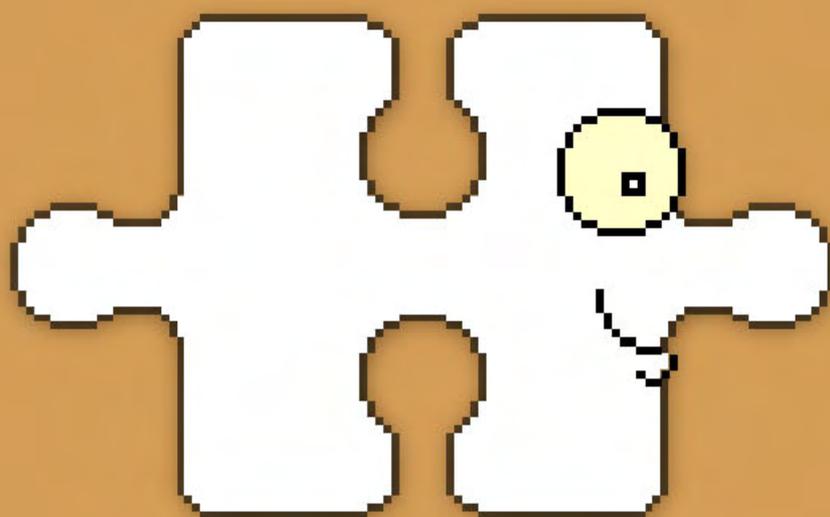


LES CARNETS DU TRAVAIL SOCIAL

L'État social actif, un concept libéral pour un social à la marge ?



L'État social actif, un concept libéral pour un social à la marge ?

**Actes de la journée d'étude organisée par la Fédération
des Centres de Service Social et par la Fédération des
Centres de Service Social Bicommunautaires
le 19 septembre 2002**



Table des matières

AVANT-PROPOS	4
EN GUISE D'INTRODUCTION	5
LE CHAMP DE L'INTERVENTION SOCIALE FACE AUX MUTATIONS NORMATIVES	6
▪ Introduction : double interpellation, double thématique.....	6
▪ Norme et sujet : les deux facettes de l'individualisme contemporain	7
▪ Réguler l'intervention sociale.....	11
DERRIERE LES CONCEPTS, LES IDEOLOGIES	15
REPERES POUR COMPRENDRE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF : HISTORIQUE DE LA SECURITE SOCIALE	17
▪ Grands principes à l'origine de l'État Providence	17
▪ Critiques de l'État Providence	18
▪ Crise de l'État Providence.....	18
▪ De l'État Providence à l'État social actif.....	19
L'ÉTAT SOCIAL ACTIF, UNE TROISIEME VOIE POUR UNE AUTRE POLITIQUE ?	23
▪ Pourquoi inventer un nouveau concept ?	23
▪ L'État social actif	25
▪ En conclusion : l'État social actif, une réponse actuelle ?.....	29
LES POLITIQUES D'EMPLOI ET DE FORMATION AU TEMPO DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF	32
▪ Aux origines de la « troisième voie » et de l'État social actif.....	32
▪ Une nouvelle perspective de l'action publique.....	34
▪ L'État social actif, habit de carnaval du libéralisme ?.....	36
▪ Effets sur les politiques d'emploi et de formation	37
▪ Conclusion	39
▪ Bibliographie	39
SYNTHESE DES DEBATS.....	42

▪ Politiques européennes : d'un côté l'emploi, de l'autre la lutte contre la pauvreté.....	42
▪ État social actif : disparition du collectif et de la solidarité ?.....	42
▪ Qui active ? Qui désactive ? Qui sanctionner ?	43
▪ Derrière les discours idéologiques, quels intérêts ?.....	45
▪ Participation à la vie culturelle et sociale ?.....	45
APPROCHE CULTURELLE ET LINGUISTIQUE.....	47
L'ETAT SOCIAL ACTIF ENTREVU PAR UNE ASSISTANTE SOCIALE.....	49
LE POINT DE VUE DU COLLECTIF « DROITS POUR TOUS ! »	52
L'ÉTAT SOCIAL ACTIF ET LA GRANDE EXCLUSION.....	55
SYNTHESE DES DEBATS.....	59
▪ État social actif et grande exclusion.....	59
▪ État social actif et missions du travailleur social.....	60
▪ Hiatus : unanimité politique pour l'ESA versus réticence généralisée du terrain	65
L'ÉTAT SOCIAL ACTIF : CHANGER LES INDIVIDUS A DEFAUT DE CHANGER LA REALITE SOCIOECONOMIQUE	66
▪ « Les noces du risque et de la politique » de Ewald et Kessler (2000)	66
▪ De la noce au divorce	70
▪ L'État social actif n'est pas une nécessité qui s'imposerait par nature.....	80
▪ Bibliographie	81

Avant-propos

par Charles Lejeune

Secrétaire général de la FCSS et de la FCSSB

Depuis quelques années, tant sur la scène européenne que belge, le concept d'État Providence a fait place à celui d'État social actif. Être social aujourd'hui, serait-ce « permettre au citoyen » d'être actif ? Chez nous, l'activation des allocations de chômage à travers les emplois/services et les programmes de transition professionnelle sont autant de mesures ouvrant aux dispositifs d'insertion des perspectives et des horizons nouveaux. Mais lesquels ?

Si l'État Providence a pu générer certains effets pervers dans ses modalités d'application, il n'en représentait pas moins un système de solidarité institué par un ensemble de règles de droit. L'État social actif privilégie, quant à lui, la logique contractuelle pour gérer tant les revenus de remplacement que ceux de l'aide sociale – de moins en moins dissociés dans l'esprit de chacun. Ces nouveaux rapports viennent légitimer la conditionnalité des aides et le renforcement de mécanismes de contrôle non sans risques pour le respect de la vie privée. Aussi peut-on légitimement craindre que les déclinaisons multiples de l'État social actif, qu'elles opèrent sur le champ sémantique ou sur le terrain, ne viennent signaler « la réactivation des manières féodales de tisser le lien social » (Alain Supiot)¹.

Les pratiques des travailleurs sociaux sont bien sûr directement concernées par les orientations nouvelles de l'État social actif. Aussi, la journée d'étude organisée par la FCSS et la FCSSB le 19 septembre 2002 se voulait l'occasion d'un débat entre chercheurs, représentants du monde politique et acteurs de terrain. Les actes de cette journée, dont fait l'objet ce carnet, témoignent de cette rencontre riche en débats. Le numéro a en outre été alimenté par les contributions de deux sociologues : Marie Verhoeven et Hugues-Olivier Hubert.

Pour tout renseignement sur les journées d'étude et les modules de formation proposés par la FCSS et la FCSSB, n'hésitez pas à nous contacter au 02/ 223 37 74 ou envoyez-nous un e-mail à l'adresse suivante : khamisa.achargui@skynet.be

Bonne lecture !

¹ Cité par Mateo Alaluf, « *La forces des mots* », Actes du colloque « l'activation des allocations sociales », ULB, 1999.

En guise d'introduction

par Hugues-Olivier Hubert,
sociologue, chercheur à la FCSS

« Tu grimpes ou je ne t'assure plus ! »

L'escalade est un sport magnifique alliant à la fois rapport à la nature, prise de risque maîtrisée, engagement personnel et coopération solidaire en cordée.

Un de mes amis suivait un stage d'escalade en falaise. Il était engagé en premier de cordée dans une voie, sur les beaux rochers blancs des Calanques. Au beau milieu de la voie, le voilà bloqué, un peu paniqué. Il ne trouve pas la prise dissimulée par un ressort rocheux qui lui permettrait de se sortir de ce pas. Il piétine, trépigne, tente tant bien que mal de détendre ses muscles, de contrôler le tremblement irrésistible qui lui agite les jambes. Il crie vers le bas : « J'y arrive pas, je ne trouve pas ! ».

Son instructeur, un gars très éclairé, n'a rien trouvé de mieux pour l'encourager que de lui crier : « Ecoute, faut y aller maintenant. Tu grimpes ou je lâche la corde, je ne t'assure plus ! ».

Je peux vous assurer deux choses. Non seulement mon ami est resté tétanisé et n'est jamais arrivé au sommet, mais surtout, depuis ce jour-là il ne faut plus lui parler d'escalade.

Le champ de l'intervention sociale face aux mutations normatives

par Marie Verhoeven
sociologue à l'UCL²

▪ Introduction : double interpellation, double thématique

Je remercie la fédération de m'avoir invitée à partager avec vous quelques réflexions sur cette question vaste et complexe à laquelle j'espère pouvoir amener quelques éléments de réflexion. L'interpellation lancée par cette journée était double au départ, concernant deux thématiques me semblant liées sans être tout à fait confondues.

La première thématique est la *question des usagers*. Les intervenants sociaux semblent désarçonnés en parlant des usagers. Ceux-ci seraient plus nombreux et insaisissables qu'avant, difficilement classables dans les catégories traditionnelles du travail social. Comme si les travailleurs sociaux étaient de plus en plus confrontés à des situations humaines et sociales face auxquelles les catégories traditionnelles du travail social seraient inefficaces. Une espèce de brouillage des repères de ces usagers.

La deuxième interpellation – corrélative – est la *question de l'intervention sociale dans ce contexte*. Face à des problématiques sociales et humaines nouvelles, la question de l'intervention sociale se repose différemment. On voit émerger des tas de nouveaux dispositifs d'intervention, de partenariats. On parle de « déssectorialisation ». Une série de dispositifs amenant une série de questions qui parfois malmènent le travailleur social dans son rôle par rapport à son statut et la frontière dans les collaborations. Qui fait quoi ? Quel est le rôle de chacun ? Quel est le rôle du travailleur social face à celui du juge, du psychologue et d'autres intervenants ?

Se posent également des questions de rapport au politique, puisque les intervenants sociaux sont de plus en plus souvent confrontés à une politique leur demandant de rendre des comptes dans une logique de contrepartie et d'évaluation – logique héritée du monde économique.

² Marie Verhoeven est intervenue sur la thématique « Le champ de l'intervention sociale face aux mutations normatives » dans le cadre de la journée d'introduction d'un module de *form-action* organisé par la FCSS et la FCSSB sur le thème « Quand la précarité fait péter les plombs ». Il nous a semblé pertinent d'ajouter son intervention à ce numéro consacré à l'État social actif. En effet, l'analyse de Marie Verhoeven apporte un éclairage très intéressant sur le contexte sociologique dans lequel se développe le concept d'État social actif ainsi que sur les transformations du champ de l'intervention sociale.

Ce double malaise touche de plein fouet l'une des questions centrales de nos sociétés contemporaines : **la question de la norme dans nos sociétés**. Nous nous trouvons dans des sociétés très complexes sur le plan normatif – des sociétés plurielles. Il n'y a plus une norme, un principe, un référent clair, mais bien une pluralité de valeurs et de référents.

C'est le grand contexte normatif qu'il me semble intéressant d'aborder pour réfléchir à ces deux volets que sont les questions des usagers et des modalités de l'intervention sociale.

Du côté des individus : la question du rapport à la norme renvoie à la thématique de la difficile construction du sujet dans des sociétés complexes et tissées d'incertitude. On tentera ici de réfléchir à la question des processus de construction identitaire aujourd'hui, ainsi qu'à la « face sombre » de ces processus – à savoir l'apparition de formes de vulnérabilité tant sociales qu'individuelles.

Du côté du « système » : la question de la régulation. La coordination de l'action doit être repensée : l'idée « moderne » de la possibilité d'un cadre général indiquant ce qu'il faut faire (modèle « vertical hiérarchique » de l'État moderne) semble impraticable. La coordination de l'action est complexe, ancrée dans la contingence et de plus en plus renvoyée aux acteurs eux-mêmes. On réfléchira ici à la façon dont ce débat traverse le champ de l'intervention sociale, en abordant d'une part la question des transformations des modes d'action publique (la crise de l'État Providence et l'émergence de l'État social actif), et d'autre part les enjeux de recomposition du champ de l'intervention.

▪ **Norme et sujet : les deux facettes de l'individualisme contemporain**

L'individualisme contemporain a deux facettes :

- figures dominantes : l'individu pluriel, actif et créatif, entrepreneur de sa propre vie
- l'envers du décor (face sombre) : les vulnérabilités sociale, les vulnérabilités individuelles.

Figures dominantes de l'individu contemporain

Mutations culturelles ou anthropologiques

L'identité ne se construit pas de la même manière dans des sociétés complexes et incertaines que dans des contextes plus stables. Nous vivons dans des sociétés plurielles au niveau des valeurs où les choses ne sont pas jouées pour l'individu. Le mythe est que tout est possible, avec pour conséquence l'obligation pour chacun de se construire. Il y a des côtés intéressants mais aussi une série de questions.

On peut résumer en quelques propositions clés les images fortes tournant autour de l'image de l'individu aujourd'hui.

- a) Dans une société complexe, l'identité ne peut être pensée comme stable, acquise une fois pour toutes. Elle se construit tout au long de la vie. Certains disent qu'il n'y a plus d'identité, mais juste des processus d'identification. Nous sommes censés nous construire sans cesse. On voit bien l'aspect réflexif que cela peut comporter. Mais ce schéma est d'une lourdeur conséquente.
- b) On parle beaucoup de sociétés plurielles, où l'individu est confronté à plusieurs mondes culturels. Il est jeté dans un monde pluriel. L'individu le plus adapté est celui qui parvient à jouer sur tous les registres, à sauter d'un registre normatif ou culturel à l'autre. Les auteurs qui parlent des identités contemporaines parlent d'individus pluriels, d'identités plurielles.
- c) Nos sociétés sont caractérisées par une certaine indétermination de l'avenir. Leur vision n'est plus celle du progrès, où nous voyons où nous allons. Il s'agit plutôt d'un imaginaire assez négatif fait d'incertitudes. La résolution de ces incertitudes se reporte sur les individus. Chacun est supposé résoudre lui-même un parcours, un projet dans une société devenue de plus en plus brouillée. La norme dans un monde d'incertitudes, paradoxalement, devient la prise en charge personnelle. L'obligation, c'est l'autonomie. A chacun d'inventer sa vie, d'en être l'artiste. Configuration intéressante... mais quelle responsabilité sur les épaules de l'individu !
- d) Parallèlement, dans des sociétés plus traditionnelles où les destins sociaux étaient joués d'avance, la construction de l'individu social consistait à s'ajuster à des rôles préexistants. Quand ceux-ci cèdent la place à un futur incertain, l'individu reçoit la charge de la construction de son destin. Mais tant que ce n'est pas le cas, les destins peuvent être pris en charge collectivement, via des institutions et des acteurs organisés – classes sociales, mutualités, syndicats. La marge d'autonomie est moindre. C'est un ancrage collectif de la construction du destin individuel. Sans cet ancrage, la construction de ce destin est davantage individuelle. L'image dominante est celle d'un individu pluriel capable de jouer avec la complexité, de s'y adapter, d'être flexible. Un individu autonome, responsable, prenant son destin en mains. C'est un discours qui circule, dans lequel nous sommes tous embrigadés.
- e) Certains auteurs prétendent qu'avant, la société représentait un champ de bataille de classes sociales s'opposant. Aujourd'hui, ces niveaux sociaux sont brouillés. De ce fait, ce champ de bataille se reporte au niveau de l'individu. J'y reviendrai quand je parlerai des vulnérabilités.

Mutations économiques

Ces grandes transformations identitaires doivent être repensées dans un contexte de mutations économiques, notamment la prédominance croissante du modèle de la compétition marchande. Avec la crise économique et l'exacerbation de la compétition, les logiques de productivité des entreprises ont évolué. On a vu se développer des logiques d'adaptabilité, de flexibilité, de mobilité – tant chez les entreprises que chez les individus.

Dans les vingt ou trente dernières années, l'impératif de rentabilité s'est de plus en plus reporté vers les niveaux locaux et même les individus. On rétrécit le point de contrôle de cette productivité. C'est aux individus d'être eux aussi rentables, flexibles, mobiles, adaptables à des contextes divers... tout se passe comme si nous devons à la fois être acteurs et entrepreneurs de notre vie.

L'envers du décor : nouvelles vulnérabilités sociales, nouvelles vulnérabilités individuelles

Mutations des sociétés industrielles et passage de la domination sociale à l'exclusion sociale

La question sociale des sociétés industrielles se posait surtout en termes de classes sociales (en conflit pour l'appropriation des moyens et des produits de la croissance). Les repères sociaux sont clairs. Dans le contexte d'une pression à la compétitivité incessante se reportant sur les individus, la question n'est plus la domination d'une classe sur l'autre mais l'exclusion sociale, l'énorme pression à la performance pesant sur tout le monde.

Dans la réflexion sur cette exclusion sociale, on constate un élargissement progressif de la catégorie des exclus. On est passé des chômeurs aux travailleurs précaires puis aux sans abri, aux jeunes sous-qualifiés et aux habitants des quartiers populaires. Les conséquences sont les suivantes :

a) brouillage des frontières entre l'exclu et l'inclus, l'inséré et le non inséré

Finalement, c'est un peu tout le monde qui est potentiellement exclu. Toute personne qui, à un moment donné, se verrait diagnostiquée comme incapable de suivre ce rythme effréné à la performance. Le public auquel sont confrontés les travailleurs sociaux, c'est monsieur tout le monde. Les frontières entre l'inclus et l'exclu se brouillent. Cette menace devient permanente.

b) individualisation de la question sociale et responsabilisation du sujet : vulnérabilité sociale comme trajectoire brisée et non comme expérience collective

La question sociale qui, dans la société industrielle, se posait surtout en termes d'opposition de collectifs, de classes sociales, s'est individualisée : le versant sombre du modèle de l'entrepreneur. Si chacun doit être

l'entrepreneur de sa vie, chacun a aussi la responsabilité de prouver qu'il n'est pas exclu mais dans la logique de la performance. A chacun d'être en projet, de se construire, de répondre à ces injonctions de performance. Ce n'est pas pour rien que, dans le domaine de l'insertion professionnelle par exemple, se développe tout un vocabulaire de l'évaluation, de l'autoévaluation des individus (bilan de compétences, diagnostic, etc.).

L'exclusion sociale ne se pose plus tellement en terme d'expérience collective partagée – celle d'ouvriers, de chômeurs qui, dans une société industrielle, partageaient des conditions de vie, un modèle culturel commun. Ce sont plutôt des trajectoires individuelles qui, éventuellement, peuvent se briser à un moment donné pour une raison x ou y.

De l'individualisation de l'exclusion à la désaffiliation : le lien social en question

On voit bien que ce phénomène dépasse le cadre du champ économique. Il s'agit bien sûr d'une problématique économique mais aussi de bien plus que ça. C'est la question de la difficile inscription des individus dans le lien social qui est au cœur de l'exclusion. Certains auteurs parlent de désaffiliation : la difficulté de s'affilier à la société, d'en faire partie. Castel a beaucoup parlé de cette question.

Selon lui, nous assistons ces dernières années à une érosion des supports collectifs permettant à l'individu moderne de se construire. A savoir, les dispositifs de propriété sociale, les droits sociaux conquis au fil de luttes très dures. L'individu pouvait s'appuyer sur les droits et les devoirs dus à sa participation au travail. Quand on était travailleur et même quand on ne l'était plus, on pouvait compter sur un certain nombre de supports collectifs donnant une certaine liberté. Ces supports avaient permis de sortir de la vulnérabilité les sociétés préindustrielles où ces protections n'existaient pas et où celui qui arrêtait de travailler se trouvait dans le vide. Castel montre bien en quoi ces droits sociaux ont permis à l'individu de vraiment acquérir une marge de manœuvre par rapport à sa vie.

En effet, Castel souligne qu'avec l'émergence du modèle évoqué ci-dessus, les droits sociaux se sont érodés. Erosion qui a mené à la décollectivisation progressive du travail. Ce qu'on avait réussi à collectiviser, c'est-à-dire le risque de perdre son emploi, s'est décollectivisé, s'est de nouveau reporté sur les individus. Il y a une réindividualisation de la question sociale, une remontée de vulnérabilité qui avait disparu dans la société industrielle. Les clochards, par exemple, représentent une figure ancienne revenue sur le devant de la scène. On pourrait dire qu'il y a eu de nouveau une sorte d'individualisation de l'exclusion sociale.

Bien d'autres auteurs montrent qu'on avait réussi à faire de la pauvreté un risque social partagé dans la société moderne. Une fois les dispositifs collectifs instaurés, il y a une répartition de ce risque, mais une fois ces dispositifs enlevés, le risque de la pauvreté se réindividualise. C'est exactement ce qui se passe aujourd'hui. Je crois que les dispositifs d'insertion

sociale aujourd'hui, qui accentuent beaucoup la responsabilité individuelle (le devoir de s'inscrire dans des dispositifs individuels d'insertion par exemple), montrent bien cette réindividualisation de l'exclusion sociale et de la pauvreté.

Du côté des pathologies de l'individu : figures de l'individu vulnérable

Du côté de l'individu, on pourrait aussi pointer toute une série de pathologies symptomatiques de cette difficulté de faire face à un lien social qui n'est plus donné et qui est très lourd pour l'individu, puisque tout repose sur ses épaules.

La souffrance sociale, la dépression

Ce n'est pas pour rien que l'idée de la souffrance sociale est revenue énormément sur le devant de la scène. Toute une série de livres sont consacrés au thème de la souffrance au travail, etc. La dépression est une maladie d'époque, l'idée d'un individu souffrant. Ce sont les faces sombres de cet individu fier, actif, créatif, adaptable.

La figure du toxicomane : difficulté d'assurer la distance à soi et au monde social

La figure du toxicomane emblématique reflète aussi une difficulté à affronter ce lien social très exigeant parce que tout repose sur les épaules de l'individu.

La figure du SDF : désocialisation et errance

Pour Patrick Leclerc, un Belge qui a fait une immense étude à Paris sur les clochards, l'exclusion sociale a ses pathologies psychologiques propres. Le clochard – parce qu'il continue à les appeler ainsi – est un symptôme extrême de cette difficulté à jouer le jeu social, cette difficulté à faire face au lien social minimal. Si vous travaillez avec des clochards, l'une des choses qui frappent le plus, immédiatement, c'est cette difficulté d'assurer l'interaction minimale de base : la parole.

▪ Réguler l'intervention sociale

Face à cette nouvelle vulnérabilité sociale et individuelle, le champ de l'intervention sociale se transforme et ne peut plus se penser de la même manière.

Les transformations des modes d'action publique : de l'État Providence à l'État social actif

On peut dire que depuis quinze ou vingt ans, l'État Providence qui garantissait les droits sociaux est en crise. On peut même parler d'une triple crise sous la pression, entre autres, du modèle économique évoqué précédemment.

Crise financière

Dégraissage de l'État, etc.

Crise des modes de l'action publique

Le modèle de l'État Providence classique, qui était un peu à l'image d'un État hiérarchique vertical (pensant des lois puis les appliquant de façon verticale, hiérarchique), est en crise. Par contre, on voit apparaître ce qu'on appelle un État évaluateur.

Par exemple, celui-ci va fixer non pas toutes les modalités de l'action, mais les objectifs. Il va reporter sur le local, ou sur les agences, ou sur les intervenants, ou sur le social finalement, le soin d'atteindre ces objectifs – y compris le soin de trouver les moyens les plus performants et efficaces. Il va ensuite en évaluer l'efficacité.

Ce n'est plus un État qui fixe tous les détails, parce que notre société est tellement complexe qu'il est impossible de prévoir tout le déroulement et toutes les normes et règles concrètes. A nouveau, nous voyons que pour les travailleurs sociaux placés dans cette configuration, c'est aussi une responsabilisation qui n'est pas simple.

Crise de légitimité de l'État Providence et envahissement de la référence au monde économique

Il y a aussi une crise de légitimité de l'État Providence. Il est lui aussi traversé par cette domination du modèle économique, modèle de l'efficacité et de la performance. Les politiques publiques sont évaluées à l'aune de ce référent économique.

Il en résulte une aide sociale de plus en plus contractualisée. D'un côté, l'intervenant social lui-même se voit placé dans cette configuration de contractualisation. On lui donne des objectifs à atteindre et il doit trouver lui-même les moyens pour les atteindre. Il est ensuite évalué par rapport à ceux-ci. C'est tout à fait différent du cadre traditionnel de l'aide sociale. Du côté de l'usager, il y a également une contractualisation de son rapport à l'aide sociale puisque lui aussi passe une espèce de contrat avec les intervenants. Lui aussi s'engage à respecter une série de dispositifs pour recevoir l'aide éventuelle à laquelle il en appelle.

Une autre conséquence, c'est de demander au champ de l'intervention sociale de faire face (et parfois de répondre) à des problèmes liés à la crise économique, aux mutations du modèle économique. On lui demande l'impossible. D'où un sentiment d'impuissance qui peut souvent traverser ce champ, qui est même structurel puisqu'on ne peut évidemment pas résoudre la crise économique par le social. Cela place parfois les intervenants dans une situation difficile. Je pense que l'émergence de notions comme la notion d'employabilité – dire si tel individu est employable ou pas – montre qu'il y a un report sur les usagers de cette pression ressentie par les intervenants. On ne peut pas faire face à des choses ingérables. On ne peut pas

résoudre les effets pervers de la crise. Nous reportons donc nous aussi sur les usagers l'impuissance en question.

On arrive à parler de **l'État social actif** puisque tout ce que j'ai évoqué renvoie à ce nouveau cadre-là. Un État social actif qui tient de plus en plus un discours où il faut activer les citoyens, leurs compétences, leurs ressources. Cette notion d'employabilité en est tout à fait emblématique. C'est aussi le signe de l'individualisation des dispositifs d'insertion, où il revient à l'individu d'anticiper son employabilité. On voit bien les risques que cela peut comporter pour des individus n'ayant pas, à la base, les atouts culturels et sociaux pour répondre à ces injonctions.

Il y a aussi cette notion d'individu autonome, c'est-à-dire une notion de responsabilité. C'est l'individu qui doit prendre des risques pour se rendre employable par la société.

L'État social actif est un modèle où l'État s'efforce par ailleurs d'insérer les individus dans des dispositifs de participation citoyenne à la fois participatifs et citoyens. Mais ces dispositifs ont en même temps un côté contraignant. Les ambivalences du travailleur social se retrouvent aussi ici : on place les individus dans des dispositifs visant à les insérer mais également à les contrôler.

La transformation du champ professionnel de l'intervention sociale

Les transformations de l'intervention sociale aujourd'hui doivent être comprises dans ce cadre de l'État social actif. Le champ professionnel de l'intervention sociale est traversé par toutes ces mutations.

Transformation des logiques de l'intervention : vers une réciprocité active

Nous assistons à une transformation de la logique de l'intervention sociale. Dans la logique traditionnelle, l'assistant social s'était construit à l'abri du monde économique. Il ne s'adressait qu'à des populations non concernées par cette notion d'employabilité. Il s'adressait surtout à ceux qui étaient d'emblée, et par définition, exclus du monde économique : invalides, marginaux, enfants et femmes au foyer. C'est seulement dans les décennies récentes que le travail social s'est trouvé obligé de gérer tous les effets pervers de ce modèle de la performance, ce qui est tout à fait nouveau et brouille entièrement les cartes.

C'est dans ce cadre-là que l'on peut comprendre les transformations de l'intervention sociale. Avant, il n'y avait quasiment pas de contrepartie à l'aide sociale – si ce n'était parfois une contrepartie de type éducatif. On disait à des clochards : « vous aurez de la soupe mais vous allez venir à la messe la semaine prochaine ». La contrepartie a tout à fait changé de nature et repose plutôt sur une réciprocité active. On demande à l'individu, pour être bénéficiaire d'une intervention, de par exemple participer à des travaux d'utilité sociale, à des programmes de réinsertion, d'occupation ; de s'activer, d'activer ses ressources.

Apparition de nouveaux intervenants aux statuts et compétences multiples

A cela s'ajoute un deuxième axe de brouillage, de perte de repères : la multiplication des types d'intervenants dans le champ du social. A côté de la figure classique de l'assistant social, il y a une diversification des types d'intervenants aux formations, compétences et statuts multiples, chacun avec sa légitimité propre. Ce phénomène diversifie, segmente très fortement le champ et exige peut-être de recomposer des partenariats, des façons de jouer nouvelles qui ne sont pas toujours faciles à gérer. A partir du moment où on s'adresse à des individus qu'il faut réinsérer et activer, il est logique qu'on les aborde sous tous leurs angles : pas seulement l'angle de l'aide sociale mais aussi l'angle psychologique, juridique, etc. Les partenariats sont importants mais ne sont pas évidents. Ils suscitent une série de brouillages des frontières, de questions de statuts, de pouvoir. Ils interpellent le travailleur social dans son quotidien.

Derrière les concepts, les idéologies

par Bruno Vinikas

président de la FCSS et de la FCSSB

Bienvenue à cette journée d'étude de la FCSS et de la FCSSB. Madame Vielle, professeur de droit à l'UCL, nous expliquera ce qu'était la situation ante, avant que n'arrive soit la pratique, soit l'idée, soit l'idéologie de l'État social actif dont Madame Poncé exposera les grands principes. Ensuite Bernard Conter nous expliquera comment les choses se présentent dans la pratique, en particulier concernant les problèmes d'emploi et de formation.

Je voudrais préalablement faire un petit commentaire sur les deux premières phrases du texte d'introduction de cette journée d'étude : « *Depuis quelques années, tant sur la scène européenne que belge, le concept d'État Providence a fait place à celui d'État social actif. Le glissement sémantique d'un concept à l'autre s'est effectué de façon feutrée et a pris l'apparence d'une neutralité gestionnaire de bon aloi* ».

Je voudrais d'abord revenir sur le concept d'État Providence. J'ai commencé ma carrière professionnelle largement avant l'année clé de tout ce qui préoccupe le travail social, à savoir 1974 – moment où la crise est apparue dans ce qu'elle est. Elle n'est toujours pas terminée d'ailleurs, pour bien des aspects. On ne parlait pas d'État Providence dans les années antérieures. Cette notion est née par la suite. Elle résulte d'une critique de type idéologique de la part de ceux qui contestaient soit dans son principe, soit dans ses possibilités d'application concrète, l'aboutissement de quelques dizaines d'années de construction sociale dont le résultat est tout simplement la sécurité sociale.

L'appellation d'État Providence contient en fait la critique suivante : c'est une situation où les gens sont aidés du haut, donc dans l'impossibilité de se déployer, d'être actifs, autonomes, indépendants. Il est important de noter qu'il s'agit d'une critique de type idéologique.

La construction de la Sécurité elle-même était en partie d'origine idéologique. Elle est la rencontre, de manière extrêmement schématique, de trois éléments :

- Le souvenir de la grande crise des années trente et tout le ressentiment social profond la concernant. Un certain nombre d'instruments sont également apparus : le New Deal aux États Unis, inspiré par les théories de Keynes ;

- Le défi idéologique d'avoir une alternative au communisme. Nous sommes en 45 et cette idéologie avait un succès attractif lié aussi au succès de l'armée rouge. Il fallait y répondre parce qu'il y avait un réel danger politique, idéologique que cette idée soit attractive dans le monde occidental et apporte des réponses, comme d'ailleurs le fascisme ou le nazisme avaient apporté des réponses aux problèmes des années trente ;
- La formidable période d'expansion économique des 25, 30 années ayant suivi la deuxième guerre mondiale et qui permettait précisément, par l'accumulation des richesses, de financer un certain nombre de développements de l'organisation de la sécurité sociale.

Il y a eu une perte d'équilibre entre les moyens et les besoins, les besoins augmentant et les moyens diminuant à partir des années 74 et suivantes. A partir de là sont nés différents types de critiques : idéologiques et pratico-pratiques. La distinction entre les deux est toujours importante à faire. C'est l'un des objets, précisément, de notre journée d'étude.

Madame Vielle présentera l'État social actif de manière relativement générale. Il me paraît utile de signaler que derrière un concept se cachent différentes conceptions, qui ne sont jamais homogènes et uniques. La même appellation, le même concept peut avoir des traductions extrêmement différentes d'un pays à l'autre, voire d'un groupe politico-philosophique à l'autre. Ainsi, j'ai le sentiment que le concept d'État social actif ne se décline pas de la même façon aux États-Unis, en Grande-Bretagne, dans d'autres pays européens et même en Belgique. De la déclaration gouvernementale actuelle (celle dite de l'arc-en-ciel), on pouvait en avoir une certaine lecture lorsque ce gouvernement s'est mis en place. Maintenant que ce gouvernement a un peu vécu, qu'on commence à le connaître, à savoir comment il fonctionne, on peut dire que cette déclaration gouvernementale, comme toute la suite, est un compromis entre des conceptions parfois légèrement ou fortement différentes, voire franchement divergentes.

J'ai bien connu le Ministre Frank Vandenbroucke et je peux dire qu'il est l'héritier de quelque chose que je pourrais appeler « le compromis social-démocrate ». Il en est très fort l'héritier et je crois qu'il essaye de défendre de manière générale, mais aussi au sein de l'actuel gouvernement arc-en-ciel, une interprétation, une conception, un développement de l'État social actif qui lui est propre. Avec sa discrétion parfois un peu curieuse – c'est un Ministre dont on entend beaucoup moins parler que d'autres – patiemment, année après année, il s'investit dans un certain nombre de domaines que lui-même a mis sous le label – c'est sa responsabilité et peut-être aussi sa contrainte politique – d'État social actif.

Repères pour comprendre l'État social actif : Historique de la Sécurité Sociale

par Pascale Vielle
professeur de droit social à l'UCL

On m'a demandé de brosser l'histoire de l'État Providence et du passage de l'État Providence à l'État social actif. Ce passage est contesté par certains qui ne voient aujourd'hui aucun changement de paradigme, mais simplement quelque chose s'inscrivant dans la continuité de ce qui a toujours existé.

On peut bien entendu faire une histoire très classique. Expliquer que le mouvement ouvrier à ses débuts s'est mutualisé, et que ces mutualités ont été progressivement intégrées par l'appareil étatique. Tout cela est vrai et intéressant, mais je voudrais plutôt essayer ici de voir quels sont les principes à la base des systèmes que nous avons connus jusque très récemment.

▪ Grands principes à l'origine de l'État Providence

Je vais reprendre deux ou trois définitions d'auteurs, qui permettront de comprendre ce qui était à la base de l'État Providence.

Pour **Rosanvallon**, l'État Providence résulte de la prise de conscience (au moment de la Révolution française) que ce qui élève l'homme à la dignité de citoyen, c'est le fait qu'il est propriétaire. C'est ce qui lui permet d'avoir tous les droits du citoyen. Ce n'est pas un jugement moral : plutôt un constat, un diagnostic susceptible d'être critiqué par ailleurs. C'est la propriété privée qui permet à l'individu de jouir de la pleine protection de l'État. Pour passer d'un État protecteur de la fin de XVIII^{ème} siècle à un État Providence, il faudra faire de chaque individu un quasi-citoyen en assurant une redistribution des biens et des richesses. Chacun, s'il n'est pas directement propriétaire, peut le devenir à travers la redistribution. Chacun méritera à ce moment-là que l'État s'intéresse à lui et le protège. Pour Rosanvallon, l'État Providence est une forme de contrat social qui va se redéfinir, se renégocier lors de chaque événement important, par exemple lors des grandes guerres.

Ce que nous montre un auteur scandinave, **Esping-Andersen** (comparatiste des États Providence), est très important. L'idée principale déterminante, à l'origine de tous les systèmes que nous connaissons en Europe, était de permettre aux travailleurs qui, tout à coup, ne pouvaient plus dépendre pour leur survie que d'un grand marché (ce qui n'était pas le cas avant la révolution industrielle), d'être démarchandisés. C'est-à-dire de ne plus avoir à se vendre sur le marché du travail, dans une série de

circonstances considérées comme légitimes : la maladie, l'accouchement, la vieillesse, etc. Progressivement, une série de risques seront considérés comme donnant légitimement le droit à pouvoir vivre sans dépendre du marché du travail. Le paradigme absolu de cette démarchandisation serait pour certains l'allocation universelle. Il faut savoir que très longtemps, nos États Providence ont été évalués et jugés à l'aune de leur capacité à rendre les gens indépendants du marché du travail dans certaines circonstances.

Dans son très beau livre intitulé « L'État Providence », **François Ewald** explique que le passage de l'État libéral à l'État Providence est la naissance d'une société assurantielle : la capacité de décider que certains événements de l'existence constituent des risques. Qui dit risque dit possibilité de mettre en œuvre une assurance, de socialiser, de mettre en œuvre une solidarité pour couvrir le risque. Il s'agit du grand passage de l'État protecteur à l'État Providence.

▪ Critiques de l'État Providence

L'État Providence a été critiqué dès le départ par les gens les plus à gauche et les plus à droite.

Les marxistes, à l'époque, considéraient que ce système n'avait pour objet que d'accompagner et de soutenir le capitalisme. Selon eux, il lui était quelque part indissociable, puisqu'il permettait d'assurer que la reproduction de la main-d'œuvre, dont on avait sans cesse besoin, se passe dans de bonnes conditions. Pour les marxistes, toute la mise en œuvre de cette solidarité était une sorte de reprise en main par l'État des solidarités de base qui s'étaient organisées à partir du mouvement ouvrier.

Simultanément, il y avait le discours des plus nantis, qui n'avaient pas nécessairement envie de participer à cet effort de solidarité dont ils n'étaient pas les premiers bénéficiaires.

▪ Crise de l'État Providence

L'État Providence a crû pendant les « trente glorieuses ». Dans la période qui suit la Deuxième Guerre mondiale, aucun problème particulier n'est apparu. Chaque fois que des besoins nouveaux ou accrus apparaissaient, les financements étaient définis de manière à les couvrir.

A partir du deuxième choc pétrolier, il y a inversion de la vapeur. On décide au contraire de définir les besoins en fonction de l'enveloppe financière. C'est un choix politique très clair. On décide qu'il faut rester dans les limites d'une enveloppe fixe, que la solidarité ne peut pas aller au-delà et que c'est en fonction de cette enveloppe que les besoins que l'on peut couvrir seront définis. Dans le sens où Ewald dit que la sécurité sociale est le dernier lieu où la société négocie avec elle-même, il s'agit bien d'un choix de société.

On parle de crise de l'État Providence :

- crise politique, idéologique mais que l'on peut aussi analyser comme une crise de financement ;
- crise aussi par rapport aux valeurs sous-jacentes de l'État Providence. Précisément, certains reprochent à celui-ci de mettre en œuvre des solidarités mécaniques. Le reproche porte sur le manque de véritable lisibilité dans la manière dont se font les transferts, d'où ils proviennent, à qui ils s'adressent – sur la légitimité d'opérer des transferts dans telle ou telle circonstance ;
- crise également, et peut-être d'abord, liée au fait qu'on n'interroge plus la légitimité, qu'il n'y a plus de débat démocratique sur les besoins à assurer, alors que ces besoins ont énormément évolué entre 1975 et aujourd'hui. Aujourd'hui, notre système couvre certainement encore toute une série de besoins tout à fait déterminants. Certains autres ne sont peut-être plus aussi importants. De nouveaux besoins ne sont absolument pas couverts aujourd'hui par notre système de sécurité sociale, mais comme il y a certains blocages (financiers, institutionnels) sur la manière dont on gère le système, il n'est plus vraiment possible de négocier.

▪ De l'État Providence à l'État social actif

Là-dessus vient se greffer une approche internationale et européenne modifiant complètement les principes à la base du système que je vous ai décrit.

○ Remise en cause du principe de démarchandisation

Cette nouvelle approche décide en particulier que l'objectif principal, aujourd'hui, doit être de rétablir le rapport entre actifs et inactifs, pour assurer l'équilibre financier des systèmes. A partir du moment où l'on prend cette décision, cela signifie qu'une nouvelle fonction des systèmes de sécurité sociale est née. Il ne s'agit plus de démarchandiser les individus mais bien au contraire de tout mettre en œuvre pour les remarkandiser. Cela permettra de payer moins de prestations et de faire rentrer plus de cotisations. Les personnes « pas trop malades » ou « pas trop vieilles » sont remises au travail.

On est donc face à une logique très claire qui, en Europe, transparaît à travers beaucoup de nouvelles formes de coordination appelées soft law – droit souple. Il s'agit d'échanger de bonnes pratiques, de converger vers des lignes directrices, etc. dont le but ultime n'est pas un but de sécurité sociale dans le sens traditionnel du terme, mais un but budgétaire. Derrière celui-ci - ou plutôt devant - des arguments liés à la conception de ce que doit être la dignité d'une personne sont avancés, comme par exemple qu'il est préférable de travailler plutôt que de dépendre de la sécurité sociale. La question des conditions de la dignité au travail (liées au statut de l'emploi, à

l'environnement, au mode de management, etc.) est pour sa part trop souvent évacuée.

Le résultat de tout cela, c'est que l'on contraint de plus en plus les individus à travailler dans des conditions de moins en moins acceptables et dans des formes d'emploi qu'ils n'ont plus véritablement la possibilité de choisir.

o **Remise en cause du principe assurantiel**

L'idée qu'énormément d'auteurs très influencés par les idées anglo-saxonnes défendent : il est stigmatisant de recevoir des prestations sociales (allocation de chômage, etc.).

Autrefois, cela ne l'était pas tellement : on avait droit au chômage parce qu'on était assuré comme chômeur et qu'un risque considéré comme légitime par la société se réalisait. Lorsque les conditions légales de réalisation du risque étaient réunies, on touchait l'indemnité et il n'y avait pas d'indignité à cela. Le système était basé sur la présomption que l'on ne bénéficiait de cette prestation que par malchance et que l'on ne se mettait pas volontairement dans cette situation. Le jour où elle se produisait, on allait essayer de s'en sortir et les prestations allaient y contribuer.

La présomption dominante, aujourd'hui, c'est que les gens qui relèvent de la sécurité sociale n'ont pas réellement la volonté de retourner sur le marché de l'emploi. Il va falloir, par des incitants et par des contraintes, les obliger au retour sur ce marché. La notion d'assurance est mise en péril, puisque non seulement il faut que vous ayez été assuré dans les conditions classiques pour bénéficier de votre prestation mais en plus, il faut en permanence que vous démontriez votre « employabilité » (le fait de tout faire, en permanence, pour maintenir votre profil professionnel en adéquation avec la demande supposée du marché de l'emploi) et votre volonté de retourner sur le marché du travail.

o **Remise en cause des garanties collectives**

Une autre caractéristique saillante de ces dispositifs de l'État social actif : on va de plus en plus individualiser, contractualiser les conditions dans lesquelles l'individu bénéficie d'une garantie.

Avant, les droits et garanties étaient définis collectivement. Ils étaient les mêmes pour tous, quand telles et telles conditions objectives étaient réunies. L'individu était chômeur, malade, selon les critères légaux du « chômage » ou de la « maladie », identiques pour tous. L'ensemble du droit social reposait sur l'idée que, dans une situation où il y a une partie très vulnérable, le travailleur et une partie beaucoup moins vulnérable (l'employeur), il était essentiel d'accorder au travailleur des garanties collectives fondant l'identité collective, la capacité collective de se mobiliser, de réclamer des droits.

Cette collectivisation des garanties est aujourd'hui battue en brèche par l'introduction, dans les dispositifs de sécurité sociale, de toute une série de mécanismes d'individualisation, de contractualisations propres au droit civil, au droit privé, aux contrats que l'on peut passer dans le commerce avec n'importe qui. Elle l'est également par l'introduction de conditions d'accès et de maintien des prestations moins objectivables et plus individuelles, que par le passé : « l'employabilité » dont j'ai parlé plus haut.

En ce qui concerne le système de sécurité sociale lui-même, la manière la plus simple de comprendre vers quoi il est en train d'évoluer est de regarder la déclaration gouvernementale au début de cette législature. Trois caractéristiques déterminent aujourd'hui le système et il faut les comprendre dans le contexte de la finalité ultime des politiques concernant la sécurité sociale. On ne devrait plus vraiment les appeler politiques sociales. Elles visent en fait à rétablir un équilibre financier. Il faut avoir cela en point de mire, quels que soient les motifs idéologiques mis en avant (dignité humaine, etc.)

a) première caractéristique saillante : on va mettre au travail toute une série de catégories inoccupées de la population en agissant à la fois sur l'offre et la demande de travail, par des mesures contraignantes et incitantes. L'idée est d'avoir un taux d'occupation de plus en plus élevé : l'objectif européen est d'avoir 70% de taux d'activité dans chaque pays européen. On en est très loin. Pour y arriver, il s'agit de mettre les gens au travail. Une minorité se retrouvera dans des emplois traditionnels, salariés, avec un statut. Pour la majorité, ce seront des boulots d'indépendants dans des statuts précaires, des « petits boulots ». Les catégories de population visées sont celles dont on considère aujourd'hui qu'elles sont illégitimement inoccupées, à savoir les « pas trop malades », les « pas trop vieux », mais aussi les mères isolées. C'est là une catégorie extrêmement risquée dans ce type de politique. Je suis tout à fait favorable à ce que toutes les femmes puissent travailler et travaillent effectivement pour acquérir une autonomie financière, mais il faut voir dans quelles conditions. Il faut voir quel est le contexte mis en place pour leur donner une chance réelle de vivre et travailler dignement, notamment en termes de structures d'accueil, d'horaires de travail etc.

b) caractéristique corollaire : on cible les prestations du système de sécurité sociale vers les faibles revenus et les personnes réellement incapables de travailler. Donc, le système est de plus en plus individualisé. On cible les prestations et on les rend de plus en plus forfaitaires. L'idée des prestations qui prévalaient dans nos systèmes, liées au salaire antérieur, est en train de disparaître. Qu'est-ce que cela veut dire ? Que quand on fait disparaître le caractère de liaison avec le salaire antérieur – un mouvement qui ne date pas de hier mais se renforce aujourd'hui – le système tout entier perd de sa légitimité pour les hauts revenus qui cotisent sur la totalité de leur salaire, alors qu'ils ne reçoivent que des prestations forfaitaires et très basses.

c) troisième caractéristique corollaire aux deux précédentes : en haut de l'échelle professionnelle, on a des outils dits de motivation. On encourage fiscalement et socialement les formes de prévoyance privées ou d'entreprise,

qui sont bien souvent une ressource en moins pour le système de sécurité sociale de base. Précisément, en cotisant dans une épargne pension ou autre, l'individu épargne une unité fiscale ou sociale de revenus. Il en résulte une perte de ressources pour la sécurité sociale et la légitimation en retour du caractère de plus en plus forfaitaire des prestations dans le système de base. En effet, on met en place de manière publique et on reconnaît le droit et l'intérêt, pour les hauts revenus, d'assurer leur protection sociale dans des formes privées. C'est la remise en cause de toute la solidarité qui prévalait dans le système initial.

L'État social actif, une troisième voie pour une autre politique ?

par Annick Poncé

représentante du Ministre Frank Vandenbroucke

Je tiens en premier lieu à remercier les organisateurs de m'avoir invitée aujourd'hui et de me permettre d'essayer d'expliquer brièvement le concept de « l'État social actif » tel qu'il a été à l'origine repensé et introduit en Belgique par le Ministre Frank Vandenbroucke, et montrer ainsi en quoi ce concept peut effectivement être une nouvelle voie « pour une autre politique ».

Le premier constat relatif à ce concept est l'intérêt qu'il suscite ainsi que ses différentes interprétations : en faisant une rapide recherche sur Internet, et en tapant les mots « état social actif » vous trouverez plus de 16 millions de références !

Il y a là quelque chose de remarquable puisque cela démontre que le concept ne laisse pas indifférent – l'organisation de cette journée d'étude en est une nouvelle preuve. Mais cela signifie également que chacun essaie de traduire le concept à sa manière et que donc, par rapport aux développements originaux, les idées qui circulent peuvent parfois prêter à équivoque, être source de malentendus où être incomplètes.

▪ Pourquoi inventer un nouveau concept ?

L'État social traditionnel évolue dans un nouveau contexte et se heurte à des faits nouveaux : le vieillissement de la population, la féminisation du marché du travail, l'individualisation, la conversion d'une économie de services industrielle en une économie de services « informationnelle », ainsi que l'émergence de nouveaux besoins consécutifs à une évolution des mentalités. Ces obstacles réclament des adaptations systématiques de l'architecture de l'État social traditionnel.

Par exemple, **le vieillissement de la population** entraîne une augmentation des moyens à octroyer dans les domaines traditionnels de la sécurité sociale, à savoir les pensions et l'assurance maladie. Le poids des « inactifs » par rapport aux « actifs » augmente avec le vieillissement.

L'asphyxie progressive de l'État social peut être mesurée au moyen de simples taux de dépendance, soit le rapport entre le nombre d'inactifs percevant une allocation et le nombre d'actifs. En 1970, la Belgique comptait près de deux actifs pour un allocataire. Aujourd'hui, ce rapport est de un actif pour un allocataire. En simplifiant fortement, nous pouvons dire que

l'augmentation de la dépendance est due pour moitié au chômage et pour moitié à la pension. Il est cependant erroné d'imaginer un groupe de « payeurs » face à un groupe de « bénéficiaires ». En effet, certaines personnes occupent une position puis l'autre et vice-versa, et les deux catégories se présentent simultanément au sein des ménages.

Néanmoins, cette tendance à la dépendance croissante ne peut se poursuivre car la dépendance des allocations représente, dans une mesure plus ou moins large, une vulnérabilité sociale.

Mais le vieillissement a également une autre conséquence, puisqu'un nouveau risque social fait également son apparition : la dépendance de soins de longue durée dans une période d'individualisation croissante.

L'inégalité entre les personnes atteintes et les personnes non atteintes est dramatique : cette inégalité est notamment due à l'augmentation du nombre de patients accablés de problèmes financiers. En effet, la diminution significative et systématique de la pauvreté qui a marqué notre pays pendant les années '70 et '80 paraît s'être essouffée et on constate que les moyens s'amenuisent par rapport aux nouveaux besoins et aux nouvelles possibilités dans le cadre des soins de santé.

La **féminisation du marché du travail** nous éloigne de l'objectif traditionnel. Le plein emploi auquel tendaient auparavant la plupart des pays européens était un emploi rémunéré complet pour les hommes – pas pour les femmes. Cet objectif était lié au modèle de soutien de famille traditionnel, utilisé par nombre d'États sociaux. Aujourd'hui, lorsque nous mettons en avant le plein emploi, il s'agit du plein emploi rémunéré pour les hommes **et** pour les femmes. Même si, de nos jours, plus de personnes que jamais participent au marché du travail (ce qui, contrairement à ce que soutient une idée fausse largement répandue, est bien le cas), le plein emploi est cependant devenu beaucoup plus difficile à réaliser. Certains peuvent même se poser la question de l'opportunité de réaliser un plein emploi « à tout prix ».

Le **passage à une société postindustrielle** pose une nouvelle question sociale : le risque significativement plus élevé d'exclusion sociale que courent les personnes ayant un faible niveau de formation. Cet aspect est nouveau parce qu'en termes statistiques, il s'agit d'un risque social prévisible. La cause principale de l'exclusion réside dans les nouvelles exigences du travail. Or, l'État social traditionnel propose une allocation mais pas d'issue, offre une consolation matérielle mais pas de nouvelles chances.

Les missions existantes de l'État social réclament aujourd'hui quantité d'efforts supplémentaires auxquels s'ajoutent de **nouvelles missions**. L'État social traditionnel ne répond pas correctement au nouveau besoin consistant à combiner vie familiale, travail et formation. Il ne répond pas non plus de manière correcte à la féminisation de la pauvreté.

En bref, alors que les ambitions sociales traditionnelles réclament de plus gros efforts, de nouveaux défis menacent l'État social d'asphyxie. Si l'État social montre ses limites, le moment est venu de redéfinir celles-ci.

C'est sur base de ces constats que Monsieur Frank Vandembroucke a formé son nouveau projet : l'État social actif.

▪ **L'État social actif**

L'orientation de base en est claire : un État social « actif entreprenant » qui vise à une « société de personnes actives » sans renoncer à l'ancienne ambition de l'État social, c'est-à-dire une protection sociale adéquate.

Ainsi, il est vrai que l'État social traditionnel est, dans un certain sens, passif. En effet, ce n'est qu'après l'apparition d'un risque social qu'il agit par l'intermédiaire de ses organes qui déploient leur arsenal d'allocations.

L'État social actif veut suivre une nouvelle approche : il n'attend pas qu'un risque social se produise, au contraire, il met l'accent sur la prévention. Il peut le faire précisément parce qu'une série de nouveaux risques sociaux sont prévisibles.

De surcroît, l'objectif qu'il poursuit est différent lui aussi. Il ne s'agit plus seulement d'assurer les revenus, mais aussi d'augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre des personnes actives dans la société.

A l'évidence, activation est un mot-clé. Il convient, autant que possible, de supprimer ou de corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de telle façon que le filet de protection sociale ne constitue, par exemple, plus un piège à l'emploi.

Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, le travail sur mesure, la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social, donc une plus grande « participation active »,

Je reviendrai plus loin sur ces différents termes, mais je pense qu'il est d'abord utile de répondre à une question fondamentale.

○ **Pourquoi devrions-nous tendre à plus de « participation active » dans notre société ?**

La première réponse possible est qu'encourager la participation active est, semble-t-il, le meilleur remède contre la pauvreté et la meilleure garantie pour une juste répartition des revenus.

Cependant, on constate que plus de travail ne signifie pas nécessairement moins de pauvreté. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les gens sont plus nombreux à travailler, ils travaillent plus longtemps et pourtant, il y a, dans la population en âge d'activité, beaucoup plus de pauvreté que chez nous. Par ailleurs, d'autres pays comme le Danemark parviennent à combiner une protection sociale fortement développée avec un degré de participation élevé.

Par conséquent, le plaidoyer du Ministre Frank Vandenbroucke en faveur de la participation n'est pas inspiré par l'inquiétude face à l'évolution démographique et encore moins par le credo selon lequel on semble avoir trouvé, par le biais de la « participation active », un substitut pour une politique équitable en matière de revenus.

S'il plaide pour des possibilités maximales de participation sociale, c'est parce qu'ainsi on vise à une égalité radicale des chances. La participation active à la société est précisément l'une des chances essentielles que chaque individu doit recevoir.

Ce raisonnement doit porter sur la participation à la société dans le sens large, plutôt que sur la participation au marché du travail formel.

En effet, il ne faut pas réduire ce plaidoyer à la participation au marché du travail. La participation comprend aussi d'autres activités permettant d'inspirer le respect des autres et de soi : par exemple, prodiguer des soins à un ami ou un membre de famille, un engagement social ou culturel volontaire, le temps consacré à une formation... De ce point de vue, la féminisation du marché du travail peut tout aussi bien être un argument pour appuyer l'activation de l'homme aux activités ménagères. La participation sociale vaut aussi pour le « vieillissement actif », où les personnes âgées ne sont plus considérées comme des personnes dépendantes de fait, mais comme des forces productives dont l'apport peut être précieux dans une collectivité sociale.

Cette notion de participation active revêt également une autre dimension dans le contexte politique actuel : le danger de la montée des extrémismes existe.

Cela peut peut-être s'expliquer par le fait que l'État traditionnel ne donne plus les réponses adéquates aux citoyens et que ceux-ci cherchent autre chose.

Le concept de l'État social actif pourrait être ici une nouvelle réponse, à condition bien entendu qu'il atteigne ses objectifs. Une participation plus active, qui conduirait à une plus grande responsabilisation et une meilleure couverture des besoins nouveaux, pourrait être une barrière efficace contre toute forme d'extrémisme.

Il s'impose de veiller au respect des droits fondamentaux, surtout lorsqu'on constate des tendances conservatrices dans presque tous les pays de l'Union. Sinon, on risque de se retrouver dans des situations où des personnes, surtout les groupes les plus faibles et les plus démunis, sont écartées de la société sous prétexte qu'elles ne répondent pas à la « norme ». En défendant une participation active, on défend leur inclusion.

La participation n'est donc pas uniquement une question d'emploi : la formule selon laquelle « every job is a good job » ne répond pas à

l'interprétation qualitative que nous devrions donner à la notion de participation.

Pareille interprétation qualitative suppose de nouvelles règles du jeu pour l'organisation du plein emploi à l'avenir, celui des hommes et des femmes. Il ne s'agit pas de plaider en faveur d'un revenu de base universel et inconditionnel, mais bien pour une conception plus souple du travail, dans laquelle les personnes participant au marché du travail peuvent aisément y entrer et en sortir – entre autres afin de pouvoir prodiguer des soins, mais aussi afin de se recycler et de « recharger leurs accus » (c'est dans ce cadre que s'inscrit la justification d'un accès volontaire généralisé à la semaine de quatre jours).

Si on peut dès lors admettre que la participation active est nécessaire, on peut se demander sous quelles formes cette participation peut être réalisée. Le Ministre préconise ainsi certains outils, tels que les investissements, la responsabilisation, le sur mesure, etc.

o **La notion d'investissement**

L'État social actif reconnaît la vulnérabilité individuelle qui résulte de la dépendance. Mais en même temps, il souligne qu'une partie de cette dépendance peut être évitée. La dépendance croissante n'est pas une loi de la nature mais une conséquence de changements socio-économiques. Donc elle est elle-même susceptible de subir une intervention humaine. Pour cette raison, outre les allocations sociales, il faut des *investissements*, par exemple dans la formation et l'enseignement dans les lieux du travail et en dehors de ceux-ci.

o **La notion de responsabilité**

L'État social actif ne dirige pas mais délègue. Il ne doit pas être une autorité purement donneuse d'ordres mais une autorité qui oriente les individus et les organismes en les encourageant à choisir les voies voulues. Reconnaître les *responsabilités* sociales et les attribuer avec justesse sont par conséquent d'une importance essentielle.

Il existe une certaine réticence, au sein du débat social, à invoquer la responsabilité. La crainte apparaît assez rapidement de reprocher aux allocataires sociaux, jusqu'à preuve du contraire, une présomption de faute.

Il faut préciser ce que l'on entend par la responsabilité personnelle et, d'autre part, la responsabilité collective. Prenons un exemple trivial.

Admettons que nous vivions dans un monde sans sécurité sociale. Un père partage ses biens entre ses deux fils, qui ont reçu la même éducation mais sont fort différents. Le fils aîné vit sobrement et parcimonieusement et se satisfait des simples plaisirs de l'existence. Il peut en retirer beaucoup plus de bonheur que le fils cadet qui a besoin de champagne et de caviar tous les jours pour être heureux. Lorsque le père partage ses biens en deux parts

égales, le fils aîné l'appréciera beaucoup plus que le fils cadet. Mais personne ne contestera que le principe d'égalité a été respecté.

Admettons maintenant que les deux fils aient les mêmes habitudes de consommation mais que le fils aîné est en parfaite santé tandis que le fils cadet est paralysé depuis son enfance et qu'il a besoin de diverses sortes d'aides. Lorsque le père partage ses biens en deux parts égales, nous estimerons probablement que le principe d'égalité n'a pas été respecté. Pourquoi ? Parce que nous considérons que les différences de goût relèvent la plupart du temps de la responsabilité individuelle, par exemple parce que nous estimons qu'il s'agit du libre arbitre, alors que pratiquement personne ne considère que la responsabilité personnelle est engagée dans le cas de malformations physiques.

On peut tirer de ceci une double conclusion. Premièrement, la recherche d'égalité inclut par définition une question de responsabilité, sinon nous en arrivons à des solutions absurdes (l'égalité exige que le père donne plus d'argent à son fils qui a des goûts de luxe). Deuxièmement, étant donné que l'idée d'égalité constitue l'essence de la démocratie sociale, nous ne pouvons intégrer la responsabilité individuelle dans notre discours que si cette responsabilité renvoie à une solidarité logique avec les personnes qui, indépendamment de leur volonté, sont victimes des circonstances. Dès lors, même en cas de parfaite égalité des chances formelle (un objectif qui n'est par ailleurs pas encore atteint) dans un contexte de plein emploi, une certaine redistribution des revenus peut encore se justifier.

En outre, la question de la responsabilité dépasse le contexte *individuel*. Les organisations sociales peuvent encore être traitées de « groupes de pression » tant que cette appellation ne signifie pas qu'elles veulent échapper à leur responsabilité sociale.

Dans l'assurance maladie belge, cela se traduit par exemple par la plus forte responsabilité à attribuer tant aux financiers (dont les employeurs et les syndicats) qu'aux assureurs et aux dispensateurs de soins. Lorsqu'on reconnaît, dans le cadre de l'assurance maladie belge, que les médecins jouissent d'une autonomie professionnelle, cela signifie aussi qu'ils ont une part de responsabilité dans la qualité et le coût des soins de santé.

Tous les problèmes auxquels nous sommes confrontés dans le cadre de la politique sociale ne peuvent cependant se résumer à une question d'égalité assortie de responsabilité.

Certaines conséquences de choix individuels – des choix pour lesquels les personnes sont bel et bien responsables – sont tellement dramatiques, la vulnérabilité qui en découle est tellement fondamentale, que nous devons néanmoins rectifier la situation. Ainsi, un urgentiste confronté à deux blessés graves ne se demandera pas lequel des deux a respecté ou non le code de la route. Il en va de même pour un grand nombre d'autres décisions dans le domaine social, où l'on ne se demande pas comment untel en est arrivé à telle situation. La protection des personnes vulnérables, parfois

indépendamment de la raison de leur vulnérabilité, est alors une tâche que l'état social actif doit accomplir.

o **La notion de « sur mesure »**

Cette nouvelle approche veut donner des chances supplémentaires aux publics vulnérables, « à risques » : il s'agit là d'une politique préventive, d'activation, dans laquelle une grande importance est attachée au sur mesure.

Une politique de prévoyance et de surveillance n'est efficace que si elle assure aussi des soins sur mesure. Le sur mesure signifie que les groupes cibles et les objectifs doivent être identifiés avec soin et que les interventions de la politique doivent aller en profondeur et répondre au mieux aux besoins. Le sur mesure suppose que nous nous demandions si les structures existantes sont bien adaptées pour résoudre un problème social, et pas l'inverse. Le sur mesure signifie un accompagnement individuel lorsque cela peut et doit se faire. Mais le sur mesure n'est pas pour autant synonyme de contrôle et de conditionnement des besoins individuels. Enfin, il signifie la revalorisation de ceux qui possèdent la meilleure connaissance du terrain.

Ainsi, en ce qui concerne « le premier emploi » aux jeunes par exemple, les groupes cibles sont diversifiés et affinés au niveau sous-régional – certains aspects pratiques de la politique d'emploi devront toujours plus être décentralisés au niveau local. Nous avons l'espoir que des investissements rapides, personnalisés et stimulants dans la participation renforceront, en Belgique, l'application de la ligne directrice européenne visant à donner un emploi ou une formation aux jeunes avant qu'ils aient connu six mois de chômage.

Le sur mesure ne profite pas seulement au marché du travail. L'assurance maladie a également toujours plus besoin de prestations sur mesure, notamment afin d'améliorer la qualité des soins aux malades chroniques. Pour ce faire, il faut des packages de soins intégrés, adaptés à des pathologies spécifiques.

▪ **En conclusion : l'État social actif, une réponse actuelle ?**

L'État social actif implique, comme on l'a vu, une participation active mais aussi une stratégie offensive en vue de revoir les méthodes de travail et les limites de l'État social.

Ce point de départ entraîne des conséquences : accentuer la nécessité de concilier travail, famille et vie privée avec une conception large de la participation dans le cadre d'une organisation souple du travail, une mise en œuvre solidaire de l'idée de responsabilité et surtout, la constatation que l'État social actif, si nous le voulons vraiment, *n'est pas une option bon marché.*

Les régimes de prestations ne doivent pas être remplacés par des investissements sociaux mais doivent être affinés, améliorés et complétés par des investissements sociaux. L'État social actif est une option ambitieuse.

Elle suppose l'existence d'un espace européen ayant une ambition tout aussi élevée. La Commission européenne a pris l'initiative, en juillet 1999, de lancer une stratégie concertée pour la modernisation de la sécurité sociale.

L'Europe devrait ainsi s'imposer des standards d'excellence en matière de lutte contre la pauvreté et échanger systématiquement les meilleures pratiques en la matière. Imaginons que tous les États membres européens s'engagent à atteindre, dans les quinze ans, ce que les trois meilleurs ont atteint, ou du moins qu'ils évoluent manifestement dans cette direction. Plus de 60 millions de personnes sont pauvres en Europe (plus de 60 millions de personnes ont un revenu inférieur à la moitié du revenu moyen de leurs compatriotes). Si tous les États membres européens atteignent les mêmes résultats dans la lutte contre la pauvreté que les trois meilleurs États membres, il y aurait 20 millions de pauvres de moins en Europe.

La poursuite de cet objectif est également la meilleure garantie pour le maintien d'une sécurité sociale forte dans les États membres disposant de pareille sécurité sociale. La lutte contre la pauvreté nécessite une large protection sociale, qui est également importante pour la classe moyenne de la société. Un engagement de lutter contre la pauvreté implique un engagement de développer un large État social et, lorsqu'il existe déjà, de le préserver et de l'adapter continuellement aux nouveaux besoins.

Citons à titre d'illustration la politique d'égalité des chances, la non-discrimination, la sécurité et la santé au travail, la promotion du dialogue social... beaucoup de choses ont déjà été réalisées dans la plupart de ces domaines – plus que le public ne le croit en général – mais il reste encore beaucoup à faire.

o **Et en Belgique, aujourd'hui ?**

Le concept de l'État social actif a été traduit clairement dans l'accord de gouvernement : il s'agit de relever le taux de participation des actifs potentiels sur le marché du travail et ainsi relancer l'économie, en assurant par ce biais une base financière suffisante pour garantir la sécurité sociale et les nouveaux défis qu'elle rencontre. Dès le début de la législature, l'emploi et la lutte contre la pauvreté constituèrent des priorités essentielles pour le Gouvernement. Il a été décidé d'augmenter le minimex, l'aide sociale ainsi que les minima au niveau des pensions, des allocations de chômage et d'invalidité. Les salaires les plus bas ont également été relevés de manière significative et le Fonds de vieillissement, mis sur les rails dans le souci de sauvegarder l'avenir des pensions.

Il convient maintenant d'aller plus loin, de s'interroger sur la capacité de notre modèle social à assurer le bien-être de la population, aujourd'hui et à

l'avenir, et d'en conforter les principes fondateurs de solidarité et d'assurance en tenant compte de toute une série de nouveaux risques et besoins.

Le Gouvernement veut initier un débat approfondi sur cette question simple : comment l'État social actif peut-il, dans le respect des principes de solidarité et d'assurance, offrir à chacun, aujourd'hui et à l'avenir, une protection sociale adéquate ? Pour répondre de manière cohérente à cette question, il convient de fixer clairement des priorités et d'opérer des choix. C'est à un nouveau consensus social, le plus large possible, que le Gouvernement voudrait aboutir et pour ce faire, il a mis en place la procédure des tables rondes pour aborder notamment les thèmes suivants: « sécurité sociale et liaison au bien-être », « égalité des chances et protection sociale », « des allocations sociales plus équitables », « accessibilité pour tous à des soins de qualité », « nouveaux risques professionnels », mais aussi les « priorités fédérales en ce qui concerne les personnes âgées et la politique des handicapés ».

En conclusion, l'État social actif relève de façon naturelle le défi lancé à l'État social traditionnel. L'État social actif ne cherche pas uniquement à préserver ce qui existe mais tend à repousser les limites de manière à pouvoir relever de nouveaux défis. Cette attitude suppose également de nouvelles méthodes de travail pour l'autorité. L'État social actif entreprenant est proactif, investit dans les personnes, travaille sur mesure et il donne davantage de responsabilités à tous les acteurs. Par conséquent, l'État social actif est un État de personnes actives qui se fixe pour objectif la participation active de tous **et** la protection sociale. Il a sa place dans le contexte politique belge mais trouve également un écho dans la recherche d'une Europe sociale.

Ainsi, à votre question « l'État social actif constitue-t-il une troisième voie pour une autre politique ? », on peut probablement répondre positivement tout en y ajoutant un « mais » : l'État social actif consiste bien en un nouveau défi, le relever suppose une participation de tous, et qui dit « participation » pense « adhésion ».

J'espère que mon exposé lors de cette journée d'étude contribuera à la défense du concept et conduira à une plus grande adhésion.

Les politiques d'emploi et de formation au tempo de l'État social actif

par Bernard Conter

attaché scientifique à l'Institut Wallon de l'Évaluation,
de la Prospective et de la Statistique (IWEPS)

« Pas ce soir, chéri. Je dynamise ma carrière ! ». Sur nos murs, une publicité pour une haute école en appelle à la flexibilité, au dynamisme, à la responsabilité individuelle, à la formation tout au long de la vie, autant d'exigences posées par un État social actif qui suscite l'interrogation de nombreux travailleurs sociaux.

Afin de cerner les contours de cet État social actif et du modèle de société qu'il entend promouvoir, je situerai son origine, en présenterai quelques éléments de définitions avant d'interroger ses implications sur les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

▪ Aux origines de la « troisième voie » et de l'État social actif

L'État social actif ne figure pas (encore ?) dans les traités de science politique, les ouvrages sur les théories générales de l'État ni même dans les dictionnaires usuels. Il s'agit pourtant d'une référence bien à la mode, fréquemment usitée dans les discours politiques, les déclarations de principe ou d'intentions et même les conclusions de sommets européens.

La notion d'État social actif renvoie à des réflexions, des discours situés dans l'espace et dans le temps et souvent liés à des contextes ou préoccupations électorales. Les origines et les principes de l'État social actif sont très proches de ceux de la « troisième voie ». Pour en décoder les origines, il nous faut observer la dernière décennie politique aux États-Unis et en Angleterre.

Dans ces pays, l'enjeu de l'alternance politique après une longue occupation du pouvoir par des gouvernements conservateurs (Thatcher puis Major ; Reagan puis Bush) reposait sur une « récupération » de l'électorat de classe moyenne par les démocrates et les travaillistes. La récupération d'une frange « centriste » de l'électorat impliquait pour les partis dits de gauche de se donner une image plus dynamique, de défendre un programme et une vision de l'État plus efficace, plus moderne, plus active (Dassetto, 2000).

L'État ainsi promu et thématiqué par A. Giddens sous le nom de « troisième voie » valorisera, nous y reviendrons, la responsabilité individuelle et

l'esprit d'entreprise. Il ne se limitera plus à assurer un filet de protection aux individus fragilisés à un moment ou un autre de l'existence. Mais la promotion de cet État passe aussi par un procès de la social-démocratie, accusée de pousser les individus à l'inactivité. La recette rencontra son succès comme on le sait puisque Clinton et surtout Blair à la tête de son New Labour ont pu prendre les rennes du pouvoir.

En Belgique, même si nous ne nous situons pas dans le cadre d'un système électoral bipolaire et majoritaire, la conquête de l'électorat du centre constitue pour les partis un enjeu politique important. Des stratégies de repositionnement et de modernisation ont été développées par la plupart des partis. On retiendra en particulier la volonté des libéraux d'user d'un discours plus social. On notera aussi que l'ancien président des socialistes flamands, contraint de quitter un temps la politique belge, partira en Angleterre réaliser une thèse et réfléchir à l'avenir de la sécurité sociale.

La conclusion d'un nouvel accord de majorité au lendemain des élections de juin 1999 sera l'occasion idéale de valoriser ces réflexions sur l'État social actif. Une majorité composée à la fois de partis issus de l'opposition et du précédent gouvernement devait s'appuyer sur un discours rassembleur et nouveau.

Tous les partenaires s'accordent ainsi pour donner un visage plus efficace et plus dynamique à l'État social démocrate qui, dans un contexte d'évolutions sociales, démographiques, économiques et technologiques, montrerait ses limites. L'accord de gouvernement, intitulé « la voie vers le XXI^{ème} siècle », ambitionne notamment de « rétablir la confiance du citoyen en l'État, soutenir les forces créatrices de la société, donner à chacun de réelles chances de bonheur et d'épanouissement et assurer la protection sociale de tous les citoyens » (Gouvernement belge, 1999) et fait explicitement référence à l'État social actif. Cependant lorsqu'il s'agit d'aborder précisément les contours de cet État social actif, les interprétations des partenaires sont très divergentes. L'État social actif est, pour M. Alaluf, « une expression blairiste parfumée de coalition arc-en-ciel ».

On peut donc dire que la notion d'État social actif se rapproche plus, pour utiliser les termes de J.-M. Barbier, du « concept mobilisateur » que du concept descriptif. Un concept mobilisateur rassemble, incite à l'action, donne un sens et légitime des pratiques. Il est de l'ordre du discours, du slogan. Un concept descriptif, par contre, est développé à la suite d'une analyse, de comparaisons, et aide à comprendre le réel.

La notion d'État social actif trouve également, depuis le sommet de Lisbonne (mars 2000), ses lettres de noblesse dans les textes européens. Elle intègre là un ensemble d'idées déjà développées à ce niveau de pouvoir – qu'il s'agisse de la société de la connaissance ou de l'éducation tout au long de la vie, d'employabilité ou d'adaptabilité des travailleurs. Dans la déclaration finale des Quinze, l'idée d'investissement dans les ressources humaines par l'État est très présente, de même que celle de compétitivité. L'ambition des moyens mis en œuvre est de faire de l'Europe, selon une

formule très souvent relayée, « l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde ».

La pénétration de la notion d'État social actif dans le discours européen pourrait s'expliquer – il s'agit d'hypothèses – d'une part par le fait que les principes énoncés recourent ceux qui animaient déjà la politique européenne et d'autre part par la convergence des approches de quelques leaders politiques européens s'appuyant dans leurs pays respectifs sur l'idée de troisième voie.

On a ainsi pu assister à la publication d'un manifeste commun de Blair et Schröder sur la troisième voie, ou encore d'une déclaration commune Blair-Verhofstadt. Ces textes, ces convergences de vues ne sont pas sans influence sur les sommets ou la politique européenne.

Ainsi, les lignes directrices européennes pour l'emploi adoptent une rhétorique très « troisième voie » lorsqu'elles proposent « de mobiliser les capacités intellectuelles et cognitives des travailleurs pour leur permettre de contribuer de façon créative à la société ».

La notion d'État social actif a donc, en Belgique, un rôle de justification à la fois d'une coalition gouvernementale et de la mise en œuvre des politiques européennes, essentiellement en matière d'emploi et de protection sociale.

▪ Une nouvelle perspective de l'action publique

Cette nouvelle conception de l'action publique arrive à point en Europe au moment où l'intégration monétaire – et des marchés des biens et services – est en voie d'achèvement, où les instances européennes, toujours confrontées à un chômage de masse, se cherchent des objectifs sociaux. Le gouvernement belge bénéficie aussi de l'aubaine : un tel discours permet à une majorité, dont la principale force de cohésion est la rupture avec le passé, d'esquisser un projet d'avenir. Mais, si l'annonce d'un changement des orientations politiques est peu crédible dans un jeu de majorités toujours partiellement reconduites, l'annonce d'une mutation de système est, en termes marketing, plus porteuse. La confusion est cependant entretenue entre ce qui deviendra peut-être une nouvelle doctrine politique et un accord de gouvernement.

En Belgique, l'État social actif n'est pas né par décret. Il s'appuie en partie sur une amplification de l'influence d'idées anciennes et un redéploiement de mesures existantes (formation professionnelle, réduction des cotisations sociales, activation des allocations de chômage, etc.). D'une manière générale, les principes de l'État social actif s'inscrivent dans un discours social plus large attribuant aux individus plus d'autonomie et de responsabilité par rapport à leur « employabilité ».

L'État social actif veut donc dynamiser les individus, les extirper de l'inactivité dans laquelle la social-démocratie, l'État providence les a poussés.

On peut s'interroger sur les fondements et l'opportunité d'une soudaine mise en cause de la social-démocratie. Bien que perfectible, ce système n'a-t-il pas permis aux populations européennes, au cours des trente glorieuses, de bénéficier d'un partage des fruits de la croissance ? Ajoutons que les filets de la protection sociale, financée par une socialisation du revenu des travailleurs, ont permis de limiter l'impact des crises en évitant à nombre d'individus de basculer dans la précarité.

Ce modèle de l'État providence, jugé trop peu efficace, est remis en cause : en garantissant des revenus de remplacement, qualifiés de dépenses passives, les pouvoirs publics n'inciteraient plus suffisamment les individus à travailler. Les individus, comme l'État, ne seraient finalement plus assez actifs. Il conviendrait de les « activer ».

Plus que le développement de quelques mesures d'activation du chômage, la réelle transformation de système apparaît ici. Le point d'application de l'intervention de l'État semble se déplacer. Là où l'on considérait, hier, que le chômage était un problème d'équilibre de structures, on se rabat aujourd'hui sur les comportements individuels. Il s'agit d'activer les individus – les remobiliser, les inciter et, à certains égards, les contraindre – de même que l'on active les allocations sociales.

Ce changement d'approche n'est pas sans signification. Il revient à faire porter, non plus sur les grands acteurs socio-économiques mais sur l'individu – et peut-être sur l'individu seul – la responsabilité de son insertion dans l'emploi ou de sa situation professionnelle. « Vous êtes chômeurs, c'est que vous n'êtes pas assez disponibles, trop peu actifs, vous manquez de compétences, de formation » comprennent les milliers de demandeurs d'emploi. Après une période d'inactivité, pour bénéficier du droit aux allocations de chômage, il ne suffit plus de se déclarer « demandeur d'emploi », il y a lieu de démontrer que l'on est actif dans la recherche d'emploi, que l'on se forme. Refuser les petits boulots, le travail temporaire ou intérimaire ou un travail sans rapport avec ses expériences, ses attentes, ses intérêts restera-t-il longtemps considéré comme socialement acceptable, voire légitime ?

Dans ce modèle, l'éducation et la formation occupent une place centrale. Le discours social tenu aux jeunes, aux travailleurs occupés, aux demandeurs d'emploi n'est pas fondamentalement différent. Les jeunes qui sortent aujourd'hui des écoles ont pour la plupart intégré la prophétie selon laquelle les savoirs acquis seront dépassés après quelques années, que l'emploi à vie n'existe plus, que la formation continue – le lifelong learning – s'impose à eux comme une évidence. Le demandeur d'emploi, quant à lui, doit prendre son destin en mains, adapter ses connaissances aux besoins de l'économie, s'activer, se former. Quant aux travailleurs, il leur appartient d'anticiper les déclassements ou licenciements en étant toujours attentifs à actualiser leurs compétences, à multiplier leurs atouts, à rester « employables ».

S'il revient aux individus de se prémunir du risque de chômage, les pouvoirs publics se voient confier un rôle nouveau. Il s'agit désormais de mobiliser les individus au moyen d'incitants ou de contraintes, de garantir un droit individuel à la formation, de rendre plus concurrentielles et de flexibiliser les offres de formation, de veiller enfin à leur conformité aux besoins de l'économie.

Une logique de marché est donc fortement présente. La compétition instaure, dit-on, un gage de qualité. D'une part, les individus veilleront à être plus compétitifs au jeu de « chaises musicales de l'emploi ». D'autre part, les acteurs de la formation, mis en concurrence, veilleront à développer les offres les plus pertinentes et rentables en termes d'insertion, les plus adaptées aux évolutions technologiques des outils de production.

La fonction de création d'emplois revient pour l'essentiel aux entreprises. A l'État de leur en accorder les moyens, c'est – à – dire, essentiellement, de veiller à l'abaissement du coût du travail.

▪ **L'État social actif, habit de carnaval du libéralisme ?**

N'assisterions-nous pas ainsi à un retour déguisé d'une politique libérale ou néo-libérale ? L'importance accordée à l'initiative individuelle et à l'entreprise pourrait le faire penser. La réalité est sans doute un peu plus complexe.

On le sait, le discours libéral classique était le suivant : le meilleur État, c'est l'État qui gouverne le moins. Ce n'est pas le cas du discours sur l'État social actif, puisque non seulement l'État existe, mais il est actif. L'État se doit d'être important, efficace, actif, d'investir dans l'éducation et la formation, de venir en appui aux individus.

Il s'agit également d'un État qui soutient l'entreprise dans son rôle social de création d'emplois. Blair et Schröder affirment ainsi que l'État n'est plus le régulateur du marché mais le « compagnon de route du marché ».

En résumé, si le discours libéral pur est « laissons les individus se débrouiller », le nouveau discours sur l'État social actif serait « *donnons aux individus toutes les chances de se débrouiller dans le jeu du marché* ». Pour l'UNICE – la voix du patronat européen – les conclusions du Sommet de Lisbonne représentent la voie à imposer à l'Union européenne. En effet, il considère que nous n'allons pas assez vite pour réaliser les objectifs d'élévation du taux d'emploi et de développement des offres de formation – notamment des formations tout au long de la vie.

D'autres lobbies, comme la Table ronde européenne (ERT) présidée par C. De Benedetti, présentent des rapports soutenant que pour faire face au vieillissement de la population, il faut limiter les pensions jugées trop généreuses, relever l'âge de la retraite, augmenter le taux d'emploi, réduire la dette publique, introduire des recettes par capitalisation, etc. (Math, 2001).

Ce discours, qui affiche à la fois des objectifs économiques et sociaux, représente en substance celui de l'État social actif.

▪ Effets sur les politiques d'emploi et de formation

L'objectif principal de l'État social actif est d'augmenter le *taux d'emploi*, qui se définit comme le rapport du nombre des personnes âgées de 15 à 64 ans à l'emploi sur la population totale âgée de la même tranche d'âge. Elever le taux d'emploi dans l'ensemble des pays européens à 70 %, comme le prévoit la stratégie de Lisbonne, signifie que sur dix personnes de 15 à 64 ans, sept doivent être à l'emploi.

Pourquoi cet objectif d'élévation du taux d'emploi ? L'emploi crée la richesse et garantit la « cohésion sociale ». C'est aussi un moyen de financer les retraites. En effet, l'évolution démographique est telle que le taux de dépendance, c'est-à-dire le nombre de personnes inactives par rapport au nombre d'actifs, a tendance à s'accroître.

Si l'objectif d'augmenter le nombre de personnes à l'emploi est bien légitime, se focaliser ainsi sur un taux d'emploi est discutable, pour deux raisons au moins. D'abord, d'un simple point de vue technique. Pourquoi tenter de maximiser le nombre de personnes travaillant entre 15 et 64 ans ? En Belgique, nous avons un taux d'accès à l'enseignement supérieur parmi les plus élevés au monde. Dans la tranche d'âge des 15 à 25 ans, les taux d'emploi sont très faibles, ce qui, si l'on ne devait compter avec un important chômage des jeunes, serait une excellente chose. Devrions-nous inciter les jeunes à sortir plus rapidement de l'école pour rejoindre le marché du travail ?

Nous pouvons également interroger la volonté d'activation des plus âgés : avec 400.000 demandeurs d'emploi, pourquoi ne pas chercher à offrir du travail à ces derniers avant de limiter les préretraites ?

Pourquoi viser une élévation du taux d'emploi plutôt qu'une diminution du taux de chômage ? Deux éléments commencent à être mis en évidence par certains économistes et certains sociologues critiques.

Premièrement, le chômage a un effet important de limitation de la hausse des salaires. En effet, une situation de plein chômage limite les revendications salariales et la contestation de la flexibilité. Dans un contexte de chômage élevé, un individu refusera moins facilement un emploi à mi-temps ou payé en dessous de ce qu'il espérait. Aujourd'hui, même si la conjoncture repart, le « problème du coût du travail » est continuellement remis en évidence. Certains vont jusqu'à mettre en cause l'indexation automatique des salaires. Nous pouvons ainsi nous demander si l'objectif de s'intéresser au taux d'emploi plutôt qu'au taux de chômage ne profite pas d'abord aux entreprises : augmenter l'offre de travail par la mise en concurrence des individus et contenir ainsi l'effet que cela pourrait avoir sur les salaires.

Deuxièmement, garder des individus qui sont dans l'entreprise en prolongeant l'âge de la retraite, ou attirer des femmes au foyer d'un niveau d'éducation de départ plus élevé, est probablement moins coûteux pour l'entreprise que d'engager des chômeurs inactifs depuis de nombreuses années.

Le moyen d'augmenter le taux d'emploi est procuré par les différents outils d'activation. L'activation concerne à la fois les dépenses publiques et les individus.

Les allocations sociales peuvent ainsi être utilisées comme aides à la remise à l'emploi ; elles seront alors transformées en bonus, en partie de salaire. Cette idée se concrétise dans un ensemble de programmes d'emploi, tels que, par exemple, les plans ACTIVA (une prime de 500 € continue à être payée, par l'ONEM, au demandeur d'emploi qui a été engagé, de sorte que l'employeur n'a plus qu'à payer la différence pour que le salarié ait un salaire net identique à celui qu'il recevait autrefois).

L'activation concerne aussi les individus. Il s'agit de veiller à ce que ceux-ci ne restent pas inactifs mais développent leur « employabilité ». De nombreux outils sont ainsi mobilisés : offre de formation, travail de suivi individuel, parcours d'insertion, suivi des bénéficiaires du revenu d'intégration, dispositifs de coaching, de remise à l'emploi, de resocialisation, plans d'accompagnement des chômeurs, etc.

Cette activation peut être lue de deux façons. Nous pouvons avoir une lecture très enthousiaste, estimant qu'il est positif de ne plus laisser les individus seuls face au chômage, à attendre qu'un employeur ait la bonté de venir frapper à leur porte pour leur offrir l'emploi idéal. Le message de l'État social actif ne sera pas seulement : « Vous prenez vos responsabilités » mais aussi : « Nous sommes à vos côtés pour vous orienter, vous proposer des bilans de compétences, vous suggérer la formation la plus adéquate, pour vous aider à postuler au mieux ; nous sommes à vos côtés même dans l'emploi, pour vous inciter à rester et à adopter toutes les exigences comportementales adéquates pour occuper l'emploi ».

Un autre regard sur cette activation peut être posé. Il s'attachera aux conditions concrètes dans lesquelles se trouvent les individus « activés ».

Premièrement, les dispositifs d'activation sont souvent présentés comme transitionnels sans être toujours transitoires. Ils sont présentés comme des tremplins, mais les garanties de passage vers un emploi stable sont parfois inexistantes. Le message transmis aux participants aux dispositifs est le suivant : « Ce temps (de formation, de travail, etc.) vous permet de capitaliser de l'expérience. C'est une chance qui vous est donnée, en tant que demandeurs d'emploi, pour acquérir un bagage supplémentaire qui vous permettra de vous battre sur le marché de l'emploi ».

Certains de ces dispositifs sont aussi caractérisés par une amputation de la rémunération. Par exemple, dans le cadre du plan Rosetta, l'employeur est autorisé à payer le jeune à concurrence de 90 % du salaire en vigueur s'il

offre une formation. Ainsi, outre les réductions des cotisations sociales apportées, on demande que le jeune investisse lui-même dans son expérience professionnelle (en renonçant à 10% du salaire auquel il aurait droit). D'autres formules d'activation, parfois organisées sur des temps partiels, offrent des rémunérations inférieures au salaire minimum. Des rémunérations peuvent aussi être fluctuantes, notamment dans le système de l'intérim d'insertion.

L'activation de l'allocation, par le passé réservée, pour l'essentiel, à des travaux d'utilité collective, à des travaux dans le domaine social ou culturel, est aujourd'hui réalisable dans le marché, ce qui ne va pas sans poser un certain nombre de questions.

Enfin, se pose la question du contrôle de l'individu : l'accompagnement prévu dans les dispositifs s'accompagne lui-même d'un contrôle dont les modalités ont fait l'objet de nombreux débats.

▪ Conclusion

L'État social actif nous adresse des questions pertinentes. En effet, les trappes à chômage, les lourdeurs administratives, les complexités des politiques de l'emploi, par exemple, constituent des éléments conduisant parfois à refouler un certain nombre d'individus hors du marché du travail, les empêchant d'accéder à l'emploi ou rendant celui-ci peu attractif financièrement.

Les réponses proposées ne sont cependant pas incontestables. La stimulation de l'initiative individuelle et l'activation des dépenses publiques ne constituent pas des réponses adéquates et suffisantes au déséquilibre du marché du travail. Celles-ci peuvent, certes, être très profitables aux individus qui possèdent des capitaux culturels, scolaires ou financiers importants. Elles peuvent aussi profiter aux entreprises qui verront le coût et la réglementation du travail diminuer et pourront profiter d'une main-d'œuvre dynamique, bien formée et directement opérationnelle. Mais pour des individus moins armés sur ce marché très compétitif, cet individualisme peut devenir, comme le dit Robert Castel (1995), un individualisme négatif, c'est-à-dire un système pénalisant parce qu'il priverait justement ceux-ci des protections collectives nécessaires à leur insertion et à leur épanouissement.

Si un État veut être à la fois social et actif, il se doit d'abord de renforcer la protection des individus les plus fragilisés. Ces individus qui ne doivent pas être considérés comme fragilisés en vertu de leurs caractéristiques individuelles mais parce que les conditions de marché et d'emploi ont évolué.

▪ Bibliographie

Alaluf M. (2000), Dictionnaire du prêt à penser, EVO, Bruxelles.

Bonvin J.-M. (2000), " Existe-t-il une troisième voie? ", dans Les Politiques sociales n°3-4, Mons.

Castel R., Les métamorphoses de la question sociale, Fayard, Paris, 1995.

Clavel G., La société d'exclusion, L'Harmattan, Paris, 1999.

Clerc D., Condamnés au chômage ? Travail et emploi : faux débats et vraies questions, Syros, Paris, 1999

Commission européenne (1995), Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive, Luxembourg, OPCE.

Concialdi P. (2000), " Un plein emploi au rabais ? " dans L'Economie Politique n°8.

Conter B. (2000), " La formation professionnelle, une politique active de l'emploi ? " dans Les politiques sociales, n° 3-4.

Conter B., Zachary M.-D. (2000), " Les vices cachés de l'État social actif ", dans Démocratie n°22, novembre.

Conter B., Maroy C., (1999) " Développement et régulation de la formation professionnelle continue " dans Groupe Avenir - UCL, Des idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve.

Dassetto F. (2000), " La troisième voie, L'État social actif et leurs (fausses) évidences ", dans Politique n° 18, octobre.

Gazier B. (1990) " L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation " dans Sociologie du travail, n°4, pp. 575-585.

Gouvernement belge (1999), La voie vers le XXIème siècle, Accord de gouvernement du 7 juillet.

Laidi Z. (1999), " Qu'est-ce que la troisième voie ? " dans Esprit, mars-avril.

Lebeau E. (2000) " État social actif: de gauche ou de droite? " dans Démocratie n°22, novembre.

Marlière P. (2000), " Un social-libéralisme ni vraiment social, ni vraiment libéral ", dans Politique n°18, octobre.

Math A. (2001), « Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas des retraites » dans La chronique internationale de l'IRES n° 72, octobre.

Paugam S. (dir), L'exclusion : l'état des savoirs, La découverte, Paris, 1996.

Schwartz B., Moderniser sans exclure, Paris, La Découverte, 1995

Tanguy L. (dir), L'introuvable relation formation-emploi, La documentation française, Paris, 1986.

Verly J., Les rouages de l'emploi, Academia, 1999

Wuhl S., Insertion : les politiques en crise, PUF, Paris, 1996.

Zachary M.-D., Conter B (2001), " Services de proximité et activation du chômage ", dans Ouvrage collectif, Economie sociale et intégration européenne, L'Harmattan, Paris.

Synthèse des débats

▪ **Politiques européennes : d'un côté l'emploi, de l'autre la lutte contre la pauvreté**

Pascale VIELLE met l'accent sur les différences notoires qui existent, au niveau de l'Union Européenne, entre les dispositifs mis en œuvre, d'une part dans le champ de l'emploi et d'autre part dans le champ de la lutte contre l'exclusion sociale et contre la pauvreté. Autant le premier – c'est-à-dire celui qui prévoit les 70% – de taux d'emploi, est contraignant et implique un suivi très régulier, autant l'autre ne comporte que trois objectifs très généraux, beaucoup moins exigeants, la contrainte étant relative puisqu'il s'agit de la « soft law ».

▪ **État social actif : disparition du collectif et de la solidarité ?**

Pascale VIELLE souligne que le passage de l'État libéral à un État Providence se traduit par le passage d'une logique de responsabilité à une logique de solidarité, d'une logique de l'individu à une logique du collectif. Or, dans le discours sur l'État social actif de la représentante du Cabinet VANDENBROUCKE, le mot collectif et le mot solidarité ne sont pratiquement pas apparus. En revanche, on y a énormément parlé de responsabilité et d'individu. Selon Pascale VIELLE, il s'agit d'un signe assez clair de la disparition d'un certain nombre de valeurs qui fondaient l'État Providence.

Annick PONCE reconnaît ne pas avoir souligné, dans son exposé, la notion de solidarité. Elle a principalement insisté sur l'aspect « activation » et ce qu'il comprenait : activation au sens large et pas seulement au sens d'emploi. Dès le départ, elle a souligné la mission du social et le côté préservation – et en fait amélioration – de la protection sociale existante. Selon la représentante du Ministre VANDENBROUCKE, l'état social actif est parti du constat que l'État social traditionnel n'arrivait plus à répondre à tous les besoins. « Cela ne veut pas dire qu'on supprime tout ce qui existait et qu'on le remplace par autre chose. On essaye de conserver les acquis. Justement, pour pouvoir permettre à la solidarité de continuer, il faut une nouvelle base et élargir cette base. Élargir cette base, c'est l'activation ».

Mariet VANDERSTUKKEN, permanente interprofessionnelle pour les travailleurs sans emploi à la FGTB de Charleroi, ne partage pas l'avis de Madame PONCE, à savoir que la notion de solidarité est toujours présente dans l'État social actif : « Cette notion n'existe plus dans le vécu des individus qui, licenciés suite à la délocalisation de l'entreprise, se retrouvent dans la situation de chômeur de longue durée. Dans le nouveau concept d'État

social actif, c'est la valeur de la concurrence qui se met de plus en plus en place. Et la concurrence tue ».

▪ **Qui active ? Qui désactive ? Qui sanctionner ?**

Pasquale COLLICHIO (FGTB - Charleroi) s'interroge : « Quand on parle d'activation et d'État social actif, une question se pose : Qui désactive ? Quelle est la responsabilité des désactivateurs ? Quelles sont les contraintes de ceux qui, sans responsabilité collective bien souvent, rien que pour augmenter un profit immédiat, mettent des gens à la porte ? En Belgique, au niveau juridique, la facilité de licenciement est déconcertante par rapport à d'autres pays ».

Pascale VIELLE apporte des éléments de réflexion à propos du droit de licenciement, qui renvoient à une question importante n'ayant pas été évoquée : la dégradation des statuts de l'emploi. Un problème de plus en plus important se pose pour tout le monde, à savoir de pouvoir jouir d'une sécurité économique dans un contexte de plus en plus mouvant.

Cette sécurité – la priorité selon Pascale VIELLE – doit être un équilibre à trouver entre un statut de l'emploi plus ou moins fort et contraignant pour l'employeur, et des prestations sociales plus au moins élevées. Peu de pays ont réussi à trouver l'équilibre adéquat entre ces deux aspects.

Beaucoup de pays, par exemple les pays latins, avaient des statuts d'emploi très contraignants pour les employeurs. Il était presque impossible de licencier des individus une fois engagés. Cela a deux effets. D'une part, les prestations sociales, assez vastes en général, couvrent peu de risques. D'autre part, davantage d'employeurs engagent au noir et le travail informel se développe de plus en plus. Ce qui n'est souhaitable pour personne. L'effet inverse s'observe dans d'autres pays, comme le Danemark, où les prestations sociales sont très généreuses mais où le statut de l'emploi est beaucoup plus flexible. Il y a donc beaucoup plus de rotation sur le marché du travail. Il faut trouver un équilibre adéquat et, selon Pascale VIELLE, c'est une erreur de réfléchir uniquement en termes de prestations de sécurité sociale.

Le plus grave qui puisse se produire, c'est lorsque les deux aspects se dégradent simultanément, ce qui, souligne la chercheuse, semble être le cas en Belgique. Des notions telles que la qualité de l'emploi et « la flexisécurité » doivent être explorées de façon très concrète pour trouver un bon équilibre entre les deux aspects.

Selon Bernard CONTER, la qualité de l'emploi apparaît à nouveau comme une certaine garantie ou une certaine couverture dans le discours politique. « On nous dit vouloir mettre absolument 70 % des personnes à l'emploi. On nous dit qu'il ne s'agit pas de n'importe quel emploi. On veut faire attention à la qualité de l'emploi. Mais, concrètement, qu'est-ce que cela signifie ? Cela veut dire qu'au niveau européen, des indicateurs sont créés pour mesurer la qualité de l'emploi dans différents pays. Ces indicateurs sont le fruit de négociations telles entre les États membres que finalement,

sans vouloir dire qu'ils ne signifient plus grand chose, ils ont certainement perdu de leur saveur. Il existe des indicateurs sur la qualité de l'emploi qui ne tiennent pas compte, par exemple, de la question du travail de nuit. Il y a un certain nombre d'indicateurs qui ont été mesurés, pondérés. L'Angleterre, par exemple, ne veut pas entendre parler de salaire moyen ou de salaire minimum. On nous dit que les États membres font chaque année un exercice statistique très difficile de mesure de la qualité de l'emploi. Cela n'empêche pas n'importe quel gouvernement européen de développer, par des dispositifs, une zone de plus en plus floue entre l'inactivité et l'emploi, en s'appuyant sur des petits boulots, sur des demi statuts, sur des rémunérations amputées, etc. »

Mariet VANDERSTUKKEN (FGTB Charleroi) s'inquiète du fait que l'activation des chômeurs, des minimexés et des jeunes qui sortent de l'école s'accompagne toujours d'un contrôle et d'une menace de sanctions par l'ONEM. Elle trouve que les critères sont assez subjectifs : « Comment un fonctionnaire de l'ONEM va-t-il pouvoir juger qui est assez actif et qui ne l'est pas ? ».

La syndicaliste souligne par ailleurs que, de l'autre côté, on active le patronat en lui payant des sommes importantes, mais que nulle part on ne voit des systèmes de contrôle de l'État sur le patronat belge. « Comment vérifier qu'un patron ne va pas licencier un salarié avec un contrat à durée durable dans des bonnes conditions pour le remplacer par un chômeur ? On sait très bien qu'il y a un nombre important de patrons qui ne vont pas embaucher, qui veulent rester sous un seuil pour, entre autres, ne pas permettre aux syndicats d'entrer dans l'entreprise et de la contrôler ».

Bernard CONTER appuie l'idée que la question de la réciprocité et de la responsabilité mériterait d'être posée dans toute la thématique de l'État social actif. « Alors qu'on prône la responsabilité des individus, il y a un déséquilibre entre deux types d'acteurs sur le marché du travail. La question de la responsabilité n'est pas opposée à l'employeur. Concrètement, les employeurs ont des obligations du type obligation d'embauche de 3 % de jeunes. Le plan Rosetta donne aux entreprises un certain nombre d'avantages, en termes de réduction de cotisations ou en termes d'activation d'allocations. Il faut savoir qu'à côté de Rosetta, il y a eu un paquet de réduction de cotisations équivalant à 80 milliards de francs belges, soit l'ensemble des cotisations de chômage, qui ont été mis dans la balance de la négociation. Mais qu'en est-il des employeurs en ce qui concerne l'embauche des jeunes ? Je n'ai pas vu une entreprise qui aurait été sanctionnée ou montrée du doigt alors que la législation le prévoit. En effet, les moyens ne sont pas mis œuvre. Par contre, nous lisons chaque semaine dans la presse que l'ONEM ne suspendrait pas assez de chômeurs, que le FOREM ne suspendrait pas assez de dossiers de demandeurs d'emploi à l'ONEM, etc. »

▪ **Derrière les discours idéologiques, quels intérêts ?**

Selon Omer ARIJS, formateur à l'ASBL Alpha Mons Borinage, avec le discours sur l'État social actif, nous avons pu voir comment se fabrique un discours idéologique, à savoir comment, effectivement, une sorte de théorisation en vase clos se fabrique à une distance phénoménale de ce qui se passe concrètement sur le terrain et de ce que vivent les gens au quotidien. Par ailleurs, le discours idéologique cache aussi des intérêts. Le formateur s'interroge sur les intérêts objectifs du Ministre VANDENBROUCKE et de ceux à qui il est rattaché.

Charles LEJEUNE, Secrétaire Général de la FCSS et de la FCSSB, se demande si finalement, du côté d'une partie des socialistes, l'avènement de ce nouveau discours, de cette nouvelle théorie, de ce nouvel habillage idéologique, n'est pas une des façons de reprendre ses marques face à ce que nous connaissons depuis une trentaine d'années – à savoir la difficulté des politiques, et plus particulièrement de la gauche, à rester maître du jeu sur les plans économique et structurel. « Dès le moment où nous assistons à un abandon progressif du monopole de l'État et du politique sur le macro-économique, le seul champ qui peut encore être investi par le politique ne ressort-il pas des dynamiques individuelles ? D'où un discours qui se construirait beaucoup sur le principe de responsabilisation individuelle ? N'y a-t-il pas du côté du Ministre VANDENBROUCKE, et du côté d'une partie des socialistes, une impasse politique ? L'État social actif ne représente-il pas une sorte de porte de sortie ? ».

En réponse aux questions soulevées, Annick PONCE soutient que – il ne faut pas se le cacher – l'enjeu de la sécurité sociale est important dans deux dimensions : « Dans la dimension politique, il y a l'enjeu de l'acquis socialiste de la sécurité sociale par rapport aux revendications libérales. Dans la dimension communautaire, on entend dire du côté de la Flandre qu'on va faire mieux « chez nous », à condition de « nous » donner les moyens. Il s'agit finalement de rabaisser le socle de solidarité pour permettre d'être solidaires en Flandre avec « notre » système de sécurité sociale à « nous » ».

Selon la représentante du Ministre VANDENBROUCKE, une des réponses de la part des socialistes flamands et francophones était de trouver cette troisième voie de l'État social actif, qui était un compromis, mais qui permet de maintenir le socle de la sécurité sociale fédérale, et donc de pouvoir aussi travailler dans les différents secteurs de la sécurité sociale fédérale.

▪ **Participation à la vie culturelle et sociale ?**

Un travailleur social note qu'il a souvent été dit que l'État social actif ne consiste pas uniquement à remettre des gens au travail, mais à les faire participer à la vie en société, culturelle, citoyenne. Le travailleur se demande s'il y a un exemple d'une mesure qui ait été prise sur le plan législatif – il ne parle pas de projets privés, associatifs, etc. – pour encourager la participation

des personnes au chômage ou de minimexés à la vie culturelle ou à la vie sociale.

Bruno VINIKAS souligne le décalage existant entre des mesures prises au niveau fédéral et leurs éléments d'application gérés politiquement, normativement, structurellement, financièrement, à un autre niveau, totalement autonome, que sont la région, la communauté, voire le niveau local. Ainsi, toute participation culturelle relève d'un niveau de pouvoir qui n'est certainement pas le fédéral. Le fédéral a tendance à refédéraliser beaucoup de choses, par exemple dans le domaine de l'emploi ou de la lutte contre la pauvreté. Jusqu'ici il s'est abstenu, et pour cause, de vouloir refédéraliser l'action culturelle.

Annick PONCE insiste sur le fait que dans le secteur de la santé ou des pensions – qu'elle connaît mieux que le secteur de l'emploi – beaucoup de choses se font, notamment en termes d'activation de la personne et donc de la culture. Au niveau de la région Wallonne, il existe un décret : le projet de vie en maison de repos. Cette thématique a été intégrée au niveau fédéral dans le groupe de travail sur le financement des maisons de repos. «On considère – cela fait partie des nouvelles revendications – que celles-ci ne sont pas des parkings pour vieillards. L'activation des personnes âgées passe par un vrai projet de vie, la qualité des soins, l'accès à la culture, etc. Il s'agit d'un exemple concret de l'État social actif appliqué dans le secteur de la santé. C'est aussi une manière de répondre à tous ces dangers de détricotage de la solidarité en gardant les bases, les acquis et en construisant quelque chose de nouveau au-dessus ».

Bernard CONTER met en exergue le fait que la participation à la vie sociale est évidemment une exigence au moins dans le discours de l'État social actif. Dans le discours d'un certain nombre d'autres acteurs, le combat de l'éducation permanente, mené pendant des années, visait aussi l'ouverture à la participation sociale. Aujourd'hui, nous passons du thème de l'éducation permanente à la formation tout au long de la vie qui doit être adaptée aux exigences de l'activité productive. Selon lui, nous assistons donc à un certain recul.

Selon le chercheur, une mesure qui permettrait de dynamiser la participation sociale serait de libérer du temps, en tous cas pour les individus qui travaillent. Il y a les moyens de la participation mais aussi le temps de la participation. Pour un État social actif qui veut à la fois faire contribuer davantage de personnes à la sécurité sociale et permettre aux individus de s'investir dans la culture, le sport ou les loisirs etc., Bernard Conter s'étonne de l'absence de débat sur la question de la réduction du temps de travail.

Approche culturelle et linguistique

par Omer Arijs

formateur au Centre Alpha Mons Borinage

« État social actif », « ESA »... agir dans le politique et le social, c'est aussi agir dans le langage. C'est agir dans le tissu social à travers les mots, l'invention de concepts, la malaxation de l'imaginaire, l'invention de symboles et de mythologies. Par les mots, l'on tente de dire le réel tel qu'on souhaite le percevoir. Par les mots, l'on tente de modeler le réel dans le sens où l'on souhaite l'orienter.

Le concept d'État social actif n'est pas le simple fruit de la pensée des penseurs. Il vient confirmer, justifier, dynamiser des pratiques préalables d'activation des chômeurs, minimexés et de toute personne dite « exclue », « désaffiliée ». La contractualisation des chômeurs et minimexés, les plans d'accompagnement, les processus de formation et d'insertion (Entreprises de Formation par le Travail, Organismes d'Insertion Professionnelle, Parcours d'Insertion, Contrat de Sécurité, Contrat de Société), les Programmes de Résorption du Chômage, les Emplois Service... autant de mots déjà usés renvoyant à des pratiques que les nouveaux termes d'« État social actif » viennent confirmer. C'est qu'il faut les mots pour dire de façon positive, stimulante, la logique de fonctionnement pratique de la société. Il faut lever le doute. Ce même réel pourrait être désigné autrement : « étatisation », « contrôle », « relégation », « déplacement des responsabilités », « blanchiment de la fracture sociale »... quel est le rapport ici entre les mots et les pratiques, les réalités vécues par les personnes et les couches sociales ?

Le concept d'ESA est ambigu. Dans cette terminologie, qui est social ? C'est l'État. Qui est actif ? C'est l'État. Mais il l'est en activant la personne précarisée ou exclue qui est sommée d'être elle-même active pour son insertion. Sa « citoyenneté » est « recherche active d'emploi ». Elle se trouve dans un « contrat » avec l'État, via ses institutions, le CPAS, le travailleur social, l'ORBEM, le FOREM, le placeur... elle devient composante du jeu étatique. Le concept d'ESA suggère que l'État englobe les personnes qui deviennent des rouages de sa gestion. Dans la pratique, on constate une présence renforcée de l'État, et les associations du secteur social sont de plus en plus les exécutantes des politiques publiques. Elles aussi passent des contrats, des conventions. Ici tout le monde est « partenaire ». Sauf l'entreprise qui est absente de cette contractualisation : elle joue dans une autre pièce, dans un autre langage, celui de la compétitivité. Ici pas d'État social actif.

Le concept d'État social actif est rattaché à tout un système conceptuel où trônent aussi les concepts de contrat, de partenariat, d'insertion, de citoyenneté, de traçabilité, de formation, d'allocations, de

chômage, de minimex, de travail social, etc.... les maillons de la nouvelle culture du chercheur actif d'emploi.

Le langage de la sphère du social, intégré de plus en plus dans la sphère étatique, est d'un autre ordre que le langage de la sphère économique compétitive. La dualité se creuse davantage. Aux uns l'activation, aux autres la compétitivité. A ce niveau, chacun des deux univers fonctionne sur lui-même. Il y a lieu de débarrasser l'entreprise des questions sociales. De façon plus subtile pourtant, entre les deux univers, les enjeux sont connectés. L'insertion étatique sociale active est contrôle social de l'exclusion nécessaire à la machine compétitive. Et la logique sociale fonctionne dans la soumission à la logique d'entreprise non dite. Le travail social est tri, organise une recevabilité, impose tacitement une course compétitive entre les formes multiples de recours à l'action sociale gérée par l'État.

Les langages établissent des classements, des répartitions, fractionnent le réel, valorisent et dévalorisent, responsabilisent et innocentent. Le malheur et le bonheur doivent être imputés aux acteurs différenciés et hiérarchisés. Que désigne-t-on par chômage, activité, social, État, exclusion, insertion, motivation, manque de bonne volonté, abus...? La lutte pour les mots est au cœur de la lutte sociopolitique. Elle est reliée à la lutte pour l'image que chacun a de soi et de la société.

L'Etat Social Actif entrevu par une assistante sociale

par Fabienne Perot

coordinatrice du Centre Liégeois de Service Social

Voici vingt ans que je travaille dans le social et je ne sais toujours pas comment il tourne ! En effet, je pense que s'installer dans une vie routinière en travail social est impossible, tant les alchimies relationnelles qui le composent sont multiples...

A la base, nous avons la pauvreté. Elle se module avec le temps, se transforme en fonction de la vie quotidienne et des événements qui viennent la bousculer.

Dans les années soixante, les électroménagers à la portée de tous font leur apparition. Chaque ménage se devait d'acheter machine à lessiver, percolateur et bien d'autres articles. Le domaine des outils de communication allait aussi cavalier pour évoluer du téléphone à manivelle au GSM, de la télévision noir et blanc à l'écran à cristaux liquides, des vidéocassettes au DVD, de l'énorme poste de radio au mini walkman, de la machine à écrire aux touches à l'ordinateur. Bref, les folies consommatrices ont pris place et avec elles, l'endettement des particuliers s'est méchamment accru.

Des événements « économique-socio-politico » bousculent également Monsieur et Madame tout le monde. Par exemple, je citerais : la crise du pétrole en 1973, la chute du mur de Berlin en 1980 et, tout récemment, le 11 septembre 2001.

Ainsi, avec la pauvreté, l'exclusion, l'isolement, l'anéantissement sont rencontrés en travail social. Les problématiques sociales se diversifient, se complexifient. Les difficultés financières, de logement, de santé physique, d'assuétudes, de santé mentale, de relations familiales, etc. se cumulent et se bousculent. Les personnes laissées pour compte vivent en perte de lien social, en repli dans la honte, en abandon du sens de la vie.

Les travailleurs sociaux, durant de nombreuses années, vont alors tresser des filets de mailles de plus en plus serrées, pour tenter de sortir de l'eau toutes ces personnes aux prises avec la noyade et désireuses de ne pas couler.

Puis progressivement – depuis, il me semble, une dizaine d'années – les actions sociales développées par les institutions publiques et privées se sont transformées. La relation d'aide s'est contractualisée, planifiée dans le temps.

Plus récemment, les législations accordant des revenus aux personnes se sont modifiées : allocations pour handicapés, pensions de retraite, minimex, aide sociale, allocations de chômage, toutes des matières de notre sécurité sociale bougent.

C'est bien, c'est moche, il y a les deux aspects. Mais il y a surtout une dynamique d'action sociale qui est tout autre. Il ne s'agit plus de tresser des filets mais bien d'apprendre la technique du trampoline ! Il ne s'agit plus de seulement sortir de l'eau mais bien d'aller de l'exclusion à la réinsertion.

Aux prises avec notre travail de terrain, nous ne mesurons pas instantanément les conséquences des décisions politiques en matière d'action sociale. Heureusement, des journées de réflexion comme celle de ce jour nous permettent une prise de recul, une remise à niveau de nos méthodes d'intervention.

Pratiquement, aujourd'hui, le travail social s'inscrit inévitablement dans une dynamique de projets avec la personne en difficulté. Cette manière de travailler se veut plus respectueuse des personnes, des institutions et de la société. Mais l'évolution vers cette manière de travailler est-elle identifiée par chacun ? Avons-nous à notre disposition tous les outils indispensables à la réalisation des projets d'insertion, de réinsertion pour tous ?

La dimension logement-formation-emploi occupe une place prioritaire dans cette manière de travailler, mais nous restons avec le sentiment que décrocher un logement décent et un contrat d'embauche en 2002 n'est pas aussi simple que de trouver de l'eau dans la Meuse !

Même si je ne l'ai pas encore cité, je vous ai décrit comment j'identifie le contexte de l'État social actif dans mon travail social auprès des personnes.

Pour illustrer ce que je viens de dire, je vais vous parler de ce que je perçois de la dynamique engendrée par l'État social actif au niveau du projet « Relais Social de Liège ».

Par le passé, l'action sociale faisait référence à l'assistance. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, où les questions sociales posent le problème de la cohérence, du lien social et de l'amélioration de la qualité de vie.

Ce changement d'environnement concerne à la fois la définition, la mise en place de politiques publiques, l'expression de la demande des usagers auprès des services adéquats et l'indispensable professionnalisation dynamique des services sociaux.

Les principes sur la base desquels Monsieur le Ministre DETIENNE et ses collaborateurs ont engagé le travail du Relais Social s'articulent autour de la réalité de ce changement. Le Relais Social est une structure partenariale de services publics et privés, qui s'inscrit dans une dynamique de collaboration plutôt que de concurrence. Il tend à organiser des actions en direction des personnes en détresse sévère.

Le changement proposé devrait permettre de dépasser les cloisonnements et les champs d'action des services basés sur les manques décelés auprès des usagers.

Le Relais Social a donc pour objectifs :

- de coordonner les différentes démarches, publiques et privées ;
- de les inscrire dans une logique de travail en réseau ;
- d'assurer la formation continuée des différentes personnes impliquées qu'elles soient professionnelles ou bénévoles ;
- de tisser un dispositif d'analyse et d'évaluation des besoins des personnes, tout comme des actions et interventions développées pour y répondre ;
- d'offrir un lieu de parole et de concertation pour tous les « acteurs » du projet.

Il s'agit d'amener de la cohérence et du sens dans les démarches existantes, pas de créer de nouveaux services mais bien d'améliorer ce qui existe. L'enjeu est d'articuler l'urgence au travail social à long terme, en donnant un rôle d'acteur aux usagers, en établissant des relais d'intervention faisant de l'action en tuilage.

En conclusion, je pense que l'État social actif implique de travailler à tous les niveaux par projets, en prenant le temps de mesurer et surtout d'évaluer ce que l'on fait.

Cette dynamique m'apparaît positive tant qu'elle se maintient dans une logique créatrice mais attention, elle engendre aussi une logique plus destructrice amenée par des souhaits d'efficacité et de rentabilité économique qui se marient mal avec l'action sociale.

Le point de vue du collectif « Droits pour tous ! »

par David Poissonneau
membre du collectif

Je vais prendre la parole au nom du collectif « Droits pour tous ! », qui regroupe une partie des associations de défense des usagers de services sociaux à Bruxelles. Droits pour tous est né de la volonté commune d'usagers de services sociaux, de travailleurs sociaux et de militants souhaitant unir leurs efforts dans la défense de certains droits fondamentaux : le droit à un revenu permettant de vivre dignement, le droit à un logement décent, le droit au travail, le droit de choisir son travail ou sa formation.

Nous avons, avec d'autres associations telles que La ligue des Droits de l'Homme, Droits Devants, le front commun des SDF et bien d'autres encore, mis sur pied en juin 2001 la plate-forme d'opposition à la réforme du minimex, proposée par le Ministre de l'Intégration sociale M. Johan VANDE LANOTTE. Je vais parler de ce projet de loi et du combat que nous avons mené contre, car il représente sans doute une application concrète du concept d'État social actif. Comme vous le savez peut-être, cette réforme, après un an de débats et six versions du projet de loi, a été votée à l'unanimité moins une voix (celle du député indépendant V. DECROLY) à la chambre en juin dernier. Les récents arrêtés royaux d'application de la loi ont permis à M. VANDE LANOTTE de balayer les amendements obtenus à la suite des pressions exercées par la plate-forme et, timidement il faut bien le dire, par Ecolo.

A peine ce projet était-il concrétisé qu'un nouveau projet allant dans le même sens était présenté au Parlement. Il s'agissait cette fois de mettre au travail rapidement les jeunes chômeurs en stage d'attente. A ce rythme, il est très probable que ce type de mesure concernera d'ici peu l'ensemble des demandeurs d'emploi. Le minimex n'était en quelque sorte qu'un ballon d'essai. Ces réformes font suite aux résolutions prises par le conseil européen à Lisbonne en 1999 à propos de l'activation des dépenses passives. Je crois que le débat qui nous occupe aujourd'hui se situe ici. Les lois sociales changent, le travail social se doit donc de changer. Les institutions européennes et, partant, les pouvoirs publics nationaux, mettent en place un arsenal législatif visant à contraindre les allocataires sociaux à travailler aux conditions voulues par les entreprises marchandes.

Les résultats sont là : en Belgique, une bonne partie des minimexés est aujourd'hui obligée, sous peine de sanctions, de signer des contrats

d'embauche à durée déterminée, à temps partiel, le plus souvent au salaire minimum. De quels emplois s'agit-il ? Demande-t-on aux intéressés ce qu'ils ont envie de faire dans la vie, quelles sont leurs qualifications ? Eh bien non, légalement parlant désormais, les institutions sont en droit de ne pas tenir compte de l'avis des allocataires dans le choix de leur nouvel emploi. Les notions de qualité de l'emploi, dont parlait Madame la représentante du Ministre des Affaires sociales, ne se vérifient en aucune manière dans les textes de loi déposés par le gouvernement ; pas plus que l'encouragement de la formation, celle-ci devant impérativement être liée à un emploi précis. Le projet que nous avons combattu stipule d'ailleurs que les CPAS seront habilités à juger si oui ou non, tel étudiant est en droit de poursuivre les études qu'il désire faire ou s'il doit se mettre au travail tout de suite. Dans le cas des contrats à temps partiel, le minimexé mis au travail touchera un salaire équivalent à son allocation et perdra les protections en matière de santé dont il bénéficiait auparavant.

L'insertion socioprofessionnelle dont il est question n'est donc destinée qu'à dynamiser le marché du travail précaire. L'État social actif, si l'on considère du moins qu'il est aujourd'hui concrètement mis en application, contribue largement au renforcement d'une société à plusieurs vitesses, où des millions de personnes (en Europe) sont constamment ballottées entre le chômage et les emplois sans perspective et, qui plus est, sévèrement sanctionnées si elles refusent de marcher dans ce jeu.

Parlons des personnes qui dépendent financièrement du chômage ou du CPAS. Croire qu'elles sont satisfaites de leur situation et ne désirent pas la changer est une insulte dans la mesure où leurs revenus sont, dans la majorité des cas, largement en dessous du minimum nécessaire à une existence digne. Je n'ai pas moi-même défini des critères de dignité, c'est l'État belge qui l'a fait, en fixant la quotité de biens insaisissables à 850 € par mois, soit une augmentation de 67 % par rapport à l'actuel revenu d'intégration, anciennement appelé minimex.

Croire que le travail, n'importe quel travail, est l'unique moyen pour elles de s'émanciper socialement est une absurdité que même les plus ardents défenseurs de l'État social actif n'osent affirmer sans nuance. Que fait-on pour que ces personnes aient la possibilité, par exemple, de participer à la vie culturelle ? Que fait-on pour que ces personnes puissent construire et exprimer leur citoyenneté ou leur créativité ? Presque rien. En tout cas, rien en comparaison des moyens dégagés pour les mettre au travail. Bien sûr, on répondra qu'après tout le chômage ne doit pas ressembler à des vacances permanentes payées par la collectivité, ce qui est certainement vrai. Mais rassurons-nous tout de suite, c'est très loin d'être le cas. Le chômage est une situation très mal vécue par la plupart des gens. Faire appel au CPAS est considéré par beaucoup comme une humiliation, à tel point que de nombreuses personnes se résignent à le faire au moment où elles sont déjà complètement débordées par leurs problèmes. Être au chômage, être au CPAS, cela n'amuse personne et tout le monde voudrait bien en sortir.

Je ne développerai pas ici les propositions d'alternatives, pour réduire durablement le chômage, à la mise à l'emploi forcé. Je ne suis pas venu pour cela et, d'ailleurs, Droits pour tous, qui n'a jamais été invité à participer à l'élaboration des politiques sociales, n'a pu, jusqu'à présent, qu'exprimer son désarroi et son indignation face à la violence déployée par les pouvoirs publics à l'encontre des allocataires sociaux. Je dirais simplement que la créativité et les compétences existent aussi chez les allocataires sociaux et qu'encore une fois, c'est faire montre d'un paternalisme du plus mauvais goût que de considérer qu'ils ne sont bons qu'à occuper des emplois précaires.

Nous appelons donc les travailleurs sociaux à ne pas se faire les porte-parole de telles politiques et à informer les usagers sur le peu de droits qu'il leur reste, voire à contester ces lois devant ceux qui les ont mises en place. C'est une tâche difficile, peut-être même risquée dans certains cas. Mais si le travail social consiste à aller chercher des personnes dans un supposé dehors afin de les remettre, de force s'il le faut, à l'intérieur d'un système qui vient de les éjecter, il est évident qu'ils ne resteront pas et que leur ressentiment envers la société ne fera que s'accroître, avec tous les dangers que cela comporte.

L'État social actif et la grande exclusion

par Yvon Henry

chef de projet du service EQUAL des Relais Sociaux de Liège

Je vais aborder la thématique plus particulière de ce qu'on pourrait appeler la grande exclusion sociale, au travers du monde associatif et du service public, à l'échelon local. Je tenterai de montrer comment ni l'État Providence, ni l'État social actif ne répondent à cette problématique qu'est la grande précarité. Pour éviter les malentendus, il me semble utile de commencer par tenter de définir la grande précarité, même si les définitions ont le désavantage de cantonner et de segmenter les gens dans des compartiments.

Nous pouvons classer la grande exclusion sociale selon trois paramètres. Il s'agit des individus :

- en situation économique au seuil ou en dessous du minimex ;
- qui ont une déficience ou une absence de repères sociaux et culturels ;
- présentant habituellement une fragilité psychologique importante.

Ces personnes vivent en général dans les grandes villes. Il s'agit de la population qui fréquente les rues, les abris de nuit, les abris de jour, toutes les institutions, les services, les associations s'occupant de l'urgence.

L'associatif et le service public se manifestent par rapport à cette grande exclusion à l'échelon local, généralement dans les grands centres urbains. Comment sont-ils amenés à intervenir ? Pour répondre à cette question, il me semble utile de faire un bref détour historique.

Il faut se rappeler que dans les années 70, la crise économique a commencé à faire naître le doute dans les capacités de l'État et du système social de l'époque à résoudre tous les problèmes qui pouvaient se poser – et donc à mettre en doute la capacité de l'État Providence à remplir ses obligations en matière de plein emploi, de sécurité sociale, etc. Paradoxalement, parallèlement à cette crise économique, des dispositions légales allant dans le sens d'un renforcement de l'État Providence ont vu le jour, notamment la législation sur le minimex en 1975, la législation sur l'aide sociale et la création des Centres Publics d'Aide Sociale en 1976.

Il est évident que ces deux phénomènes ne se sont pas volontairement mis en place en même temps. Cela a eu néanmoins des répercussions par la suite sur la manière dont les pouvoirs locaux et les associations locales ont été amenés à répondre à ces problèmes d'exclusion. Remarquons également

que si l'État Providence n'a pas répondu à ces problèmes de grande exclusion sociale, ce n'est pas parce qu'il n'était pas prêt à y répondre. L'État Providence considérait essentiellement le citoyen comme un travailleur, et tout le filet social était basé sur le travail ou le non travail. On ne tenait pas compte des personnes exclues quasiment définitivement du marché de l'emploi pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure.

Des situations d'urgence sont apparues, auxquelles les CPAS naissants ont rapidement été confrontés et auxquelles ils ne pouvaient pas faire face d'une manière efficace, pour toute une série de raisons liées à la structuration des services publics et à leur bureaucratie interne. Les situations d'urgence devenaient de plus en plus manifestes, criantes, et surtout visibles et dérangeantes. Cette tendance s'est exacerbée fin des années 80, début des années 90.

En même temps – autre parallèle, autre paradoxe –, est né dans la société un sentiment d'insécurité de plus en plus fort, surtout dans les centres urbains. Ce sentiment d'insécurité était lié à des faits réels – agressions, déprédations, etc. – vécus par les individus d'une manière forte et répercutés par les décideurs politiques sous l'effet de la montée de la violence urbaine mais également de la montée de l'extrême droite.³

Ces deux phénomènes que sont d'une part l'insécurité urbaine – liée à des violences réelles ou induites – et d'autre part la marginalisation croissante des personnes de la grande exclusion sociale, se sont télescopés. En effet, à cette époque sont nés les contrats de sécurité générés par l'État central mais confiés aux pouvoirs locaux, aux villes en l'occurrence.

A côté de cela, on ne parvenait toujours pas à répondre aux urgences vitales : trouver un toit, à manger et de quoi se vêtir. Ce sont ceux qui étaient le plus immédiatement disponibles qui ont répondu à ces situations : les associations implantées au niveau local et qui, pour la plupart, étaient issues historiquement du monde chrétien. Il y a eu un cheminement parallèle, toujours au niveau local, entre les services publics et ces associations : les problèmes étaient traités dans l'urgence et non dans le long terme. Par conséquent, ni ceux-ci, ni leurs causes, ne pouvaient être éradiqués.

Les associations, constituées essentiellement de bénévoles au départ, se sont progressivement professionnalisées par le biais de toute une série de processus développés parallèlement en réponse à la montée du chômage. En créant les CST, Guy Spitaels a été le premier Ministre du Travail à s'occuper du problème. Il y a eu ensuite une série d'autres types d'emploi précaires : PRIME, ACS, Rosetta, etc.

Soulevons un autre paradoxe. « Grâce » à la montée du chômage et à la politique de gestion du chômage qui était caractérisée par ces types

³ Yvon Henry note que, paradoxalement, personne n'émet un sentiment d'insécurité par rapport à un autre phénomène qui, statistiquement, est d'une beaucoup plus grande ampleur : l'insécurité routière (1500 morts par an dues aux accidents de route). Tout le monde continue à prendre sa voiture, à circuler normalement sans faire attention, sans avoir de craintes en sortant de chez soi.

d'emploi précaires, ont pu être mis à disposition des associations de travailleurs – notamment des travailleurs sociaux – pour offrir un service plus professionnel que celui rendu par les bénévoles devant ces situations. On a ainsi tenté de résoudre les problèmes liés à l'urgence par des politiques de résorption du chômage qui touchait d'autres catégories de la population. Néanmoins, ces politiques n'ont pas réussi à résorber complètement le chômage. Les pouvoirs publics ont dès lors commencé à resserrer la ceinture et à demander des contributions financières aux associations auprès desquelles elles subsidiaient des travailleurs. Ces associations, au départ autonomes et indépendantes, se sont trouvées dans des situations de plus en plus précaires. Elles ont été de plus en plus amenées à solliciter des subventions auprès des pouvoirs publics, en plus des emplois fournis par les programmes de résorption du chômage. Une dépendance est née de ces associations vis-à-vis des pouvoirs généralement régionaux mais également communautaires, fédéraux, voire européens via le fond social européen.

Il faut noter que parallèlement à la professionnalisation de ces associations – mais aussi à leur précarisation – une approche plus pertinente du problème de la grande pauvreté et de la grande exclusion sociale s'est développée, non plus en réponse à l'urgence, mais en réflexion sur les causes de l'exclusion.

Simultanément, les pouvoirs publics locaux, paradoxalement, se sont trouvés également de plus en plus dans une situation de précarité⁴. Nous assistons notamment à la précarisation des CPAS qui sont les premiers acteurs publics au niveau local, dépendant des finances communales. En effet, ceux-ci manquent de moyens pour réaliser leurs missions et sont de plus en plus confrontés aux phénomènes de la grande pauvreté et de la grande exclusion sociale, liés en outre à la montée de l'insécurité. Pris entre deux feux, il faut répondre à l'urgence mais également aux phénomènes de l'insécurité. Se renforce alors un phénomène de stigmatisation du fait que les victimes de l'exclusion seraient également victimes mais aussi auteurs parfois, de problèmes d'insécurité. Devant toutes ces problématiques, les contrats de sécurité sont nés, effectivement avec un volet social et un volet sécuritaire.

Quelles ont été les réponses à ces problèmes ?

Il y a eu la création, notamment à Liège, de dispositifs sortant du cadre administratif habituel des services publics et de la manière dont ceux-ci sont régis. De plus en plus de travailleurs sociaux ont été engagés – y compris dans des services publics – sous forme d'emplois précaires. Des ASBL ont également été mises sur pied.

Un glissement s'est ainsi opéré entre l'associatif et le public. En effet, comme je l'ai expliqué plus haut, en se professionnalisant, l'associatif est devenu de plus en plus dépendant des subventions publiques et de ce fait,

⁴ Yvon Henry souligne que ce sont essentiellement les grandes villes qui sont concernées : « Nous connaissons la situation des grandes villes en Wallonie, à Bruxelles, en Belgique d'une façon générale. Tout le monde a connu les péripéties – et elles ne sont pas terminées – financières de la ville de Liège et du CPAS de Liège ».

s'est précarisé. D'autre part, les services publics, pour répondre de manière plus efficace à l'urgence sociale, créent des ASBL.

L'État social actif, où en est-il là-dedans ? Moi je ne le vois pas. Que ce soit dans une forme édulcorée ou dans une forme puissante à la Blair ou à l'américaine, peu importe. Pourquoi ? Personnellement, je pense que les phénomènes d'exclusion tels que je les ai décrits ne préoccupent absolument pas l'État social actif. Nous avons parlé d'employabilité, etc. Il est clair que les populations que j'ai décrites n'arriveront jamais sur le marché de l'emploi de l'économie de marché, marchande, où la compétitivité et la rentabilité sont les leitmotifs.

Je crois que la préoccupation générale est de circonscrire ces phénomènes à l'échelon local et de mener des politiques qui, de la manière la plus généreuse et la plus volontariste, ont tendance à faire en sorte que cette exclusion n'existe plus, c'est-à-dire que les causes de cette exclusion n'existent plus. Mais pour parvenir à cela, il faudrait arriver aux racines du problème : les causes économiques et sociologiques. J'ai parlé de l'incidence économique, du seuil de pauvreté pour ces populations. C'est l'aspect de la configuration économique de la société.

Il y a également l'aspect culturel, la perte de repères sociaux et culturels résultant de l'individualisation exacerbée de notre société, où il n'y a plus de projets collectifs. Les personnes les plus fragilisées n'ayant plus de repères, de modèles – bons ou mauvais – se trouvent face à elles-mêmes, à des situations qu'elles ne parviennent plus à gérer.

A l'échelon local, on essaie de contenir le problème en créant des services qui vont accueillir ces personnes autant que faire se peut, sans trop de désagréments pour la population globale⁵.

D'autre part, il y a des velléités d'insertion de ce public dans une société qui par essence les rejette. Nous en arrivons à un autre paradoxe : comment (ré) insérer socialement ces personnes qui, de toute façon, n'ont pas leur place dans la société telle qu'elle est maintenant ? Je n'ai pas de réponse toute faite. En tant que travailleurs sociaux, nous apprenons à marcher en marchant. Face à ces réalités impitoyables, nous essayons d'innover au possible, tout en étant nous-mêmes confrontés à la précarité de notre emploi. Autrement dit, des séances de réflexion comme celle-ci permettent peut-être de prendre le temps et le recul nécessaires pour ne pas être constamment confrontés à l'urgence des situations que nous vivons.

⁵ Yvon Henry note que généralement, les premiers demandeurs de l'ouverture d'abris de jour et d'abris de nuit sont les commerçants et les policiers.

Synthèse des débats

▪ État social actif et grande exclusion

Robert NEYS s'interroge sur l'effet de mesures prises dans le cadre de la mise en place de l'État social actif. Ne pourraient-elles pas accroître la grande exclusion ?

Selon Yvon HENRY, il s'agit effectivement d'un risque : « Si on place l'insertion sur le champ de l'insertion socioprofessionnelle uniquement, dans le système de marché où nous nous trouvons, seules seront intégrées les personnes ayant les capacités de rentabilité et de compétitivité adéquates ».

Il y aura une gradation :

1. Ceux que l'on va parvenir à intégrer dans le système : généralement des personnes qui se trouvent accidentellement au minimex, à l'aide sociale ;
2. Ceux que l'on va insérer dans des parcours d'insertion qui, à la limite, deviennent des parcours occupationnels. Ils n'arriveront jamais sur le marché de l'emploi ;
3. Ceux qui ne parviennent pas du tout à s'insérer dans un parcours d'insertion. On les retrouvera dans des services et dans des systèmes où on essaie de faire au mieux et de lancer une bouée, pour qu'au moins ils s'y accrochent.

La grande difficulté est d'éviter que certains CPAS n'en viennent à des systèmes de quota pour obtenir des subventions qui leur seront attribuées sur leur réussite particulière en terme d'insertion. D'où le danger qu'ils mettent le paquet sur ceux qui sont facilement réinsérables et oublient les autres. C'est un risque qui se manifeste surtout auprès des CPAS les plus précarisés, dans des communes où la part du revenu intérieur brut est la plus faible. Un effet pervers qui renforce la grande exclusion ».

Yvon HENRY remarque, par ailleurs, que c'est surtout de l'action locale dont il a été question jusqu'à présent. Celle-ci ne doit pas être dissociée de l'action globale. Les CPAS sont a quia, tirent des sonnettes d'alarme à tout bout de champ. Le problème est que l'État Providence, ou l'État social actif, peu importe, n'a pas envisagé la résolution des problèmes de la grande exclusion sociale à un niveau global, macro. Il laisse aux services de première ligne la responsabilité de les résoudre. Or ceux-ci ne disposent pas des moyens pour envisager la réponse aux causes des problèmes et n'agissent que sur les conséquences. Ce sont toujours des emplâtres sur une jambe de bois. Des emplâtres plus ou moins beaux, plus ou moins stériles, mais qui ne résolvent pas les causes fondamentales du problème.

▪ État social actif et missions du travailleur social

Les intervenants s'interrogent sur la place du travailleur social face aux nouvelles réglementations induites par l'État social actif. Quelle est sa marge de manœuvre ? Quelle est sa place par rapport aux publics vis-à-vis desquels il a un certain nombre de missions à remplir ? Comment peut-il remplir son rôle d'agent de changement ?

○ Les trois missions du travailleur social

Yvon HENRY rappelle les trois missions du travail social : « Le travailleur social est confronté au niveau de son travail quotidien, qu'il soit dans le service public ou dans le secteur associatif, aux trois axes du travail social ».

1. Le premier axe - **l'aide** -, tout le monde en convient depuis très longtemps.
2. Le **contrôle** est certainement l'axe le moins toléré par les travailleurs sociaux eux-mêmes, mais il s'insinue insidieusement partout dans les pratiques du travail social. C'est peut-être là où le contrôle est le plus patent (les CPAS dans les SAJ par exemple), où le travailleur social en est le plus conscient, qu'il peut le plus facilement prendre du recul : il reconnaît qu'il s'agit effectivement de sa mission première, mais qu'il peut développer autre chose à côté. Par contre, dans des services où le contrôle apparaît moins d'une manière institutionnelle, il existe pourtant, parce que nous avons une culture personnelle nous amenant à faire se livrer les gens sur leur vie intime. De ce fait, d'une certaine manière, nous les contrôlons. En fonction de ce qu'ils nous ont raconté de leur vie, nous sommes amenés à intervenir dans leur vécu personnel. C'est, à la limite, inévitable. Il faut dès lors veiller à éviter les risques à la fois pour l'utilisateur et le travailleur social. Très rapidement, un travailleur social, par exemple dans le secteur de la santé mentale, peut devenir un agent involontaire d'étouffement social plutôt que d'émancipation sociale.
3. Le troisième axe est le **changement**. Nous pouvons l'interpréter de deux manières : le changement individuel ou le changement collectif. Si nous nous bornons uniquement au changement individuel, nous en revenons à la notion de contrôle – nous disons aux individus : « changez pour mieux correspondre à ce que nous attendons de vous ». Il y a aussi la dimension du changement collectif. Je crois que le travailleur social, dans la mesure où il est confronté aux inégalités et aux injustices que génère la société, ne peut pas s'abstraire de faire une analyse sur la manière dont la société fonctionne, et donc de tenter à son niveau, individuellement et collectivement, de générer du changement collectif. Ma préoccupation personnelle est qu'un travailleur social ne peut s'abstraire d'un engagement politique non

pas partisan, mais politique en tant que transformation de la société. Il devient sinon un intendant social – comme on appelait au début du siècle les travailleurs sociaux – ayant uniquement pour but de calmer les choses pour que le bénéficiaire, l'utilisateur, le client, le travailleur, le chômeur – les appellations peuvent varier – reste le plus calme possible et ne dérange surtout pas l'ordre social établi.

« Les trois axes que j'ai définis du travail social ne peuvent bien sûr pas être mis sur un pied d'égalité. Il y a une gradation en fonction de la situation et de l'institution dans laquelle chaque travailleur social se trouve, de sa pratique et du type d'utilisateurs auxquels il a à faire face ».

o **Le changement, une illusion ?**

Plusieurs intervenants attirent l'attention sur le fait que la majorité des travailleurs sociaux ont une motivation au changement, mais ils s'inquiètent d'observer que le changement est très peu présent dans les faits. Ils s'interrogent sur les freins au changement et proposent des pistes d'action.

Pour Omer ARIJS, « nous sommes coincés dans un système de fonctionnement, de discours et de pratiques ». Ce système doit rendre des comptes quelque part. Les associations dépendent de plus en plus du public. Elles sont subventionnées pour des tâches et des missions. Elles sont mandatées par les pouvoirs publics. Il y a en effet un décloisonnement entre les pouvoirs publics et l'associatif. On clique souvent public et associations alors qu'il y a beaucoup de transitions entre les deux : nous appartenons aux mêmes coordinations (coordinations sociales, coordinations immigrés, carrefour d'emploi, etc.) ; nous appartenons à des lieux de plus en plus semblables, où ont tendance à s'installer un discours unique, une pratique unique, une convergence, etc., même s'il y a une différence sur laquelle nous pouvons aussi insister.

Cela pose énormément de questions sur les facteurs de changement. Il y a peut-être des ruptures à introduire dans les discours et les pratiques. Pouvons-nous être une Fédération des Centres de Service Social et être actifs dans le changement ? Peut-être pouvons-nous poser la question aux syndicats. Nous pouvons aussi poser la question aux travailleurs sociaux, dans la mesure où ils sont motivés au changement. Eux, qu'est-ce qu'ils font ? Est-ce que le syndicat est le seul porteur de changement ?

Omer ARIJS soutient qu'à part changer la société, il y a peut-être des concepts sur lesquels travailler. Est-ce que résister, c'est seulement dire non à l'État social actif ? Est-ce qu'il n'y a pas des lieux d'inventivité ? Le formateur souligne qu'il faudrait pouvoir décloisonner le social, le connecter à un travail culturel. Travailler sur une matrice culturelle, sur nos modes de pensée. Faire une éducation permanente interne. Il y a des divisions entre les secteurs. Tout travail sur la symbolique, sur le discours est réservé à, par exemple, l'éducation permanente qui est archi-mal payée. Il y a à connecter

différentes choses. Coincés dans le social, nous ne faisons que radoter son discours.

Pour le syndicaliste Pasquale COLLICHIO, « si nous voulons vraiment changer quelque chose, **il faut essayer de remettre en commun les constats des travailleurs sociaux** (dont certains sont aussi des syndiqués) pour interpeller ensemble, et non pas individuellement, leurs pouvoirs. Il ne faut pas croire qu'il est simple, dans une organisation syndicale, de prendre le parti des invendus sur le marché du travail. Ce sont aussi des machines lourdes qui ont des intérêts corporatistes. C'est propre à toute organisation que de ne pas vouloir le changement. Il faut aller ensemble avec nos constats, sans en refaire le bréviaire annuel ou bisannuel. Droits pour tous, avec d'autres mouvements comme Droits devant, pourraient être des catalyseurs, des partenaires efficaces pour poser des questions de l'extérieur avec l'aide de gens de l'intérieur. C'est indispensable et urgent. »

Répondant à la question d'un travailleur qui s'inquiète du rôle de plus en plus mineur joué par le syndicat, sur la perte de l'élan de ses débuts, Pasquale COLLICHIO soutient que « tant qu'il y a encore des syndicats, il y a encore de l'espoir. Le tout, c'est de savoir ce que nous en ferons, nous tous. Le syndicat, ça n'existe pas. C'est une association qui, en tous cas sur papier, est démocratique. Le tout est de connaître le mode d'emploi et de s'arranger collectivement pour se faire entendre et pour prendre le pouvoir ».

Selon Charles LEJEUNE, « **le grand problème c'est de trouver des interlocuteurs**, c'est d'établir un rapport de force à partir de nos professions, des milieux que nous représentons, pour imprimer un certain nombre de lignes que nous voudrions voir développer dans le social. La difficulté dans laquelle nous sommes, c'est d'être effectivement des acteurs relativement périphériques d'un système de pensée et de politique générale qui se néolibéralise de plus en plus ». Il est fermement convaincu que l'État social actif, dans son inspiration et ses méthodes, est une des variantes ou un des déguisements du libéralisme social. La question qui le préoccupe est de savoir comment les assistants sociaux mettent le doigt sur les limites des différentes réformes législatives auxquelles ils ont à faire face. Comment peut-on faire pour réorganiser un rapport de force qui nous permette d'être entendus et d'être acteurs de transformation de politiques sociales, et d'ailleurs pas seulement de politiques sociales, mais de politiques tout court ?

Charles LEJEUNE souligne qu'en posant la question du rapport de force, on interroge le lieu où celui-ci s'organise et où s'opèrent les changements. Il se méfie de toute position qui culpabilise les travailleurs sociaux rencontrant l'immense difficulté – pas une plainte, une difficulté récurrente – de gérer le fait qu'ils ont à faire face à une situation répétée de mise en échec d'une partie de leur travail. Ajouter, à la réflexion sur ces difficultés, une culpabilisation de leur impuissance politique est quelque chose de peu porteur. Cela met en exergue l'utilité de s'outiller d'instruments pour analyser, mettre des mots et redonner sens aux impasses du social, même si elles se répètent ou s'accroissent. C'est peut-être cela aussi, faire de la politique.

Pour Bruno VINIKAS, « nous pouvons faire du changement partout, mais **il y a des lieux du changement**, des lieux davantage prédestinés à cela. Il y avait peut-être un moment de l'histoire, qui s'arrête aux années soixante, où les organisations syndicales étaient aussi des lieux de changement politique. Ce moment est passé. »

Les lieux de changement politique, ce sont les organisations politiques. Cela ne veut pas dire qu'on ne parle de changement politique que dans les organisations politiques. La fin du vingtième siècle et le début du vingt et unième sont, pour Bruno VINIKAS, davantage une grande période de confusion politique sur la capacité d'analyse du fonctionnement de la société et, éventuellement, de la nécessité de changer. Les organisations politiques ont dépensé énormément d'énergie, à partir des années 70, à transformer l'État. A cette époque, de minorité active en force participationniste importante, des partis comme le Rassemblement Wallon et la Volksunie ont contribué à être les aiguillons, pour le meilleur et pour le pire, pour le changement de l'État. L'État ayant beaucoup changé, ces partis ont d'ailleurs pratiquement disparu, ou, du côté flamand, sont en train de disparaître.

Ensuite, souligne Bruno VINIKAS, d'autres éléments ont beaucoup préoccupé les organisations politiques, au départ de minorités actives : la défense de l'environnement. Il y a eu des poussées de tout ce qui est vert au point de vue de la conception politique. Les forces participationnistes actives sont là. Elles s'imposent. Le fonctionnement de l'économie, évacué par les écologistes, peut-être un peu vite en parlant du productivisme, n'est plus à l'ordre du jour depuis une bonne vingtaine d'années. Le dernier grand théoricien à l'avoir préconisé – le marxiste André Gorz – a sorti une espèce d'épithète à la question sociale, dans un livre intitulé « Adieu au prolétariat ». Celui-ci argumente que le capitalisme n'aurait pas fondamentalement changé. Il serait par contre devenu tellement complexe, et le rapport de forces serait tellement difficile que, lui-même en tous cas, y renonce et ne voit plus quelle serait la force sociale qui pourrait le faire changer. Le prolétariat aurait disparu. Depuis « Adieu au prolétariat » (1982), la relève n'a toujours pas eu lieu. Cette question n'est plus à l'ordre du jour, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne le sera plus jamais.

Pour Bruno VINIKAS, ce n'est pas dans leurs lieux de travail que se trouve le meilleur moyen de réaliser une analyse du changement social, de la société, de la nécessité du changement social et de la capacité de conduire un changement social réalisable à un certain terme, en fonction de notre expérience personnelle. S'il y avait des travailleurs sociaux – dans le sens plus général du mot – se disant qu'il faut changer la société, ce serait à eux de se mobiliser politiquement, avec la plus grande liberté de choix possible d'ailleurs, pour le faire. Pour le moment, le pronostic n'est pas très favorable. Il n'est jamais exclu non plus.

S'interrogeant alors sur la place du travailleur social face aux réglementations induites par la nouvelle vision du monde de l'État social actif,

Bruno VINIKAS souligne que ce qui se passe maintenant n'est pas très différent de ce qui se passe depuis vingt ans : **le travailleur social a une prise sur le réel, ou plutôt le réel a une prise sur lui**. Il peut faire un peu d'idéologie. Il doit faire aussi beaucoup de loyauté vis-à-vis des dispositifs dans lesquels il se trouve. Sa limite principale, c'est le réel auquel il est confronté.

Un exemple : les placeurs FOREM - ORBEM

Réglementairement, la fonction du placeur FOREM – ORBEM consiste à assurer pour les entreprises un certain nombre de postes de travail ouverts. De faire un recrutement le mieux adapté aux offres. C'est la fonction emploi. D'autre part, la fonction chômage consiste à forcer les chômeurs à accepter du travail. Il y a d'ailleurs une disposition réglementaire qui oblige à accepter des emplois convenables.

Quelle est la pratique ? Une application possible qui est parfois faite par certains placeurs, souvent jeunes, un peu trop loyaux vis-à-vis du système, est de prendre une personne au chômage depuis autant d'années ; de lui présenter une offre convenable qu'il refuse, puis une deuxième offre convenable, puis une troisième offre convenable et à la suite des refus, de mettre en application l'article. Application qui risque de faire perdre au chômeur, de façon temporaire ou définitive, le droit à l'indemnisation. Voilà comment le système doit fonctionner théoriquement.

Comment fonctionne-t-il réellement ? Le placeur a envie d'avoir une certaine efficacité dans son travail, ne fut-ce que vis-à-vis des employeurs. Lorsque l'employeur s'adresse à un placeur, il fait part des compétences qu'il lui faut pour le poste. Le placeur, souhaitant que ça fonctionne, envoie plutôt des personnes qui ont une chance de convenir. Ces personnes-là ne sont précisément pas celles par rapport auxquelles un contrôle, une coercition doit s'exercer. Les chômeurs connus comme plutôt rétifs à accepter, ou tout simplement incompetents, incapables de répondre à des exigences toujours plus fortes, ne sont pas retenus.

Voilà comment, d'une manière générale, le réel se défend. Cette situation est semblable à celle dans laquelle les travailleurs sociaux se trouvent quand il y a le côté coercitif et le côté aide. Bien sûr, le travailleur social doit connaître le mieux possible la personne en face de lui ; simplement pour pouvoir voir comment il peut l'aider et, la connaissant, l'orienter plutôt vers tel dispositif que vers tel autre ; ou lever les bras au ciel en disant qu'il ne voit vraiment pas quoi faire. Le contrôle ne va pas plus loin. **Le travailleur peut résister, ou même doit résister. Il suffit qu'il évoque le réel** en disant qu'il ne peut pas faire autrement ; qu'il ne peut pas, par exemple, forcer les gens à suivre une formation.

De réel en réel, cela fait vingt ans que tous ceux qui travaillent dans le social, qu'ils soient dans le secteur public ou dans le secteur associatif, savent que la réalité se défend ; qu'il faut défendre les publics auxquels nous tenons

en fonction du réalisme. Au politique à se dire que la théorie ne marche pas très bien.

Un exemple de changement : la campagne de régularisation

Un travailleur social présent met en évidence un exemple de changement positif : « La campagne de régularisation, par exemple, est l'aboutissement d'un long processus dans lequel, entre autres, des travailleurs sociaux se sont engagés, se sont mis ensemble, se sont coordonnés et ont pris une position militante. Les usagers ont aussi été partie prenante : ce sont les étrangers, les réfugiés qui ont occupé les églises. Des travailleurs sociaux se sont chargés d'accompagner le mouvement, d'organiser la logistique quand c'était nécessaire. Cela a parfois grincé. Cela prenait beaucoup de temps. Ce n'était pas du travail d'aide individuelle tel que conçu dans les services. Mais tout ce mouvement-là, appuyé par des relais politiques, etc., a fini par aboutir à une campagne de régularisation qui s'est quand même soldée par des résultats positifs ».

▪ **Hiatus : unanimité politique pour l'ESA versus réticence généralisée du terrain**

Robert NEYS soulève le hiatus manifeste entre d'un côté un consensus politique très large pour mettre en place l'État social actif et, du côté des travailleurs de terrain, une réticence énorme à s'engager dans cette voie à laquelle ils ne croient pas et dont ils craignent les effets pervers. Il s'interroge : « Comment interpréter ce hiatus ? Pourquoi un consensus politique aussi massif ? Pourquoi les formations politiques n'arrivent-elles pas à se différencier d'avantage sur un sujet comme celui-là ? Est-ce que la notion d'État social actif n'est pas précisément un concept fourre-tout qui a pour fonction de réaliser un consensus mou dans lequel tout le monde pourra mettre à peu près tout ce qu'il veut : l'État c'est pour tout le monde, le social c'est pour les socialistes, l'actif c'est pour les libéraux ? ».

Pour **Charles LEJEUNE**, l'État social actif est un compromis politique. « Avec nos partenaires, qu'ils soient socialistes ou écologistes, l'interprétation de l'État social actif varie. Les politiques sont souvent aussi mal à l'aise. Je ne pense pas qu'il y ait un consensus réel, total, qui soit idéologique, politique sur les effets concrets des politiques qu'ils mettent en place. Je pense que tout n'est pas joué. L'État social actif, il en est question depuis huit ans. Il est la traduction d'une politique libérale prégnante. C'est à nous, plus fort que jamais, de dénoncer les effets sur les usagers et sur les dispositifs sociaux ».

L'État social actif : changer les individus à défaut de changer la réalité socioéconomique

par Hugues-Olivier Hubert
sociologue, chercheur à la FCSS

Cette conclusion s'inscrit à la suite des interventions et débats de la journée d'étude « L'État social actif, un concept libéral pour un social à la marge ? ». Cette contribution apporte un point de vue complémentaire à la lecture des actes de la journée.

Le point de départ est une lecture critique d'un article de Ewald et Kessler publié en 2000 dans la revue *Débat* sous le titre « Les noces du risque et de la politique ». Cet article est intéressant car les auteurs y développent une argumentation qui veut démontrer en quoi le projet social de la troisième voie est un projet plus respectueux de la nature humaine, de la nature anthropologique de notre société, plus favorable à l'émancipation des individus et à une refondation de la démocratie sociale. Le parcours d'Ewald est assez particulier puisque d'ancien assistant tendance Gauche prolétarienne de Michel Foucault et auteur d'un ouvrage de référence sur l'histoire de l'État Providence (1986), il est devenu directeur stipendié de la recherche à la FFSA (Fédération française des sociétés d'assurance). Quant à Kessler, il est vice-président du MEDEF (Mouvement des Entreprises de France).

Cette lecture critique offrira un angle d'approche pour dans un second temps rebondir sur certaines questions de fond abordées au colloque et d'autres questions restées en suspens.

▪ « Les noces du risque et de la politique » de Ewald et Kessler (2000)

L'argument principal de Ewald et Kessler est que « le risque constitue notre épistémè. Il est au cœur du rapport des individus avec eux-mêmes (morale [et ontologie]), des individus avec la nature (épistémologie), du rapport des individus entre eux (anthropologie politique) » (2000, 68). En bref, le risque constitue l'essence de notre être et de notre société.

Or d'après eux, l'État Providence, en voulant réduire les risques sociaux, se serait instauré en système de gestion des vies individuelles contraignant les

risques et réduisant le risque individuel comme vecteur de liberté. L'État Providence ne ferait pas bon ménage avec les libertés individuelles.

A contrario, ils défendent l'idée que la troisième voie de l'État social actif permettrait davantage de concilier la sécurité d'existence et le risque comme exercice de liberté individuelle. L'État social actif serait plus respectueux de la nature humaine, de la nature anthropologique de notre société – et donc plus favorable à l'émancipation des individus.

L'argument naturaliste reste un argument fort, un argument d'autorité. Ce qui se rapproche de la nature, de notre nature, s'impose d'autant mieux qu'il s'impose naturellement. Mais les arguments d'autorité devraient nous mettre la puce à l'oreille. Dans quelques uns de ses travaux, A. Arendt s'est appliquée à démonter les mécanismes de l'idéologie. D'après elle, un des éléments forts de l'idéologie est d'imposer une « camisole du savoir » qui interdit tout questionnement – et donc toute remise en question – d'un pouvoir.

Bien que les promoteurs de l'État social actif s'en défendent, il est bien question d'idéologie. Ni plus ni moins que l'État Providence lui-même se fondait sur une idéologie, comme le rappelle Mr Vinikas. Il reste à ne pas se laisser séduire ou endormir par des discours et des argumentations. Si la liberté est affaire de risque, c'est sans doute essentiellement dans le risque du questionnement et du débat qu'elle peut s'exercer. C'est cette liberté qui permet de rester critique et donc d'apercevoir quel modèle de société est promu par telle ou telle idéologie et, en fin de compte, de pouvoir se positionner clairement dans des choix de société.

Le premier argument de Ewald et Kessler est que le risque est la substance même de notre vie, qu'il est ontologique. Ils se réfèrent à l'existentialisme de Sartre. L'humain est un « projet d'être ». Condamné à la liberté, il est obligé d'inventer lui-même son chemin dans les exigences de la liberté, à savoir choisir et s'engager. « Et si l'existentialisme est un humanisme, c'est précisément parce qu'il met le risque au principe de la condition humaine. « Le propre de toute morale, c'est de considérer la vie humaine comme une partie que l'on peut gagner ou perdre et d'enseigner à l'homme le moyen de gagner (de Beauvoir, 1947) » (Ewald et Kessler, 2000, 63)⁶.

Non seulement moral et ontologique, le risque serait aussi un fondement anthropologique de notre civilisation occidentale. Edward et Kessler se réfèrent aux travaux de Caillois (1958). Ce dernier, partant des travaux de Huizinga (1951), considère que le jeu constitue un modèle

⁶ Dans le même ordre d'idée, on peut aussi se référer à Weil dans *L'enracinement* (1947) : Le risque est un besoin essentiel de l'âme. L'absence de risque suscite une espèce d'ennui qui paralyse autrement que la peur, mais presque autant. D'ailleurs il y a des situations qui, impliquant une angoisse diffuse sans risques précis, communiquent les deux maladies à la fois. Ou encore : La protection des hommes contre la peur et la terreur n'implique pas la suppression du risque ; elle implique au contraire la présence permanente d'une certaine quantité de risque dans tous les aspects de la vie sociale ; car l'absence de risque affaiblit le courage au point de laisser l'âme, le cas échéant, sans la moindre protection intérieure contre la peur. Il faut seulement que le risque se présente dans des conditions telles qu'il ne se transforme pas en sentiment de fatalité.

structurant dans l'établissement d'une civilisation. Il propose une « classification en quatre grands types de jeux :

- *agôn* : combat où l'égalité des chances est artificiellement créée afin que l'issue ne révèle que le mérite et la valeur des joueurs ;
- *alea* : le jeu où, à l'inverse, la décision ne dépend pas du joueur, mais du destin ;
- *mimicry* : le jeu dont le principe est l'illusion, où l'on devient soi-même un personnage illusoire ;
- *ilinx* : le jeu où l'on recherche le trouble provoqué par le vertige. » (Ewald et Kessler, 2000, 66).

Et, d'après Caillois, la révolution fondatrice de la civilisation occidentale se réalise à partir du moment où la totalité de la vie collective a refoulé *mimicry* et *ilinx* – devenus des caractéristiques des sociétés archaïques et primitives – pour reposer sur un équilibre précaire et variable de mérite et de chance, à savoir d'*agôn* et d'*alea*.

« *Agôn-alea* : portée par ce couple, la civilisation occidentale mettait le risque au centre de son dispositif. Non pas comme quelque chose qu'elle devait subir, mais comme cela même qu'elle devait instituer. Pour nous, *le risque est principe de civilisation*⁷. [...] De ce point de vue, le procès de civilisation est à la fois dans le perfectionnement des règles du jeu et dans l'acculturation des joueurs aux règles du jeu. Et la naissance de la démocratie procédurale, individualiste et égalitaire de la Révolution française doit être envisagée comme un moment de cette histoire. Le principe d'égalité des droits ne doit pas s'interpréter seulement dans la perspective sociologique de la montée de l'individualisme, mais aussi comme une extension du modèle du jeu à tout un chacun. Le risque devient la règle commune » (Ewald et Kessler, 2000, 66).

Dès lors, pour Ewald et Kessler, « rétablir la justice, en ce sens, consiste à réintroduire de l'*alea*, selon le principe de l'égalité des chances » (2000, 67). Ou encore, « la plus grande injustice aujourd'hui est moins dans l'inégale répartition des revenus que dans l'inégalité devant le risque » (2000, 71).

Dans cette configuration anthropologique, rien d'étonnant à ce que, parallèlement à l'idée du contrat social, la gestion des risques devienne rapidement l'objet de l'action politique, voire une doctrine de gouvernement. C'est en référence à ce modèle que l'État providence se met progressivement en place. Grâce à l'institution de formes de sécurités sociales, le risque n'est plus réduit à un mal, au contraire. Les systèmes de sécurité constituent une ressource, un garde fou pour pouvoir vivre le risque. Imaginer des systèmes de compensation pour les accidents du travail, par exemple, n'est pas seulement le fruit des luttes sociales mais aussi une forme de compromis favorable aux patrons. Sans ces systèmes d'assurance

⁷ Je souligne.

collective, l'accident du travail se réglait en justice et mettait en jeu la responsabilité individuelle du patron contre celle du travailleur. Avec les systèmes d'assurance, il n'est plus nécessaire de monter en justice. Les solidarités organisées prennent le relais. L'existence de ces systèmes d'assurance ont « libéré » tant les patrons que les ouvriers dans la marche du progrès et du machinisme. Ainsi gérés, les risques d'accident liés à l'engagement du corps dans les machines de production étaient davantage libérés et le développement industriel pouvait se poursuivre davantage.

Seulement voilà, d'après Ewald et Kessler, « plus l'État Providence reconnaît l'importance des risques comme matière d'administration, plus il en réduit l'existence dans sa manière de gouverner. L'État Providence, parce qu'il a l'ambition de prendre en charge tous les risques des individus comme des entreprises, se prive en même temps d'avoir un gouvernement adéquat des risques. C'est sa contradiction » (2000, 69). Ewald se réfère alors à Foucault (son ancien maître) qui entrevoyait, en corollaire à la doctrine libérale, la naissance d'une biopolitique – une politique de gestion de la vie, de gestion de la vie des individus. La gestion des risques inhérents au libéralisme passe par la gestion des risques individuels. Or, d'après Ewald et Kessler, ce qui s'est mis en place comme politique de gestion des risques est une politique d'éradication des risques individuels. Mais comme en se référant à la morale existentialiste, ils estiment que le risque est le propre de l'homme et l'essence de sa liberté, ils considèrent donc que l'État Providence réduit la liberté des individus. Il réduit les propensions à la démocratie. Plus encore, l'État Providence apparaît comme une modalité de gouvernement « contre-nature » puisqu'il va à l'encontre de l'essence même de l'être humain (ontologie en tant que « projet d'être ») et des fondements anthropologiques de la culture moderne (en tuant l'*alea* dans l'équilibre du jeu *alea-agôn* qui caractérise notre société).

Face à cette critique du modèle classique de l'État Providence, Ewald et Kessler accueillent alors favorablement les propositions défendues par le new-labor anglo-saxon et promues scientifiquement par un auteur comme Anthony Giddens.

« [...] le moment est sans doute venu, comme l'attestent les projets anglo-saxons de nouveau centre ou de troisième voie, où l'accent est recentré sur le mode de gouvernement des risques tandis que les politiques de protection restent relativement inchangées dans leurs objectifs » (2000, 69). « Cela n'implique pas l'abandon des individus à leur sort, mais un *reengineering* adapté de la gestion collective des risques. La tâche du gouvernement est moins de transférer sur l'État les risques des citoyens que de faire qu'ils trouvent appui sur des institutions qui ne les déresponsabilisent pas. En un mot : réinstituer le social » (2000, 71).

Et pour ces auteurs, cette nouvelle politique de gestion des risques sociaux permettrait de redynamiser la démocratie en respectant davantage la nature humaine. Alors que le système classique de protection sociale avait pour effet pervers de réduire les risques individuels et donc les libertés

individuelles à leur plus simple expression, le nouveau système proposé permettrait d'encourager davantage les risques individuels, tout en les accompagnant. Il serait dès lors plus respectueux des libertés.

« L'insistance du risque dans la politique contemporaine est en même temps l'attente de nouvelles formes de démocratie. Après l'institution de la démocratie politique en 1789, l'institution de la démocratie sociale sous la III^{ème} République, il reste à construire la démocratie du risque. Certaines tentatives ont pu être faites en matière d'environnement, de risques sanitaires ou alimentaires ; elles doivent sans doute être amplifiées. Mais la démocratie du risque peut servir aussi à repenser la démocratie sociale, et même la démocratie politique. N'est-ce pas la raison pour laquelle la saisie contemporaine de la politique par le risque a valeur constitutionnelle ? » (Ewald et Kessler, 2000, 72).

▪ De la noce au divorce

Cette philosophie sociale et politique paraît aguichante. Comment pourrions-nous nous opposer à un modèle si soucieux de promouvoir la liberté humaine, l'émancipation ? Comment s'opposer à un système de protection moins intrusif dans la vie des personnes parce que moins axé sur la gestion de la vie ?

Toutefois, il se peut que cette « troisième voie » soit quelque peu présomptueuse lorsqu'elle affirme conduire à une émancipation des individus et un renouveau démocratique. Et sur bien des points, l'argumentation de Ewald et Kessler pose une série de questions.

○ Le risque comme fondement ontologique de la nature humaine ?

En ce qui concerne l'argument ontologique, on peut difficilement réfuter que le risque constitue effectivement une composante de l'être humain. Cependant, elle n'est certainement pas la seule. Et doit-on nécessairement élever une dimension ontologique au rang de valeur ? L'agressivité aussi est un ingrédient de l'être humain. Doit-on pour autant imaginer un modèle d'être ensemble fondé sur l'agressivité transcendée en morale ? C'est vrai, certains le pensent, voyant dans la compétition un socle constitutionnel...

Toutefois, comme l'affirme Giddens lui-même, la confiance aussi est ontologique. Elle est précisément le pendant du risque. Elle ne se réduit pas à la seule confiance en soi que pourrait encore promouvoir l'activation des allocataires sociaux à travers les formations et autres préformations. Elle recouvre aussi la confiance dans l'environnement physique et social, la confiance dans les autres et dans l'organisation sociale, la confiance en ce qui concerne sa propre survie et celle de ses proches, la confiance dans le maintien de droits et de statuts.

L'instinct a bon dos lorsqu'il s'agit d'affirmer la naturalité d'une dimension de l'être humain et, dans le cas présent, la naturalité du risque. Mais à l'instinct de défense répond l'instinct de sympathie ou d'empathie ; à l'agressivité répond la compassion ou l'amour ; à l'exploration répond la nidification ; au risque répond la protection.

o **Le risque comme fondement anthropologique de la société moderne ?**

En ce qui concerne l'argument anthropologique et la référence aux structures de jeu, le postulat d'une civilisation moderne caractérisée par le couple *agôn-alea* ayant refoulé le couple *mimicry-illinx* propre aux sociétés archaïques, est somme toute relatif.

Sans doute la typologie du jeu est-elle fondée. Encore que l'on perçoit mal, par exemple, où classer les jeux de type coopératif qui sont loin d'être des innovations contemporaines. Aux jeux à somme nulle (ce que l'un gagne, l'autre le perd) s'ajoute la multitude des jeux pluriels ou complexes.

En outre, affirmer que notre type de société se structure anthropologiquement sur le couple *agôn-alea* n'est-il pas trop rapide ? Les quatre modèles de jeu ne sont-ils pas présents dans tout type de société ? Que dire de la tendance actuelle à rechercher des sensations fortes, à valoriser le fun, les pratiques extrêmes, si ce n'est une valorisation de la confrontation ou du flirt avec le vertige ? Que dire encore des processus de consommation fondés sur la mode, de l'actualité d'une présentation de soi basée sur une culture des apparences, de la prégnance des jeux de rôle et de simulation concrets ou virtuels, si ce n'est une valorisation du grimage ?

Si l'on se donne la peine d'observer la vie sociale contemporaine, le couple *mimicry-illinx* ne semble pas si désuet. Il ne constitue pas non plus un retour archaïque ou une involution sociale. Thématisées par Maffesoli, ces composantes anthropologiques n'apparaissent pas tant comme un retour à l'archaïsme que comme l'actualisation, le surgissement actuel de composantes anthropologiques obscurcies par la modernité, bien que toujours bien présentes. L'anthropologie a bon dos lorsqu'il s'agit d'affirmer la naturalité d'une structure sociale et, dans le cas présent, la naturalité du risque.

o **Egalité des chances ou dépolitisation et individualisation de la question sociale ?**

Dans sa contribution à la journée d'étude, Mme Ponce, représentante du ministre Vandenbroucke, affirme que si l'État social actif « plaide pour des possibilités maximales de participation sociale, c'est parce qu'ainsi on vise à une égalité des chances. La participation active à la société est précisément une des chances essentielles que chaque individu doit recevoir ». « Égalité

des chances » : voici ce que vise l'État social actif. Il s'agit en gros de laisser jouer le couple *agôn-alea*.

On préserve, voire on renforce, la protection existante pour la part congrue de l'alea.

« Etant donné que l'idée d'égalité constitue l'essence de la démocratie sociale, nous ne pouvons intégrer la responsabilité individuelle dans notre discours que si cette responsabilité renvoie à une solidarité logique avec les personnes qui, indépendamment de leur volonté, sont victimes des circonstances. Dès lors, même en cas de parfaite égalité des chances formelle (un objectif qui n'est par ailleurs par encore atteint) dans un contexte de plein emploi, une certaine redistribution des revenus peut encore se justifier » (Mme Ponce).

Pour le reste, l'État social actif renforce les conditions de l'agôn. Il s'agit de créer artificiellement l'égalité des chances en renforçant les compétences des publics « vulnérables », « à risque » ou encore des « groupes cibles ». Il s'agit de rendre les individus plus à même de rentrer dans le jeu, de faire leurs preuves. Et si, politiquement, on a mis les choses en place pour accompagner les individus et les renforcer par des formations ou des mesures d'activation diverses, l'issue du jeu ne révélera plus que les mérites et la valeur de chacun, ce qui relève en définitive de la responsabilité et des choix personnels.

Toutefois, précise la représentante du ministre, « tous les problèmes auxquels nous sommes confrontés dans le cadre de la politique sociale ne peuvent cependant se résumer à une question d'égalité assortie de responsabilité ». La responsabilité sociale implique aussi que de façon supplétive, il faille « rectifier la situation » de ceux qui ont fait de mauvais choix dans leur trajectoire individuelle.

Et nous voilà rassurés ! Par contre, ce qui est moins rassurant, c'est la réduction qu'opère la notion de responsabilité collective dans les discours de l'État social actif. La responsabilité collective se définit principalement à l'aune de la capacité de l'État à renforcer les chances des individus dans un jeu marqué par la compétition. Si l'on voulait pousser la logique, on en viendrait à évaluer la responsabilité collective de l'État et de ses politiques au nombre d'individus qui auraient été capables de prendre la responsabilité individuelle de s'en sortir. Bref, la responsabilité collective se dilue dans un magma de choix individuels plus ou moins éclairés et assumés.

Pour le reste et de façon supplétive, la responsabilité collective se réduit à la prise en charge, d'une part de ceux qui, face à l'*agôn*, soit n'ont pas joué le jeu, soit ont échoué du fait de mauvais choix ; ou d'autre part de ceux qui sont frappés par l'alea et vivent des situations ne relevant pas de leurs choix.

Il fut un temps où la responsabilité collective recouvrait aussi les modalités d'organisation des structures sociales. On était collectivement

responsable de la forme des structures sociales et de leurs conséquences sur la vie des individus. On était collectivement responsable aussi de se doter des moyens de peser sur les structures sociales. Le plus préoccupant, c'est que l'État social actif semble avoir abandonné à la fois cette prérogative et cette responsabilité. Comme si la politique à l'égard des sans-abri se réduisait désormais à accroître les capacités d'accueil sans plus se soucier de réguler le marché de l'immobilier. Comme si la politique à l'égard des allocataires sociaux se réduisait désormais à les accompagner, les doter de compétences, les rendre plus flexibles, plus adaptés au marché du travail, plus « employables », sans plus vraiment se soucier de réguler le marché du travail.

L'État social actif ne régule plus rien. Au mieux, il tente de gérer les conséquences individuelles de structures sociales génératrices d'inégalités et d'exclusions. Au « moins pire », il tente de doter les individus des moyens de survivre et de prendre place dans une organisation sociale agonistique. Mais réguler la compétition ou mieux encore, imaginer d'autres modalités d'organisation sociale, n'est plus à l'ordre du jour. Le temps est à la gestion pragmatique et tout effort d'imagination passe pour une rêverie poétique dénuée de bon sens. Désormais, en matière de politique, il convient de prendre acte que la vie sociale est un match de boxe, de bien coacher les individus pour qu'ils puissent monter sur le ring ; éventuellement de les doter d'un protège-dents et d'une coquille ; et, dans le meilleur des cas d'arbitrer le combat, de compter les points et de dispenser les premiers soins. Mais qui serait assez fou pour dire : « Pouce ! La compétition, c'est bien ; mais si on passait à autre chose ? ».

Pour le dire de façon un peu brutale, l'État social actif est le degré zéro de l'imagination politique. Le terme « actif » qui promeut la participation sociale des individus et leur engagement dans la vie sociale, est à la mesure de l'acceptation passive et collective de l'État à l'égard d'une réalité sociale et économique marquée par la compétition exacerbée ainsi que l'organisation rationnelle des inégalités et de l'exclusion. L'État social actif prend acte de cette réalité, abandonne toute propension au changement social et se transforme en vue de s'adapter à cette réalité (« repousser les limites de manière à pouvoir relever de nouveaux défis », « répondre aux nouveaux besoins », « intégrer les nouveaux risques »).

Adaptation qui consiste à « ne plus diriger mais à déléguer » en investissant dans l'accompagnement sur mesure des individus vulnérables, afin de les adapter aux exigences de la réalité sociale – et en particulier du marché du travail. Lorsqu'on considère que « l'État social traditionnel est, dans un certain sens, passif », il conviendrait de s'interroger. Est-ce vraiment l'État providence qui provoque la passivité ou l'apathie d'une classe politique face à la crise des années 70, dont les conséquences se prolongent jusqu'à aujourd'hui au point de ne plus être une crise mais de s'instaurer en organisation structurelle ? Il convient tout de même de rappeler que des organismes internationaux, comme l'OCDE en 1994, recommandaient aux États de maintenir un certain niveau de chômage structurel pour entretenir

une certaine pression sur le marché du travail, afin de contenir le coût du travail, de promouvoir la compétitivité des entreprises et d'accroître la richesse nationale. En l'absence de volontarisme politique, transformer l'État providence ne sera jamais qu'un ravalement de façade et l'invocation du qualificatif « actif » se révélera n'être que méthode Coué.

L'État social actif traduit une forme de fatalisme collectif et politique face à la réalité sociale et économique, alors même qu'il veut convaincre les individus de ne pas tomber dans le fatalisme et le défaitisme de la dépendance, de reprendre le contrôle de leur vie personnelle. C'est en ce sens que l'État social actif est un réel appauvrissement de la question sociale, une dépolitisation et une individualisation de la question sociale. Plus qu'une expérience collective, la vulnérabilité sociale apparaît désormais comme l'agrégation de trajectoires individuelles brisées, comme l'exprime Marie Verhoeven.

o **L'État social actif comme vecteur de liberté et d'émancipation ?**

L'argument principal de Ewald et Kessler était que les politiques sociales de la troisième voie rendaient aux individus leur essence et la liberté confisquées par l'État providence. En voulant éradiquer les risques individuels, ce dernier était, semble-t-il, allé trop loin dans la gestion des vies personnelles, générant une dépendance sous contrôle ou disciplinée. A contrario, l'État social actif serait vecteur d'émancipation.

Vraiment ? La dynamique ne serait-elle pas plus proche des vases communicants ? Lorsque l'État désinvestit le « macro », il réinvestit le « micro ». Quand l'État abandonne les systèmes, il renforce sa présence dans le monde vécu. Pour le dire autrement, lorsque l'État laisse davantage les structures économiques et sociales fonctionner librement, il s'investit toujours plus dans la vie des communautés locales et des individus.

Contrairement à ce qu'affirment Ewald et Kessler, il se pourrait que l'État social actif renforce encore le biopouvoir ou la biopolitique mise en évidence par Foucault, qu'il mette en place une gouvernamentalité toujours plus soucieuse de la gestion de la vie.

Ce qui change est sans doute la nature du contrôle ou de la discipline, certainement pas son existence ou sa persistance. Ce qui pourrait changer, c'est son intensité ; et peut-être dans le sens d'un renforcement plus que d'un allègement.

La nature du contrôle se modifie vers une forme de discipline plus flexible. L'État social actif « ne doit pas être une autorité purement donneuse d'ordres mais une autorité qui oriente les individus et les organismes en les encourageant à choisir les voies voulues », déclare la représentante du ministre Vandenbroucke. Un peu plus loin, elle affirme qu'« une politique de prévoyance et de surveillance n'est efficace que si elle assure aussi des soins sur mesure. Le sur mesure signifie que les groupes cibles et les objectifs doivent

être identifiés avec soin et que les interventions de la politique doivent aller en profondeur et répondre au mieux aux besoins. [...] Le sur mesure signifie un accompagnement individuel lorsque cela peut et doit se faire. Mais le sur mesure n'est pas pour autant synonyme de contrôle et de conditionnement des besoins individuels ». On ne doute pas de l'intention. Mais la mise en pratique reste douteuse. « Les encourager à choisir les voies voulues... ». On peut se demander « voulues par qui ? ».

Effectivement, les nouveaux dispositifs accordent une place particulière aux individus. Ils sont soucieux d'en faire de véritables acteurs de leur réinsertion. Et l'on peut imaginer qu'un espace leur est réservé pour négocier un projet de vie, que ce projet n'est pas totalement imposé et qu'il reflète aussi une part d'autodétermination. Symbole par excellence de l'engagement personnel, de l'adhésion, le contrat s'impose désormais en rite d'accès aux droits sociaux et aux allocations.

Cette référence au contrat n'est-elle pas une façon un peu nostalgique de prolonger le système salarial sur lequel s'était exclusivement fondé l'État social en gardant, hors contexte, le contrat et ses vertus ordonnatrices, normalisatrices ou disciplinaires ? Il est quelque chose d'injuste à affirmer la liberté et le consentement du contractant dans une relation d'aide.

Le titre III du Code Civil belge traite « Des contrats et des obligations conventionnelles en général ». L'article 1108 définit les quatre conditions légales pour qu'une convention soit valide. Une de celles-ci est le consentement. L'article 1109 précise qu'« il n'y a pas de consentement valable si le consentement n'a été donné que par erreur ou s'il a été extorqué par violence ou par dol ». L'article 1112 détaille ce qu'il faut entendre par la violence. « Il y a violence, lorsqu'elle est de nature à faire impression sur une personne raisonnable, et qu'elle peut lui inspirer la crainte d'exposer sa personne ou sa fortune à un mal considérable et présent. On a égard en cette matière, à l'âge, au sexe et à la condition des personnes ».

Lorsque le contrat est présenté comme une condition à l'aide, lorsqu'il est signé sur l'horizon de la sanction, de l'exclusion des droits (fut-elle temporaire), il ne peut qu'inspirer la crainte de la personne – dont l'âge, le sexe ou encore la condition sociale déterminent le plus souvent son recours à l'aide et le classe dans une catégorie cible, « à risque » ou « vulnérable » – quant à sa fortune (avoir ou non un revenu de remplacement) et même sa personne (lorsqu'il s'agit du minimum d'existence). On peut considérer que ce type de contrat est extorqué par la violence, une violence insidieuse et pacifiée. Il devrait donc être entaché de nullité. « La violence exercée contre celui qui a contracté l'obligation est une cause de nullité, encore qu'elle ait été exercée par un tiers autre que celui au profit duquel la convention a été faite » (art. 1111).

Rien ne permet d'affirmer, bien au contraire, que la contractualisation (propre à l'*État animateur*) mette fin au « chantage à l'intégration sociopolitique » qui caractérisait l'État providence classique d'après Donzelot.

La formule classique était selon lui : « ou bien vous êtes dans la société si vous en acceptez les normes et nous sommes là pour veiller, pour vous y aider, et vous bénéficiez, par l'acceptation de cette normalité, des bienfaits de la protection sociale puisqu'elle vous permettra de vous insérer dans la division sociale du travail ; ou bien vous êtes en dehors et vous vous excluez, vous vous comportez comme un danger pour elle, et nous sommes là pour vous tenir à distance d'elle, vous encadrer, vous mettre en tutelle » (Donzelot, 1996, 94).

Mais la formule reste identique aujourd'hui, avec en outre la réactualisation de la philosophie libérale de la responsabilité individualisée et, corollairement, un retour en arrière de la socialisation des risques. La formule reste identique, avec en sus cette profonde duperie qui veut d'une part que le déficit de normalité reste perçu comme un déficit individuel, une oisiveté pathologique ou une carence de formation alors qu'on sait aujourd'hui que le sous-emploi est structurel ; et d'autre part que la normalité reste largement conditionnée, précisément à l'accès à l'emploi, dont on sait justement qu'il n'est plus accessible à tous. Le couple *agôn-alea* apparaît sur bien des points comme un jeu de dupe.

Quel sens peut avoir l'accompagnement à l'autonomie si, dans le même temps, on ne pèse pas sur les réalités sociales et économiques qui conduisent à la dépendance ? On peut prévoir tous les cours de natation qu'on veut, toutes les formations à la brasse coulée ou au dos crawlé que l'on désire, se doter d'une myriade de maîtres nageurs tous plus compétents les uns que les autres. Si la piscine reste un marais putride et enlisant et qu'on ne se donne pas les moyens de l'assainir, tous les efforts collectifs ou individuels tombent forcément à l'eau pour ne pas dire à la boue. Bien plus, on place les allocataires sociaux et les intervenants sociaux dans des configurations impossibles, des injonctions paradoxales qui, à terme, pèsent sur la santé mentale des uns et des autres.

L'État social actif s'accompagne de dispositifs qui, quoi qu'on en dise, conditionnent les individus. Un conditionnement qui s'habille sans doute plus qu'hier de négociation et d'adhésion. Un conditionnement qui vise sans doute moins qu'hier à préparer les individus à s'attacher à un contrat de travail fixe, mais qui les prépare davantage à l'employabilité flexible (comme l'illustrent les collaborations entre l'État et les organismes d'intérim).

Aux objectifs de libération des individus de leur dépendance à la sécurité sociale, aux vertus émancipatrices de l'État social actif – dont le fer de lance est porté par le FOREM, l'ORBEM et le VDAB – vient s'ajouter en contrepoint la nouvelle procédure de contrôle de la disponibilité des chômeurs par l'ONEM, dite « procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi », instaurée depuis le 1^{er} juillet 2004 par le ministre Vandembroucke. Pour ce dernier, la réglementation précédente faisait la part trop belle aux « formes passives de disponibilité ». Depuis le mois d'octobre 2004, cette procédure concerne les chômeurs de moins de 30 ans

qui totalisent 21 mois de chômage (15 mois pour les moins de 25 ans). Elle entrera progressivement en vigueur pour les autres tranches d'âge.

Enfin, si l'on observe les transformations politiques de façon globale, on ne peut s'empêcher de voir, parallèlement à la mise en place de l'État social actif, un renforcement de la sécurité intérieure. Dans son accord du 7 juillet 1999 qui ouvrait « la voie vers le XXI^{ème} siècle », le gouvernement Verhofstadt établissait lui-même le lien. « Dans le cadre de l'État social actif, dont les pierres angulaires sont la croissance économique et la protection sociale, la gestion de la sécurité par les autorités s'impose ». « L'État social actif investit dans les gens, la formation, l'emploi, pas seulement dans les allocations ». Mais il nous invite aussi à une « société sûre » et active. Car « les autorités peuvent et doivent stimuler l'intégration horizontale, mais en fin de compte, il appartient aux citoyens individuels, aux familles, aux habitants du quartier, aux écoles, aux associations, aux institutions et aux entreprises de tous les secteurs de prendre leur responsabilité et de s'engager activement pour une société plus sûre ». « Après la Deuxième Guerre mondiale, le développement d'un État Providence était l'objectif premier de la politique. Aujourd'hui, la sécurité est pour beaucoup de gens aussi importante, voire plus importante, que le bien-être. Le risque que nous évoluions vers une sorte d'État sécuritaire surgit. Pour éviter cela, nous optons pour un système de gestion intégrale de la sécurité. En tant que concept, ce système s'inscrit dans l'État social actif » (sic). Venait ensuite la présentation du *Plan de sécurité et de politique pénitentiaire*. Présenté comme partie intégrante de l'État social actif, la sécurité intérieure apparaît clairement comme une modalité de gestion de la précarité sociale.

Pour maintenir sa légitimité, un État qui pèse de moins en moins sur les structures globales (macro sociales) se rabat systématiquement sur la gestion d'entités plus maîtrisables : les espaces locaux et les individus. A défaut de peser sur les réalités socio-économiques génératrices d'inégalité et d'exclusion, l'État se replie d'une part sur la gestion et d'autre part sur le contrôle de leurs conséquences (Van Campenhoudt et alli, 2000).

Affirmer que l'État social actif est un mouvement de libération relève de l'aveuglement.

o **L'État social actif comme promesse de nouveau démocratique ?**

L'État social actif n'est un mouvement de libération ni pour les individus, ni pour la collectivité. Il n'est pas non plus l'indice d'un nouveau démocratique.

L'individualisation de la question sociale conduit progressivement à rendre l'expression collective, la problématisation collective des risques et la construction de réponses collectives de plus en plus marginales. Les individus se retrouvent responsables de leur trajectoire et sont censés puiser en eux-mêmes, avec l'aide de professionnels et des revenus conditionnés, les

ressources nécessaires pour résoudre leurs problèmes qui sont de moins en moins perçus comme les conséquences de risques produits socialement. « On passe ainsi d'une politique d'État visant à agir sur les structures mêmes de la distribution à une politique visant simplement à corriger les effets de la distribution inégale des ressources en capital économique et culturel, c'est-à-dire une *charité d'État* destinée, comme au bon temps de la philanthropie religieuse, aux « pauvres méritants (*deserving poors*). Les formes nouvelles que revêt l'action de l'État contribuent ainsi [...] à la transformation du *peuple* potentiellement mobilisé en un agrégat hétérogène de *pauvres* atomisés, d'« exclus », comme les appelle le discours officiel, que l'on évoque surtout (sinon exclusivement) lorsqu'ils « posent des problèmes » ou pour rappeler aux « nantis » le privilège que constitue la possession d'un emploi permanent » (Bourdieu, 1993, 223). Dans ce sens, l'activation, loin de favoriser une re-politisation et de dynamiser la citoyenneté par la participation, induit plutôt son contraire.

Bauman (1999) considère que l'individualisation, le délitement des contrepouvoirs et le sentiment de perte de maîtrise des questions économiques et sociales par les instances étatiques induisent une configuration où l'intérêt public cède progressivement la place à la curiosité publique. Les problèmes individuels ne sont plus agrégés dans des expressions collectives qui les traduisent en revendications collectives et en projets politiques. D'après lui, les individus se sentent abandonnés à eux-mêmes et ne sentent plus reconnus par les mandataires politiques. Au point que certains se tournent désormais plus facilement vers l'exposition publique de leurs problèmes à travers les talk shows et autres « real TV ». L'exposition médiatique des émotions les plus intimes devient un moyen pour atteindre le collectif à travers le réseau.

Mais que peut offrir une émission de télévision ? Au plan collectif, elle n'est jamais que l'agglomération de souffrances, de problèmes et d'expériences privées rarement problématisées en préoccupation collective. Au plan individuel, elles offrent la possibilité d'une expression de soi, offrent éventuellement une consolidation (« il n'y a pas de honte », « ça arrive aussi à d'autres », « quel courage ! »). Mais l'assistance (l'aide) s'arrête là où s'arrête l'assistance (le public de spectateurs). Rien de plus n'est offert que le soutien temporaire et individuel et certainement pas la recherche de significations collectives susceptibles d'être collectivement mises en œuvre pour soutenir ou résoudre les difficultés individuelles. « Les individus viennent seuls dans les talk-shows avec leurs difficultés et, lorsqu'ils partent, ils sont plus profondément encore confrontés à leur solitude » (Bauman, 1999, 66).

Dans la volonté de se relégitimer auprès des citoyens, il est probable que, intentionnellement ou pas, la classe politique soit elle-même plus prompte à jouer la curiosité publique – le soutien individuel dans l'expression de soi et d'un projet personnel de vie pour les personnes en difficulté – qu'à véritablement construire l'intérêt public. L'État social actif semble plus prompt à solutionner au cas par cas, (au « sur mesure »), des problèmes individuels atomisés, qu'à pouvoir imaginer des projets politiques porteurs de

changements non pas dans l'accompagnement des nécessiteux ou dans la tête et les comportements des allocataires sociaux, mais bien porteurs de changements dans la réalité socio-économique et les structures qui organisent les inégalités et les processus d'exclusion.

Qu'il soit nécessaire de trouver des solutions pour rééquilibrer les budgets de la sécurité sociale ne fait aucun doute. « Il s'agit de relever le taux de participation des actifs potentiels sur le marché du travail, et ainsi relancer l'économie, en assurant pas ce biais une base financière suffisante pour garantir la sécurité sociale et les nouveaux défis qu'elle rencontre ». Voilà ce qui s'appelle une régulation par le bas...

Derrière la question des moyens et les finalités budgétaires reste surtout la question des choix et des priorités politiques. Le refus ou à tout le moins la frilosité à mettre à l'agenda des questions et des débats aussi essentiels que la taxation des revenus du capital – ne pas soumettre à la question le postulat que les revenus du capital produisent davantage de bien social lorsqu'ils ne sont pas taxés, ou encore que les taxer produirait encore plus d'inégalité – est révélateur de la difficulté actuelle à considérer les questions sociales sous l'angle structurel. Se pose-t-on la question de savoir si c'est uniquement le déséquilibre entre populations actives et inactives qui creuse le trou de la Sécu ? Ne veut-on voir les choses que sous l'angle des cotisations salariales ?

Il est vrai que si le niveau de protection sociale reste relativement élevé en Belgique, c'est principalement grâce à l'augmentation des cotisations salariales et de la pression parafiscale puisque, entre 1980 et 1995, l'intervention de l'État est passée de 8,5 à 3,8 % du PIB. « Contribuant plus que par le passé à la constitution des fonds de solidarité, les travailleurs voient les prestations offertes diminuer ou leur quote-part au paiement des services augmenter. Cette situation contribue à accroître le sentiment que les sacrifices consentis ne sont pas à la hauteur des promesses et que le système devient inefficace. » (Rea, 1997) et attise encore la rancœur et la suspicion des actifs à l'égard des allocataires sociaux, voire des allocataires sociaux entre eux.

Remet-on en débat d'autres choix politiques qui grèvent directement ou indirectement le fonds de sécurité sociale – à savoir : d'une part le choix politique de favoriser la compétitivité des entreprises par des réductions de cotisations patronales, même si les fruits récoltés en termes d'embauche restent bien relatifs ; et d'autre part les dispositifs qui font de la sécurité sociale une sphère de régulation de la flexibilité des entreprises (assouplissement des conditions de licenciement, chômage complémentaire, pré-pensions) ? Autant de contributions et de dépenses du fonds de sécurité sociale qui semblent faire l'objet d'un profond mutisme politique.

Que dire enfin du relatif consensus qui pèse sur la classe politique autour de cette « troisième voie » ? Cette sorte de compromis ambidextre, réconciliation entre une droite plus sociale et une gauche plus pragmatique et entrepreneuriale appauvrit considérablement les débats publics et politiques,

brouille la lisibilité des positionnements politiques et ne favorise certainement pas la compréhension de la chose publique par les citoyens.

Affirmer que la troisième voie va redynamiser la démocratie ou encore qu'elle s'impose comme une alternative à la montée de l'extrême droite relève de l'aveuglement.

Les appels du pied aux organisations sociales « qui peuvent encore être traitées de groupe de pression, tant que cette appellation ne signifie pas qu'elles veulent échapper à leur responsabilité sociale » ; l'appel à « un nouveau consensus social le plus large possible » ; « l'appel à la participation de tous et qui dit participation pense adhésion » (Mme Ponce) ne laissent aucun doute. L'État social actif en tant que principe et ligne politique n'est pas (plus ?) l'objet de débats. Seules les modalités d'organisation peuvent être discutées en tables rondes thématiques afin de déterminer « comment l'État social actif peut, dans le respect des principes de solidarité et d'assurance, offrir à chacun, aujourd'hui et à l'avenir, une protection sociale adéquate ».

▪ **L'État social actif n'est pas une nécessité qui s'imposerait par nature**

« L'État social actif relève de façon naturelle⁸ le défi lancé à l'État social traditionnel » conclut la représentante du Ministre. Rien n'est moins sûr. L'État social actif ne s'impose pas de façon naturelle, parce que ses fondements ontologiques et anthropologiques sont discutables, parce que ses prétentions à l'émancipation des individus et à la démocratie sont discutables, parce que ses logiques relèvent du minimalisme politique.

Si la liberté est réellement affaire de risque, elle s'exerce prioritairement dans le risque du débat public et politique. A bien des égards, tant l'émancipation que la démocratie seraient bien mieux servies par un accroissement de l'insécurité des mandataires politiques eux-mêmes et par leur propre activation et leur propre engagement dans le risque du changement social. Il est tellement plus simple d'accompagner ou de forcer (au choix) les individus à s'adapter à la réalité que d'envisager de transformer la réalité socio-économique... serons-nous jamais conviés à cette noce ?

⁸ Je souligne.

▪ Bibliographie

BAUMAN Z. (1999), *In search of politics*, Cambridge, Polity Press.

BOURDIEU P. (1993), *La misère du monde*, Paris, Seuil.

CAILLOIS R. (1958), *Les jeux et les hommes. Les masques et le vertige*, Paris, Gallimard.

DE BEAUVOIR S. (1947), *Pour une morale de l'ambiguïté*, Paris, Gallimard, cité in Ewald et Kessler (2000).

DONZELOT J. (1996), « Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion », in Paugam S. (éd), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, la Découverte, pp. 88-100.

DONZELOT J., ESTEBE Ph. (1994), *L'État animateur. Essai sur les politiques de la ville*, Paris, Esprit.

EWALD Fr. (1986), *Histoire de l'État providence*, Paris, Grasset.

EWALD Fr., KESSLER D. (2000), « Les noces du risque et de la politique », *Débat*, mars-avril, pp. 55-72.

HUIZINGA J. (1951), *Homo ludens. Essai sur la fonction sociale du jeu*, Paris, Gallimard, cité in Caillois (1958).

REA A. (1997), *La société en miettes. Epreuves et enjeux de l'exclusion*, Bruxelles, Labor.

VAN CAMPENHOUDT L. et alii (2000), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor.

WEIL S. (1949), *L'enracinement. « Prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain »*, Paris, Gallimard.