

Le Contrat-symptôme ...

Entretien avec *Olivier Chavanon* (*)

"Le recentrage sur les questions d'éducation civique et d'acquisition de la langue française vont selon toute vraisemblance écraser, niveler, homogénéiser les pratiques et les approches, voire même sérieusement diminuer la pluralité des initiatives qui pouvaient naître jusque là en fonction des sensibilités des intervenants, de la spécificité des contextes locaux".

EI -. Les pouvoirs publics actuels ont mis en place un «contrat d'accueil et d'intégration» sur lequel les nouveaux migrants devraient s'engager pour entamer leur parcours d'intégration. Avant de parler du contenu même de cet engagement, pouvez-vous situer cette notion de contrat dans le cadre des politiques publiques ces dernières décennies ?

O.C -. On assiste en effet depuis environ une quinzaine d'années à un développement des procédures contractuelles en tant que nouveau mode d'action des différentes autorités publiques, et ce dans de nombreux domaines (aménagement du territoire, politique de la ville, santé, éducation...) et à de multiples niveaux (contrats entre institutions, entre individus et institutions).

Ce phénomène de prolifération renvoie directement à ce qu'il est convenu d'appeler désormais, de façon un peu pontifiante il faut bien le dire, la *nouvelle gestion publique* (le *new public management*, ou NPM). L'idée communément répandue aujourd'hui est que le contrat favorise dans les faits une plus grande souplesse de l'action publique, qu'il permet de l'adapter en quelque sorte aux besoins spécifiques du terrain et surtout, qu'il améliore la qualité de service des organismes publics. La nouvelle croyance dans le bien-fondé de la négociation partenariale suppose en effet que par le truchement de la contractualisation se dégage, de manière concertée, la meilleure décision pour une collectivité, une population donnée, etc. La démarche contractuelle est ainsi étroitement associée à l'idée d'une *modernisation* de l'Etat et de l'appareil administratif. Pour dire les choses autrement, le contrat marquerait le passage d'un Etat « adminis-

(*) Sociologue, Maître de Conférences à l'Université de Chambéry

trateur » à un Etat « médiateur », un Etat qui « organise » à un Etat qui « impulse ». Dans ce sens là le contrat contiendrait des vertus dans la mesure où il serait un signe du renouveau de la « démocratie participative », de la démocratie locale puisqu'il signifierait une préférence donnée à des procédures de consultation par le biais desquelles se dégagerait, de manière négociée, la meilleure décision pour une collectivité donnée. Le contrat, dans cette vision plutôt optimiste, serait donc l'outil privilégié permettant à la fois de régénérer la légitimité politique mise à mal par une bureaucratie hyper-centralisée, de favoriser la démocratie en infléchissant le caractère inégalitaire du rapport entre gouvernants et gouvernés, d'améliorer la qualité globale des prestations offertes aux usagers, voire même de leur ouvrir de nouveaux droits, ceci avec l'idée sous jacente qu'on ne peut plus désormais conduire les affaires publiques en vertu des méthodes anciennes, surplombantes, jugées obsolètes par rapport à ces nouvelles formes du travail de l'administration. C'est l'ère de la fameuse *gouvernance*.

Et force est de constater que pour les institutions aujourd'hui, le contrat est devenu un horizon indépassable, un cadre incontournable, ne serait-ce que parce qu'il est la condition *sine qua non* du financement de beaucoup d'actions et de dispositifs.

Ceci étant, une autre interprétation est à mon sens possible quant à la multiplication des procédures contractuelles. Rien n'interdit en effet de voir dans le développement de la contractualisation la traduction procédurale d'une conception de plus en plus libérale de l'action publique, conçue finalement aujourd'hui comme une affaire de gestion analogue, voire même calquée sur la gestion telle qu'elle existe dans le domaine industriel. «Moder-

niser» l'Etat et l'activité administrative équivaut de plus en plus à recourir aux techniques du management public, à mettre en place des instruments de «gestion», de «pilotage» censés accroître la «rationalité», l'efficacité etc., tout un vocabulaire qui fait désormais figure de véritable norme administrative commune.

En ce sens donc, le contrat est aussi à mes yeux le révélateur, sinon le symptôme d'un certain nombre de changements profonds.

Il me semble notamment que les politiques contractuelles marquent bel et bien l'introduction dans la pratique administrative des catégories du raisonnement gestionnaire sur fond de culte de l'efficacité et du souci de responsabilisation. D'ailleurs il n'est pas intéressant de constater à quel point le MEDEF plaide fortement pour une société contractuelle. Il faut dire que le contrat est porteur d'un certain nombre d'ambiguités et de flous quant à la ligne de démarcation entre droit public et droit privé. Sans oublier le fait que le contrat est à n'en pas douter un des éléments aptes à renforcer la concurrence et l'esprit d'entreprise, y compris dans les services publics, même si en la matière nous n'avons que peu de travaux universitaires qui mettent ces mécanismes en évidence.

E.I -. Quelles sont les conditions nécessaires, voire préalables, qui rendent efficient et opérationnel un contrat entre deux parties contractantes ?

O.C -. Bien entendu un juriste serait mieux armé pour répondre à cette question. Pour ma part, en tant que sociologue, je ne peux pas m'empêcher d'être sceptique quant au rôle joué par les procédures contractuelles dans cette entreprise visant à redonner une crédibilité à l'idéal démocratique en restituant une part de pouvoir aux individus/administrés. On peut par exemple admettre que d'un



point de vue formel, le contrat suppose une clause d'égalité entre les partenaires. Mais je me demande si cette clause n'est pas caduque dans la réalité où, la plupart du temps, une des deux parties maîtrise l'agenda des questions politiques et est en position de force. En fait à y regarder de plus près, dans de nombreux cas, la contractualisation n'est-elle pas au bout du compte orchestrée, sinon imposée, par ceux-là même dont elle est censée rogner ou réduire les prérogatives ? Certes, elle produit sans doute une redistribution des pouvoirs à l'intérieur même des administrations, ce qui n'est pas négligeable même si l'on mesure encore mal dans quel sens. Mais je me demande dans quelle mesure elle altère véritablement le rapport entre ces administrations et les citoyens.

Pour les contrats entre un individu et une institution, qu'il s'agisse de contrats formalisés dans des textes de lois (type contrat RMI/RMA) ou de contrats inscrits dans des règlements intérieurs (à l'instar du contrat avec un élève à l'école), on pourrait très bien arguer du fait que finalement, ces contrats, dans de très nombreux domaines, éloignent par exemple les individus concernés de la notion « d'ayant-droit » au profit de la responsabilisation individuelle, chacun devenant en quelque sorte de plus en plus comptable de sa propre trajectoire sociale.

E.I -. Quel sens précis donner à l'intégration si le parcours de la personne est très déterminé par le contenu du contrat ? Les notions d'«accueil et d'intégration» qui nomment l'objet du contrat dont il est ici question vous semblent-elles, sans une lecture restrictive, pouvoir ressortir d'une logique de contractualisation ?

O.C -. Absolument pas ! Tout du moins pas dans les termes qui sont énoncés actuellement par le Contrat d'intégration. J'irai même jusqu'à dire qu'il y a derrière cette mesure une méconnaissance assez profonde des mécanismes dits *d'intégration* tels qu'ils ont pu exister au cours du temps, ou tout du moins une représentation extrêmement partielle et caricaturale du processus. J'utilise ici le terme d'intégration avec beaucoup de circonspection tant il est délicat d'en donner une définition scientifique. D'ailleurs de quelle intégration parle-t-on ? Pour aussi absurde que la ques-

tion puisse paraître, elle mérite sans doute d'être posée.

Tout d'abord, sans refaire l'histoire de l'immigration en France de puis la Révolution industrielle, il faut rappeler que notre pays se pose ce type de questions uniquement en période de crise économique, c'est-à-dire dans des moments de concurrence exacerbée entre les nationaux et les étrangers sur le marché du travail. Au cours des périodes de plein emploi, jamais personne ne s'est soucié de l'intégration des étrangers alors même que ceux-ci étaient présents sur le territoire national. Et à l'heure actuelle, où le marché de l'emploi ne se trouve pas au mieux de sa forme, comme chacun le sait, avec la montée du chômage de longue durée, et plus largement la précarisation du salariat, il n'est pas étonnant somme toute que les pouvoirs publics cherchent à se montrer volontaristes en la matière en réduisant la question de la place accordée aux nouveaux arrivants à un pur problème de maîtrise de la langue et de respect des us et coutumes français.

En effet, alors que l'Etat, au corps défendant des hommes politiques, se désengage des grands arbitrages nationaux et que corseté comme jamais par des contraintes économiques internationales il s'avère de plus en plus incapable de garantir un minimum de cohésion sociale (avec une montée sans précédent des inégalités sous toutes leurs formes : inégalités de plus en plus criantes en matière de répartition de la richesse nationale, inégalités face à la scolarisation, ségrégations sur le marché de l'emploi qui concernent au premier chef les étrangers...) voici qu'il tente de faire croire qu'une intervention contractuelle minimaliste peut modifier de façon sensible le fonctionnement du fameux creuset français. Ceci prêterait presque à sourire s'il n'y avait pas derrière cette opération un certain nombre de nuages idéologiques qu'il convient de pointer.

Tout d'abord le nuage que je qualifierai de *culturaliste* servant de base implicite au tri entre les bons et les mauvais étrangers, entre ceux qui se conforment aux injonctions républicaines et ceux à l'inverse qui lui résistent. Ce schéma mental (plus on est éloigné culturellement du modèle français, plus l'intégration sera difficile), de par sa force

d'évidence presque naturelle est solidement ancré dans les esprits. Faut-il rappeler la fameuse phrase de Jacques Chirac relevée par le journal Le Monde il y a quelques années où ce dernier expliquait à nos concitoyens, je le cite, qu' « il est certain que d'avoir des Espagnols, des Polonais et des Portugais travaillant chez nous, ça pose moins de problème que d'avoir des musulmans et des Noirs » ? Or ceci ne résiste pas une seconde à une analyse historique sérieuse. De toute évidence le problème de l'intégration ne peut être posé en terme d'écart à la norme — d'ailleurs quelle norme exactement ? — et je déplore que nous n'arrivions pas plus à intégrer les leçons du passé en la matière. Faudra-t-il longtemps encore avant que l'on admette que la perception plus ou moins positive ou négative des populations étrangères installées dans l'hexagone ne doit rien à ce prétendu écart culturel mais est en réalité strictement corrélé à la situation économique du pays ?

Or de toute évidence, les contrats d'intégration ne s'adressent pas prioritairement à nos voisins les plus proches. Je doute qu'un Allemand désireux de s'installer chez nous ait à apposer sa signature au bas de ce type de document. Quels vont être les « publics éligibles » ? J'avoue que l'Agence française de l'Accueil et des migrations internationales chargée de répondre à cette question ne nous livre pas encore d'éléments très clairs à ce sujet. Sur quelles bases vont être triés les nouveaux arrivants ? La question reste en suspens mais je crains que l'on mobilise les vieux schémas auxquels je viens de faire allusion. Et je ne peux donc pas m'empêcher de voir dans cette mesure visant à rappeler les règles élémentaires de la civilisation à ceux qui ne nous ressemblent pas (le « chaque étranger a des droits mais aussi des devoirs ») la survivance malheureuse de quelques vieux réflexes paternalistes/colonialistes.

D'ailleurs il faut savoir qu'au-delà des intentions déclarées par le Comité interministériel à l'intégration, dont certaines sont tout à fait louables, la stricte mise en oeuvre du contrat d'intégration signifie certes, je veux bien l'admettre, le souhait d'améliorer les conditions du premier contact entre les nouveaux arrivants et la société. Ceci étant, la maquette actuelle du contrat que devront signer certains étrangers comporte un volet « repérage social » ainsi qu'un suivi administratif pas à

pas des individus. A titre personnel je ne peux pas m'empêcher de me demander dans quel sens on va utiliser ceci.

E.I -. Le «contrat d'accueil et d'intégration» offre un certain nombre de prestations dont des «formations civique et linguistique » aux nouveaux migrants. Ces prestations seront assurées par des acteurs sociaux dont le rôle joué dans la problématique de l'intégration jusqu'ici risque de se réduire de plus en plus à celui de formateur, dans un cadre contraignant en termes de moyens.

O.C -. Que le cadre soit de plus en plus contraignant à l'avenir en termes de moyens financiers est très probable. Je crois que c'est pratiquement une certitude. Je ne vois en effet pas pourquoi alors que depuis une dizaine d'années les crédits alloués aux structures associatives agissant en direction des populations migrantes n'ont fait que se réduire nous entrerions aujourd'hui, en période de restriction budgétaire de surcroît, dans une ère plus faste.

Par ailleurs, nous devrions assister à un flétrage des financements sur des programmes de formation au contenu de plus en plus congru. De là à prédir la mort collective de la majorité de petites associations, c'est autre chose. Mais les effets de concurrence entre les structures spécialisées dans les cours d'alphabétisation devraient selon toute logique jouer en faveur des plus importantes au détriment des plus fragiles.

C'est peut-être du coup une partie non-négligeable du savoir-faire et des compétences variées qui existaient ici ou là qui va en pâtir. Il est encore trop tôt pour se faire une idée juste de l'évolution engendrée par le volet linguistique des contrats d'intégration de ce point de vue là. Néanmoins le recentrage sur les questions d'éducation civique et d'acquisition de la langue française vont selon toute vraisemblance écraser, niveler, homogénéiser les pratiques et les approches, voire même sérieusement diminuer la pluralité des initiatives qui pouvaient naître jusque là en fonction des sensibilités des intervenants, de la spécificité des contextes locaux.. ■