

Contexte sociopolitique de l'État social actif (ESA)

Qu'est-ce que l'État social actif ? En quoi sa conception est-elle différente de celle de l'État-providence, désormais qualifié d'État social passif ? Quelle est le paradigme qui sous-tend les politiques d'activation ? Comment les institutions supranationales (OCDE, Union européenne) ont-elles impulsé ces politiques et quelle en a été la traduction au niveau belge ? Et pour finir, quels en sont les enjeux sous-jacents ?

Suite aux luttes ouvrières du début du 20^e siècle, les états libéraux se sont progressivement transformés en États-providence avec l'émergence d'une nouvelle conception du rôle de l'État : la protection du bien collectif transcendant les intérêts particuliers.

*par Magali JOSEPH et
Lise VALCKENAERS*

L'État-providence a connu son âge d'or durant les 'trente glorieuses' (1945-75). Cette période s'est traduite en Belgique par une forte croissance dont les retombées ont profité à toutes les classes sociales, faisant ainsi fonctionner l'ascenseur social, et un secteur public fort finançant un large panel de services.

Mais, durant les années 70, une période de crise a entraîné l'installation d'un chômage structurel. L'État-providence a été tenu pour responsable de cette crise, ce qui a provoqué un retour au libéralisme sous l'impulsion de Reagan aux USA et de Thatcher en Angleterre. Sous les gouvernements Martens-Gol (1982-85 et 1985-87), la Belgique a également connu un tournant libéral qui s'est traduit par

une privatisation des services publics et une dérégulation du marché. Quels sont les facteurs qui ont provoqué cette crise ?

Le modèle de l'État-providence se fonde sur une certaine conception du travail et de la famille : la sécurité sociale est financée grâce à l'accession du chef de ménage à un emploi stable à temps plein qui lui permet à la fois de subvenir aux besoins de sa famille et de cotiser pour la collectivité. Une série de transformations profondes vont bouleverser ce modèle. Citons, entre autres, les **chocs pétroliers** de 1973 et 1979 (envolée du prix du pétrole et incidence négative sur la croissance économique mondiale), l'inexorable **diminution de l'emploi industriel**, l'**évolution des structures familiales** (augmentation des familles monoparentales et du célibat), l'**accession des femmes à l'emploi** et le **vieillessement global de la population**.

Ces transformations mettent notre système de sécurité sociale en péril parce qu'elles contribuent à la diminution du volume de l'emploi et à une augmentation des prétendants à l'emploi, alors que le nombre de pensionnés suit une courbe ascendante. Cet ensemble de phénomènes **perturbe l'équilibre entre cotisants et bénéficiaires de la sécurité sociale**.

À côté de ces facteurs internes à notre société, la **mondialisation** des relations économiques vient s'ajouter aux éléments perturbateurs de l'État-providence. La mobilité des capitaux tend à mettre les États en compétition puisque les actionnaires peuvent aisément décider de délocaliser leur entreprise si les conditions mises en place par les gouvernements ne les satisfont pas. Cela laisse donc peu de marge de manœuvre aux États pour réguler l'économie et protéger les acquis sociaux.

Ces transformations socioéconomiques vont de pair avec une évolution des mentalités qui se traduit par la **disparition des identités et des solidarités collectives au profit de l'individualisme**. Cette tendance s'exprime au niveau économique par des exigences accrues en termes de **flexibilité** et d'**employabilité**. L'individu est davantage tenu

responsable de sa situation : c'est à lui et non à la collectivité de gérer les risques qu'il encourt (chômage, vieillesse, maladie).

À partir de la fin des années 90, on constate toutefois que le tournant libéral n'a pas pu résorber le chômage. La précarisation n'a cessé de croître jusqu'à atteindre les classes moyennes. Le politique, contraint d'apporter une réponse à ces problématiques sociales, propose alors un modèle qui puise à la fois dans le socialisme et le libéralisme, c'est-à-dire un modèle prônant une prise en charge sociale des individus, tout en acceptant le libéralisme économique comme une donnée incontournable. Ce modèle prend le nom de **Troisième voie** ou encore d'**État social actif**.

Le paradigme de l'État social actif

Le paradigme de l'ESA se fonde sur le raisonnement suivant : la sécurité sociale risque de tomber en faillite si l'on ne fait rien pour corriger le déséquilibre entre cotisants et bénéficiaires. Pour éviter ce risque, il faut réduire le coût des allocations sociales en mettant un maximum de gens au travail. L'objectif affiché est donc d'**augmenter globalement le taux d'activité**. Comment faire pour y parvenir ?

Les politiques d'emploi mises en place par l'État-providence sont considérées comme trop passives : elles se contentent de verser une allocation aux chômeurs sans les aider à retrouver un emploi. Il faut **remplacer ces politiques passives par des politiques dites 'actives'** : « *La question centrale pour l'État n'est donc plus de savoir comment financer les politiques passives (les indemnisations) mais comment éviter ces dernières par des politiques préventives.* »¹ L'État-providence qui donne sans compter n'est plus à l'ordre du jour.

1. FRANCHINI F., LEEMANS C., L'activation du comportement de recherche d'emploi à Bruxelles : une illustration de l'État social actif ?, Faculté universitaire de Mons, année académique 2005-06, p. 16.

Si l'État s'active et investit dans diverses politiques de mise à l'emploi, d'accompagnement dans la recherche d'emploi et de formation des chômeurs, il attend quelque chose en retour des 'bénéficiaires' de ces politiques. C'est pourquoi l'État se munit d'un certain nombre de dispositifs pour responsabiliser les chômeurs afin de s'assurer que les efforts attendus sont bien effectués. Le versant positif de l'ESA, l'accompagnement des chômeurs vers leur mise à l'emploi, s'accompagne donc d'un 'nécessaire' versant négatif : **le contrôle et les éventuelles sanctions pour ceux qui ne jouent pas le jeu de l'activation.**

Traduction de l'ESA au niveau supranational...

Recommandations de l'OCDE

Dès les années 70, c'est-à-dire bien avant l'apparition du concept d'État social actif, l'OCDE préconisait l'activation des politiques d'emploi, ainsi que le maintien d'un certain taux de chômage structurel afin d'exercer une pression sur le marché du travail.

Début 2000, la **Stratégie pour l'emploi de l'OCDE** plaide pour que la Belgique limite les allocations de chômage dans le temps et amplifie le contrôle : « *La limitation de la durée d'indemnisation contribuerait à faire baisser les taux élevés de chômage en Wallonie et à Bruxelles. (...) L'application plus stricte des sanctions en cas de non-respect des obligations de recherche d'emploi, envisagée par les agences pour l'emploi, pourrait également contribuer à faire baisser le niveau très élevé des taux régionaux de chômage.* » ²

2. OCDE, *Étude économique de la Belgique*, 2003, cité par : **LEBRUN M., L'activation du comportement de recherche d'emploi : symbole d'une modernisation ou d'une déconstruction du droit du chômage en Belgique ?**, colloque 'Activation des chômeurs : bien agités et toujours sans emploi', CEPAG, Namur, février 2008, p. 8 (intervention téléchargeable : http://www.cepag.be/sites/default/files/publications/colloque_1er_fevrier_-_commentaires_de_m_lebrun.pdf).

Les lignes directrices de l'Europe

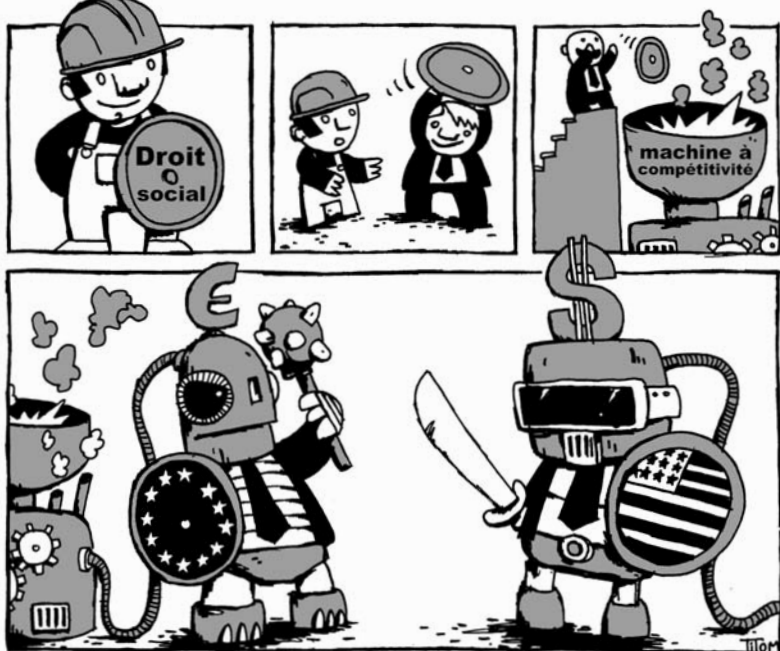
Avant 1993, date de la parution du **Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi**³, il n'existait pas de réelle politique en la matière au niveau européen. Ce document, qui s'attache à définir les bases et les orientations d'un 'nouveau modèle de développement', s'inscrit clairement dans le paradigme de l'ESA, comme en témoigne ce passage de son préambule : « *Rien ne serait plus dangereux pour notre Europe que de maintenir des structures et des habitudes qui entretiennent la résignation, le quant-à-soi et la passivité. Le réveil passe par une société activée par des citoyens conscients de leurs propres responsabilités et animés par l'esprit de solidarité envers ceux avec lesquels ils forment des communautés locales et nationales (...).* » Maintien du principe de solidarité donc, mais responsabilisation, renforcement de la compétitivité, et dénonciation des mesures d'emploi trop passives.

Par la suite, à partir de 1997, une **Stratégie européenne pour l'emploi** est progressivement mise en place. Des lignes directrices sont émises et celles-ci doivent être intégrées par les États dans des Plans d'action nationaux. Ces lignes directrices sont regroupées selon les quatre piliers qui seront ceux de l'ESA : employabilité, adaptabilité, esprit d'entreprise et égalité des chances.⁴

3. Commission des Communautés européennes, **Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le 21^e siècle. Livre blanc**, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993. Ce document est souvent appelé 'Livre blanc de Jacques Delors' car ce dernier, alors président de la Commission européenne, le porta de bout en bout. Il a été approuvé par le Conseil européen en décembre 1993. Téléchargeable à la page : <http://bookshop.europa.eu/fr/croissance-comp-titivit-emploi-les-d-fis-et-les-pistes-pour-entrer-dans-le-xxie-si-cle.-livre-blanc-bulletin-des-communaut-s-europ-ennes-suppl-ment-6-93-pbCMNF93061/>

4. Voir : http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_fr.htm

La construction européenne, pour faire quoi?



Lors du **Sommet de Lisbonne** (mars 2000), l'Union européenne se fixait un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : la mise en place d'un État social actif y était présentée comme une des transformations nécessaires pour « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». Parallèlement, il y était affirmé que « *les systèmes de protection sociale devaient être modernisés afin de fournir le cadre stable nécessaire pour gérer les changements structurels qui découlent de cette mutation économique* ». ⁵

5. *Le sommet de Lisbonne : des actions concrètes pour stimuler la croissance*, in *Single Market News*, n°21, mai 2000, http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn21/s21mn13.htm

... et en Belgique

La notion d'ESA apparaît dans la déclaration gouvernementale de la coalition 'arc-en-ciel' (socialistes, libéraux et écolos) de 1999 : « *Au 21^e siècle, la réalité économique et sociale sera totalement différente de ce que nous avons connu jusqu'à présent. (...) L'opposition prétendument fondamentale entre un modèle qui stimulait surtout la croissance et l'emploi et un modèle dont le point de départ était la protection sociale peut être dépassée. (...) C'est le défi majeur que devra relever l'État social actif. Dans cet État, on luttera moins contre l'exclusion et le chômage de manière passive et palliative, que de manière active et préventive. Un État social actif ne se contente pas de distribuer des allocations, mais il investit surtout dans les êtres humains, dans leur formation, leur travail. En effet, les personnes qui ont un emploi ne bénéficient pas seulement d'un revenu, mais également d'une place dans la société, de contacts sociaux, d'une satisfaction personnelle, de la perspective d'un avenir meilleur, de nouvelles chances.* »⁶ Le concept d'État social actif, largement inspiré du blairisme, a été introduit en Belgique par Frank Vandenbroucke (SPA), alors ministre des Affaires sociales de ce gouvernement 'arc-en-ciel'.

La déclaration gouvernementale de la coalition 'violette' (socialistes et libéraux) de 2003 introduit, quant à elle, les bases de la future **politique d'activation et de suivi actifs des chômeurs** : « *Du côté libéral, le chômeur était facilement considéré comme un profiteur qui ne méritait que des contrôles sévères. Du côté socialiste, on estimait que tous les chômeurs cherchaient activement de l'emploi et qu'il n'y avait aucun abus. Nous mettons aujourd'hui un terme à cette caricature. Les demandeurs d'emploi de longue durée méritent avant tout d'être aidés*

6. Déclaration du gouvernement fédéral, 14 juillet 1999, pp. 11-12.

de manière intensive pour retrouver un emploi. Ils doivent surtout être aidés lorsque la recherche d'un emploi se révèle difficile. Mais inversement, on ne peut dès lors plus accepter que de l'argent soit gaspillé pour des personnes dont il s'avère clairement qu'elles n'ont absolument aucune envie de chercher un emploi. Un nouveau système sera introduit. Le contrôle de pointage devenu obsolète est supprimé. Le fameux Article 80 est suspendu temporairement. ⁷ Il est remplacé dès le début par un accompagnement individuel du chômeur, l'élaboration d'un parcours adapté pour décrocher un emploi, un parcours qui devra être scrupuleusement suivi si le chômeur souhaite conserver son droit à une allocation. » ⁸

C'est donc très logiquement qu'est signé l'année suivante un **Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs**, lequel entre en vigueur en juillet 2004. Cet accord (entériné ultérieurement par une loi) stipule que :

- les Régions et Communautés – Actiris (ORBEM au moment de l'accord), FOREM, Arbeitsamt,... – intensifieraient leurs actions d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi ;
- l'Office national de l'emploi (ONEM) effectuerait désormais un suivi des chômeurs visant à soutenir et à contrôler leur recherche d'emploi ;
- l'échange d'informations concernant leurs actions respectives et le comportement des chômeurs serait renforcé.

Depuis lors, l'activation des chômeurs a été progressivement rendue opérationnelle, puis intensifiée. ⁹

⁷ Voir : *La suppression de l'Article 80*, pp. 55-59.

⁸ *Déclaration du gouvernement fédéral*, 14 juillet 2003, p. 4.

⁹ Cette politique d'activation des chômeurs est décrite en détail dans l'article de Catherine BASTYNS, pp. 44-75.

Analyse critique de l'ESA

Dans un contexte de rareté de l'emploi, il est absurde de reporter sur le chômeur l'entière responsabilité de sa situation et de faire peser sur lui des menaces de sanction. On ne peut légitimement parler de responsabilité individuelle et mettre en place des dispositifs de contrôle et de sanction que si l'on déploie des efforts suffisants pour créer de l'emploi et des places en formation. Or on est loin du compte puisque, depuis les années 70, le chômage n'a fait que progresser.

Le **principe de la responsabilisation individuelle** repose sur un **discours idéologique libéral** qui suppose implicitement que le système économique fonctionnerait bien s'il n'était freiné par des chômeurs peu motivés et inadaptés. Les problématiques sociales sont vues comme le résultat d'échecs individuels plutôt que de facteurs structurels. C'est pourquoi on invoque les manques de l'individu (son manque de motivation, son inadaptation aux exigences du marché, son manque d'employabilité) sans tenir compte de facteurs tels que l'échec du système scolaire, la disparition de l'emploi peu qualifié, la mondialisation de l'économie etc. Le politique ne parvenant pas à responsabiliser les employeurs, les multinationales, il préfère créer de 'l'employabilité' au lieu de s'attaquer au fonctionnement du système capitaliste.

L'individualisation du traitement du chômage se traduit par un accompagnement de type psychosocial, d'où l'importance accordée aux actions d'orientation, de coaching et de détermination d'objectifs professionnels. La responsabilité individuelle a tellement été mise en avant que l'on en arrive à un **quasi 'traitement clinique' du chômage**, le chômeur étant vu comme un malade souffrant d'un déficit d'employabilité ¹⁰ : « *l'accompagnement des chômeurs visant le 'renforcement de l'employabilité individuelle' suppose, de la part des services*

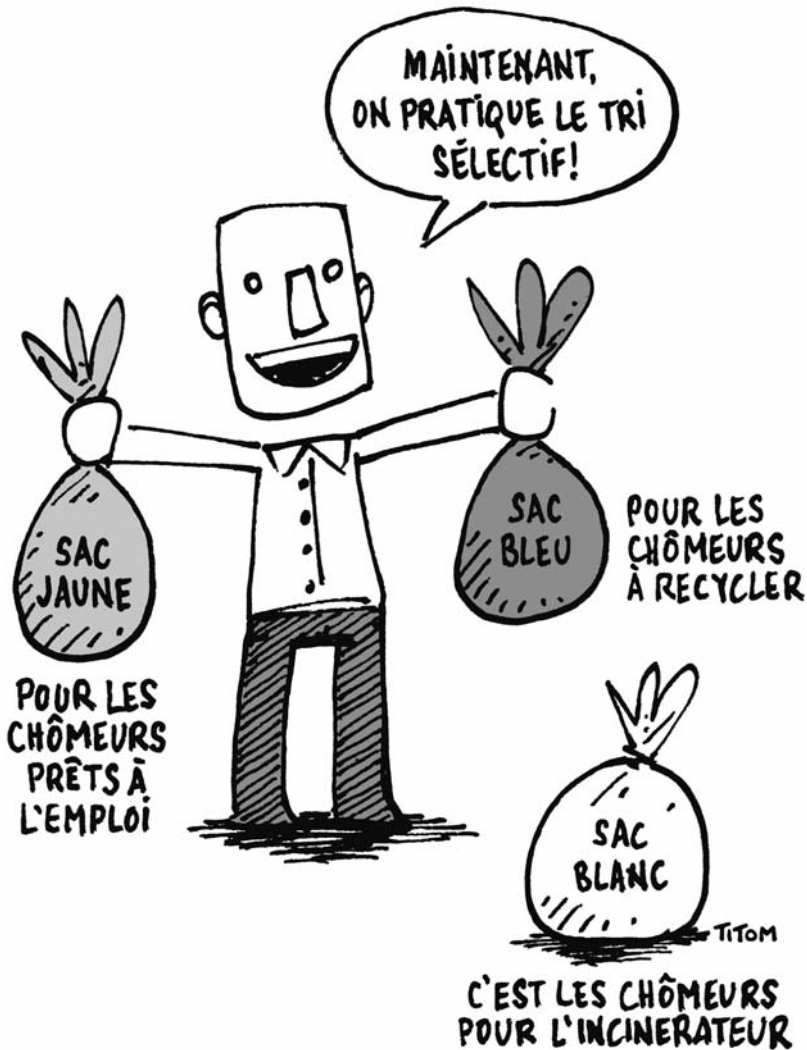
¹⁰ ORIANNE J.-F., *Le traitement clinique du chômage* (thèse de doctorat), UCL, Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques, 2005.

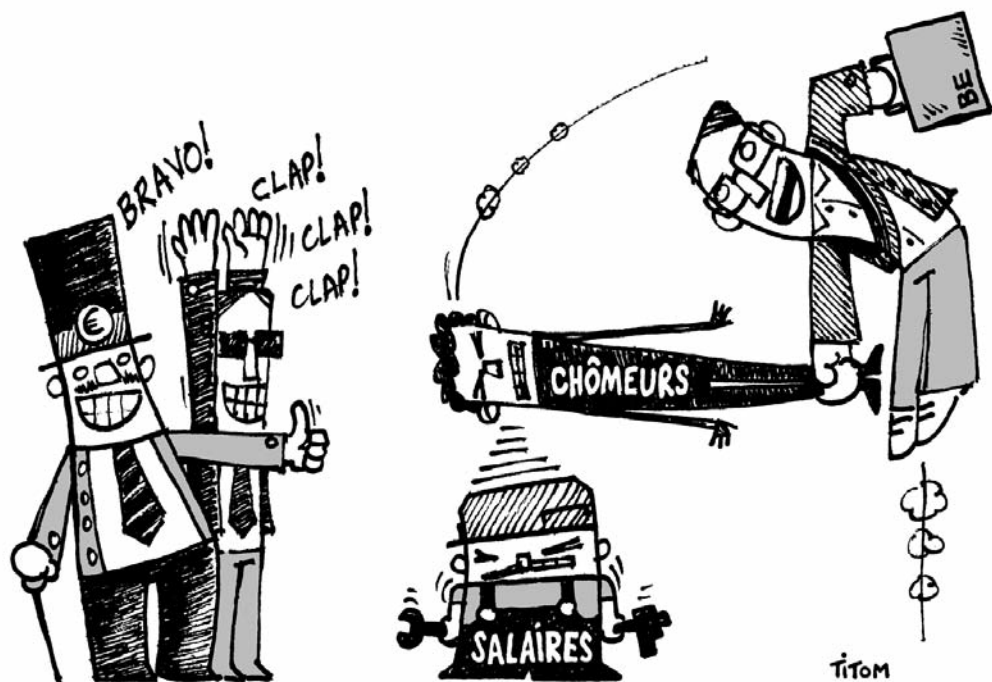
aits d'intermédiation, un tri, établi sur la base d'un 'diagnostic d'employabilité', entre les demandeurs d'emploi 'employables', suffisamment formés et autonomes dans leur démarche de recherche d'emploi, ceux dont l'employabilité doit être travaillée et ceux, parfois qualifiés 'd'inemployables', temporairement orientés vers des structures spécialisées » ¹¹ qui prennent en charge des publics pour lesquels la mise à l'emploi ne peut constituer un objectif à court terme. Ainsi, l'actuel projet d'Accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, destiné à remplacer l'accord conclu en 2004 (dans l'attente, toujours d'application), prévoit la **mise en place d'un trajet spécifique pour les chômeurs présentant une combinaison de facteurs psychomédicosociaux** qui affectent durablement leur santé et/ou leur intégration sociale, et donc leur insertion professionnelle.

On ne peut en outre nier que la **création d'employabilité au détriment de l'emploi** profite au patronat. Le tournant vers la responsabilisation individuelle exerce une pression sur l'ensemble du monde du travail et sur les niveaux de salaires. Ses exigences (salaire, emploi stable) sont revues à la baisse et les conditions de travail deviennent de plus en plus précaires. Cela provoque une dérégulation du marché de l'emploi et une remise en question des acquis sociaux. Par ces pressions accrues (menace de sanctions pour les chômeurs et de licenciement pour les travailleurs), les uns et les autres sont mis en compétition sur un marché où il n'y a pas de place pour tout le monde et ils n'arrivent plus à défendre leurs droits. Le patronat peut dès lors baisser les salaires et flexibiliser les conditions de travail sans que cela soit réellement remis en cause.

11. ORIANNE J.-F., CONTER B., *Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage*, in *Recherches sociologiques et anthropologiques*, n°38-2, 2007 (article en ligne : <http://rsa.revues.org/476>).

UN ACCOMPAGNEMENT DES CHÔMEURS PLUS PERSONNALISÉ ?





L'OCDE ne préconisait-elle pas, dans les années 70, le maintien d'un certain taux de chômage ? Les politiques d'activation n'ont-elles pas pour unique but 'd'agiter' les chômeurs afin qu'ils constituent une menace pour les travailleurs craignant le chômage comme la peste ?

Magali JOSEPH et Lise VALCKENAERS

Lire et Ecrire Bruxelles