985 pour combattre l'exclusion et le chômage grâce à une chaîne de solidarité privée, composée de bénévoles et de donateurs à travers toute la France. Ses fondateurs ont inventé une forme d'engagement concret qui construit du lien social et suscite une citoyenneté active.

À Solidarités Nouvelles face au Chômage, des groupes d'hommes et de femmes mettent en œuvre sur le terrain une solidarité fondée sur le partage du temps, pour accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs recherches, et sur le partage des revenus, pour créer et financer des emplois.

Solidarité humaine - chaque demandeur d'emploi est accompagné par deux membres bénévoles : un binôme d'accompagnateurs pour une double écoute et un double regard. Des rencontres qui permettent à la personne accompagnée de restaurer un lien social souvent rompu par le chômage, d'être soutenue sans être jugée. L'accompagnement de Solidarités Nouvelles face au Chômage propose une relation qui met en avant l'écoute et le dialogue informel où la personne trouve appui, valorisation et stimulation pour sa recherche d'emploi.

Solidarité financière - remettre sans tarder un demandeur d'emploi en situation d'emploi, même à titre temporaire, voilà qui a des effets profitables sur ses revenus, sur son moral, mais aussi sur ses chances de trouver un emploi durable sur le marché du travail. Dans ce but, Solidarités Nouvelles face au Chômage finance, grâce aux contributions de ses membres et

de ses donateurs, des emplois pour les personnes accompagnées. Ces emplois sont créés dans des associations partenaires car notre action veut contribuer aussi au développement du secteur associatif.

Les membres se rassemblent dans des groupes locaux de solidarité, de 10 à 15 personnes, pour échanger sur les accompagnements, s'entraider et agir ensemble dans la convivialité et l'efficacité.

En complément des actions de terrain, Solidarités Nouvelles face au Chômage s'engage dans le débat collectif. Nous cherchons à rendre davantage visible et comprise par l'opinion la réalité difficile que vivent les personnes au chômage et prenons position sur les politiques qui les concernent. Pour cela, nous nous appuyons sur les témoignages des personnes accompagnées et de l'ensemble des membres du mouvement. De plus, un espace de participation pour les personnes aidées par l'association - Parole des accompagnés - a été développé, afin qu'elles puissent s'exprimer tant à propos de nos actions que de la mise en œuvre des politiques qui les concernent au premier chef. Elles peuvent ainsi contribuer grandement à l'amélioration permanente du service que nous rendons et aider à mieux formuler le message de l'association dans le débat public.

Fondée à l'initiative, notamment, de Jean-Baptiste de Foucauld, Solidarités Nouvelles face au Chômage est une association loi de 1901, indépendante de tout parti politique et de toute confession religieuse.

SOLIDARITÉS NOUVELLES FACE AU CHÔMAGE EN CHIFFRES EN 2008

- **Création d'emplois** : 90 000 heures de travail financées par l'association pour 116 personnes accompagnées qui ont bénéficié d'un "emploi de développement" au sein de 105 associations partenaires.
- **Accompagnement vers l'emploi** : 2.000 demandeurs d'emploi accompagnés par 1200 bénévoles répartis en France dans 103 groupes de solidarité ; plus de 900 accompagnements terminés en 2008 à l'issue desquels 58% des personnes accompagnées ont retrouvé un emploi.
- **Dons** : 2600 donateurs ; 937.000 euros de dons privés. Depuis 2004, possibilité d'épargner solidaire avec le livret Agir contre le chômage en partenariat avec le Crédit Coopératif.

REMERCIEMENTS

Nous remercions vivement

- le Ministère de l'économie, de l'emploi et de l'industrie
- Pôle emploi
- Philippe Merlant
- l'ensemble des intervenants
- les membres bénévoles et les équipes de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives, du Mouvement National des Chômeurs et précaires et de Solidarités Nouvelles face au Chômage

pour leur précieux soutien matériel et humain.



SOLIDARITÉS NOUVELLES
FACE AU CHÔMAGE
Secrétariat National
2, cité Bergère - 75009 Paris
Tél : 01.42.47.13.41

www.snc.asso.fr



MOUVEMENT NATIONAL
DES CHÔMEURS ET PRÉCAIRES
Siège : 17 rue de Lancry, 75010 Paris
Tel : 01.40.03.90.66

www.mncp.fr



AGENCE NOUVELLE
DES SOLIDARITÉS ACTIVES
1, passage du Génie - 75012 Paris
Tél : 01.43.71.39.48

www.solidarites-actives.com