



## L'ETAT SOCIAL ACTIF AU SERVICE DE L'ECONOMIE MARCHANDE

Aujourd'hui, l'Etat social actif serait devenu l'étendard au nom duquel sont prises de nombreuses mesures et surtout sont déclamés certains discours, dont ceux du Ministre Vandembroucke, alors qu'il était Ministre fédéral de l'emploi et des affaires sociales (Vandembroucke, 1999), qui ont contribué à populariser le mot et le projet<sup>1</sup>. L'Etat social actif s'oppose à l'Etat-Providence dont il est sensé éviter les effets pervers. Indemniser sans « activer » les bénéficiaires, ce serait favoriser l'enlèvement notamment dans le chômage, la fainéantise ou pire des comportements opportunistes. Les chômeurs feraient en effet un calcul économique pour évaluer si le fait d'accepter et d'occuper tel emploi est financièrement plus intéressant que de rester en chômage. La faible différence entre le salaire minimum après impôts et l'allocation de chômage du chef de ménage en Belgique, est l'exemple type de ce qu'on a appelé les « pièges financiers à l'emploi », c'est-à-dire les situations où il n'est pas ou guère plus intéressant sur le plan pécuniaire d'accepter un emploi plutôt que de rester sans emploi.

L'Etat social actif a donné un nom à une évolution des politiques d'emploi observée depuis de nombreuses années: une multiplication et une accentuation budgétaire des mesures visant à insérer ou réinsérer ne fût que temporairement les demandeurs d'emploi, mesures en matière de

formation, d'accompagnement, de première expérience professionnelle, de subsides à l'embauche, de réductions de cotisations patronales, etc. Il s'agissait d'éviter le découragement des demandeurs d'emploi, la perte de leurs aptitudes à travailler et de leurs savoirs professionnels, ce qu'on a nommé leur « employabilité », et d'éviter leur éviction systématique par les employeurs pour absence ou manque d'expérience ou simplement du fait qu'une longue durée de chômage pourrait être considérée comme révélatrice de capacités professionnelles faibles ou diminuées ou d'un manque de motivation à travailler<sup>2</sup>. Les mesures actives visent aussi à améliorer les qualifications jugées trop faibles d'une partie des DE comme de travailleurs occupés potentiellement menacés par le chômage.

Avant que l'on ne parle de ce concept, l'OCDE avait déjà critiqué l'importance des mesures dites « passives » d'indemnisation par rapport aux mesures dites « actives » visant à prévenir ou écourter le chômage. Parmi les mesures passives, la prépension était déjà pointée du doigt comme un système très coûteux. Les interruptions de carrière, les interruptions de chômage et le statut du chômeur âgé, avaient ensuite pris le relais pour continuer à minimiser le chiffre officiel du nombre de chômeurs complets indemnisés. Le ciblage des mesures sur de nombreuses catégories de bénéficiaires avait longtemps été et reste encore

un moyen de leur efficacité. Plus récemment, le nouveau système de contrôle de la disponibilité des chômeurs, table sur l'individualisation de l'accompagnement. Celle-ci est associée à une individualisation de la responsabilité de sortir du chômage. Ce qu'on peut craindre, c'est l'exagération de la responsabilité des demandeurs d'emploi, et de voir se substituer partiellement cette responsabilisation à la responsabilité collective. D'une part en effet, il ne faudrait pas en venir à ignorer ou minimiser le fait que la destinée d'une personne se trouvant sans emploi est largement déterminée par l'ampleur du chômage dans le segment géographique et professionnel du marché du travail où elle pourrait trouver du travail, par sa position relative dans la file d'attente pour un emploi sur ce segment (du fait de ses qualifications, de son expérience professionnelle, etc.) et par des phénomènes de discrimination, de surenchère sur les exigences affichées à l'embauche et de relégation des moins certifiés, des moins expérimentés, des trop âgés, etc. sur lesquels, individuellement cette personne a peu de prise. D'autre part, la lutte contre le chômage passe par des politiques visant à augmenter le nombre d'emplois et à mieux répartir le travail, politiques qui semblent relativement modestes aujourd'hui peut-être parce qu'elles apparaissent moins crédibles.

## UNE ORIENTATION POLITIQUE AMBIGUË

Etendard pour les uns, l'Etat social actif est aussi devenu un épouvantail à brûler pour nombre de commentateurs. Et pourtant, et notamment du côté de ce que l'on nomme la gauche, ou les progressistes, beaucoup sont dubitatifs. Le projet d'ESA laisse une impression d'ambiguïté qui fait qu'il est difficile d'en juger ou de rester sans douter sur ses positions. Comme nous l'écrivions (Reman et Feltesse, 2004, pp216-217) : « *Dans un premier temps, le concept est apparu dans toute son ambiguïté par les deux faces qu'il présentait. Une face d'inspiration conservatrice selon laquelle le chômage s'expliquerait (notamment) par le comportement des demandeurs d'emploi et par leurs déficiences en compétences, l'objectif étant*

*de les inciter à faire preuve de responsabilité à l'égard de leur propre insertion et à celle des deniers publics. Cette responsabilité était présentée comme une contrepartie contractuelle supplémentaire à l'indemnisation qui jusqu'alors était considérée comme un droit principalement conditionné par le fait de cotiser et d'être disposé à accepter tout emploi « convenable »<sup>3</sup>. L'autre face était regardée par la gauche qui espérant renouer avec l'objectif du plein-emploi, y voyait un moyen de continuer à lutter contre l'exclusion sociale et trouvait séduisant de promouvoir l'autonomie et « l'estime de soi », et de remettre à l'honneur la « valeur travail » au sens de laquelle le travail serait la seule véritable voie de l'intégration sociale en même temps qu'un moyen de satisfaire le besoin d'utilité sociale. »*

L'Etat social actif est-il une étiquette nouvelle mise sur des orientations libérales, un leurre pour donner l'illusion de dépasser le clivage gauche-droite ? Est-il un moyen de réduire les dépenses sociales par l'exclusion des bénéficiaires atteints par la passivité, autorisant une amputation de la redistribution fiscale via des réductions d'impôt ? Un moyen de faire pression pour accepter des emplois plus précaires et peu rémunérateurs ? Ou s'agissait-il d'un dépassement des recettes habituelles incapables d'éliminer l'exclusion, d'un véritable intérêt de la société pour la personne en situation difficile que l'on ne se contente plus d'indemniser, d'une articulation entre la mobilisation des ressources de l'individu et la réorientation voire le renforcement de l'aide publique à la recherche et à l'obtention d'un emploi, de la poursuite d'objectifs qui peuvent être partagés par tous les acteurs, parmi les partenaires sociaux et les partis politiques ?

En fait, le projet est ambivalent parce que les acteurs poursuivent à la fois des objectifs différents, voire opposés, et des objectifs semblables. Toutefois, les objectifs semblables peuvent être considérés comme majeurs par les uns et mineurs par les autres. Et si les acteurs sont ou semblent d'accord pour œuvrer à certains objectifs, ils ne le sont souvent pas sur la signification de ces objectifs, sur le sens qu'ils en donnent, sur le message qui est véhiculé, notamment sur les causes du chômage. « Revaloriser le travail et l'effort » n'a pas le même

sens que « offrir les moyens de rechercher un emploi et d'améliorer ses capacités professionnelles ». S'il sont d'accord ou arrivent à se mettre d'accord sur des moyens à utiliser, ils ne sont pas souvent d'accord non plus sur les méthodes, sur la manière d'utiliser ces instruments. Sur le terrain aussi les attitudes peuvent varier. Un « facilitateur » de l'ONEM, chargé à la fois de vérifier si la personne au chômage fait des efforts suffisants pour rechercher un emploi, et de lui apporter des conseils adaptés à sa situation, peut laisser soit une impression de culpabilité, de pression excessive sans tenir compte de la situation de l'emploi à laquelle la personne est confrontée, soit celle d'avoir reçu une aide efficace et un encouragement. Ainsi, la nature de l'Etat social actif dépend sans doute fortement du cocktail des mesures qui sont prises et de la manière dont elles sont mises en œuvre.

Le résultat de l'évolution des discours et des politiques a sans doute été dans un premier temps un glissement relatif des responsabilités du collectif à l'individu. Le phénomène du chômage lui-même était moins considéré comme un phénomène collectif (évolution de la population active, compétitivité, durée conventionnelle du travail), sur lequel il était possible d'agir à ce niveau (les 35 heures en France, relance macroéconomique européenne) qu'un phénomène différencié, observé au niveau des demandeurs d'emploi. Ce peut être vu comme un progrès (agir à tous les niveaux, abandon de vaines illusions) ou comme un abandon de puissance publique.

### **DES OBJECTIFS SURTOUT ECONOMIQUES**

Le thème récent de la nécessité de relever le taux d'emploi de la population en âge de travailler et surtout l'accent relativement beaucoup plus important qui est porté sur l'allongement des carrières par rapport à la promotion de la création d'emplois pour répondre à ce défi, montre que l'Etat social actif n'est qu'un élément d'une vague beaucoup plus ample liée aux mutations socio-économiques actuelles. Il y aurait comme une tendance dominante à atteler davantage le social à

l'objectif de compétitivité, face à un monde de plus en plus libéralisé, aux frontières économiques en voie de disparition, quitte à reproduire plus d'inégalités.

Pour faire face à la concurrence, l'Europe a besoin d'être plus compétitive par rapport au reste du Monde, c'est-à-dire produire moins cher, fabriquer de meilleurs produits et inventer du nouveau. Le plaidoyer incessant du patronat pour réduire les cotisations sociales et la politique européenne de libéralisation d'un maximum de services, autrement dit leur mise en concurrence, participent à cet objectif. Par ailleurs, en misant sur "l'économie de la connaissance", l'UE a tablé sur le développement de certains secteurs et sur le renforcement de la main d'œuvre la plus qualifiée. Ainsi, les politiques actives, et la nouvelle orientation de certaines politiques sociales que représente l'Etat social actif, vise grandement, même si pas uniquement, à mobiliser le potentiel de la main d'œuvre qui est la plus apte et particulièrement qualifiée pour faire la course à la compétitivité.

Il est frappant de constater que l'objectif de relever le taux d'emploi, se traduit bien peu par des mesures en faveur de l'emploi et davantage par des mesures ou des appels à des mesures visant à relever le taux d'activité, c'est-à-dire à faire en sorte que davantage de personnes soient prêtes à travailler, à travailler plus ou à travailler plus longtemps. Mettre à disposition de l'économie davantage de travailleurs, et pour ce faire, réduire l'impact des mesures visant le retrait temporaire ou définitif, partiel ou complet du marché du travail, exercer une pression pour l'allongement du temps de travail, permet d'écrémer, d'exercer une sélection plus exigeante dans un potentiel de main d'œuvre élargi. Dès lors, il y aura beaucoup d'appelés mais pas beaucoup plus d'élus. Car si l'exploitation la plus optimisée possible de la main d'œuvre qualifiée peut éventuellement sauvegarder le volume de l'emploi total, le développement de l'emploi nécessiterait un développement d'activités qui peuvent répondre aux nombreux besoins sociaux insatisfaits et qui pour ce faire nécessitent un fonctionnement et des modes de financement qui requièrent l'intervention publique. Or, les réductions des cotisations sociales patronales risquent même de ne plus

pouvoir être compensées dans les recettes publiques si l'on devait continuer à réduire l'impôt sur le travail, et refuser ou reporter encore l'augmentation de la taxation effective des revenus du capital. Et l'érosion de la protection sociale en l'absence de liaison générale au bien-être des allocations et des pensions, continue à affaiblir le pouvoir d'achat d'une partie importante de la population.

Grâce à l'augmentation de la main d'œuvre disponible, il sera possible d'éviter une réduction trop rapide du chômage. Celle-ci pourrait modifier le rapport de force entre partenaires sociaux, et obliger les employeurs à accéder à des revendications salariales de plus en plus fortes, nuisibles à la compétitivité. De plus, il s'agit d'éviter des pénuries de main d'œuvre qualifiées qui peuvent survenir du moins dans certaines régions et pour certains secteurs et certaines professions, et qui se traduiraient par le fait de devoir concéder des augmentations salariales ou de devoir sélectionner parmi un plus petit nombre de candidats à un emploi, voire à être obligé d'investir davantage dans la formation de son personnel.

Si la perspective à prendre en compte en Belgique est bien un taux de chômage qui ne se réduit que de moitié d'ici 2030 à politique inchangée (selon les projections Bureau fédéral du Plan) on comprend mal cette insistance à augmenter l'offre de travail. En réalité, les statistiques montrent par exemple qu'une partie importante des demandeurs d'emploi n'ont pas leur diplôme du secondaire inférieur. Or, le diplôme de secondaire supérieur est le plus souvent requis par les employeurs. Les économistes parlent de chômage structurel, de taux chômage incompressible. Autrement dit, l'équivalent de la moitié du nombre de chômeurs actuels sont « inutilisables » et on fait comme si en 2030, leur nombre n'aura guère varié et qu'il y aura pénurie de chômeurs... employables. La possibilité de renforcer les politiques de formation au fur et à mesure de la réduction du chômage n'est généralement pas évoquée. Probablement un effet d'une sorte de « pessimisme social » : la formation ne pourrait conduire ces gens au « seuil d'employabilité ».

Le relèvement du taux d'emploi est par ailleurs justifié au niveau politique par la nécessité

d'atténuer et de financer le coût du vieillissement de la population pour la sécurité sociale. Il s'agirait de retarder le versement de pensions et d'allocations de prépension et de faire en sorte que davantage de personnes travaillent et financent ainsi le système par leurs cotisations principalement. Or, l'économie de pensions et de prépensions pourrait être en partie compensée parce que la baisse attendue du chômage du fait de la baisse de la population active sera ralentie par le maintien de davantage de travailleurs âgés en emploi. Le plus difficile à croire, c'est que le simple fait d'inciter les gens à travailler plus longtemps (par des malus et des bonus de pension notamment) fera augmenter sensiblement le volume de l'emploi, sans changement ou renforcement d'autres politiques favorables à l'innovation, à la compétitivité et à la croissance de l'activité économique : formation, enseignement, recherche, développement d'activités non marchandes en réponse aux besoins sociaux, relance concertée européenne, etc.. Il est plus crédible d'imaginer que l'allongement des carrières sera sélective, que ce seront les éléments qui seront considérés comme les plus économiquement utiles à l'entreprise, généralement les plus qualifiés, que les employeurs retiendront à leur service. Les discours sur le vieillissement donnent une vision simpliste : puisqu'il faudra financer les coûts supplémentaires de santé et de pension liées à un plus grand nombre de personnes âgées, il faudra travailler plus. La complexité de l'économie semble ainsi s'effacer devant un discours quasi moraliste sur le travail, qui conduit à substituer l'appel aux citoyens individuels à faire des « efforts », à la responsabilité collective de s'accorder sur des politiques et à les mettre en œuvre de façon efficace. La dérive est en cela identique à celle évoquée précédemment dans la politique contre chômage.

Ainsi, la responsabilisation des allocataires sociaux et des bénéficiaires de l'aide sociale n'est pas une évolution du social indépendamment de l'économique. Les objectifs poursuivis par les politiques sociales (comme par exemple l'intégration sociale) ne sont pas seulement ceux des dispositifs sociaux. Ils servent aussi d'autres enjeux et stratégies de politique économique. Cela notamment, peut expliquer pourquoi les dispositifs sociaux ne correspondent pas suffisamment, entre

autres du fait de leurs effets pervers, à ce que les praticiens du social en attendraient<sup>4</sup>. L'inadéquation des dispositifs sociaux par rapport à des objectifs sociaux ne vient pas seulement de l'imperfection des processus de décision et des compromis entre les acteurs, mais aussi des objectifs différents qui sont poursuivis et qui se traduisent par des directives et des pratiques contradictoires. De plus, les nécessités que l'on avance se fondent parfois sur des diagnostics discutables voire erronés ou même volontairement trompeurs, du fait que certains acteurs poursuivent entre autres des objectifs quasi jamais énoncés, comme par exemple, éviter les conséquences d'une réduction « plus rapide » du chômage en termes de rapport de force entre partenaires sociaux, ou encore, limiter les investissements privés et publics dans la formation professionnelle. C'est pourquoi, les acteurs du social ont intérêt à communiquer leurs observations, à s'interroger sur les soi-disant nécessités, et à défendre leurs positions par rapport à leurs propres missions, afin de nourrir un débat public et contradictoire et s'opposer à la dominance de certains leitmotifs.

### **QUELLES PERSPECTIVES PROGRESSISTES ?**

Dans ce contexte, la perspective progressiste est double: d'une part, mettre en question ce qui devient comme des évidences notamment quant aux (seules) voies possibles pour faire face à certains enjeux, et d'autre part, revendiquer les moyens et les méthodes à la fois appropriés aux objectifs sociaux poursuivis et à l'ampleur des problèmes, tout en prenant en compte mais avec un regard critique les considérations économiques. Les perspectives à l'horizon 2030 en matière de financement de la sécurité sociale n'ont rien de catastrophique<sup>5</sup>. Il s'agit seulement de mener des politiques appropriées de manière continue, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas. Le défi est toutefois plus important si l'on prend en compte une liaison des prestations sociales au bien-être, qui puisse au moins arrêter l'érosion de la protection sociale<sup>6</sup> observée depuis 1980. Plusieurs orientations sont possibles qui ne sont

pas nécessairement incompatibles entre elles. La dominante actuelle est de miser surtout sur l'allongement des carrières au prix d'un chômage qui resterait par conséquent important et de réaliser des surplus budgétaires à affecter à la réduction de l'endettement public et au Fonds de vieillissement, ce que tente de faire le Gouvernement. Il est parfois préconisé de recourir à l'immigration économique, alors même que les personnes issues de l'immigration subissent la discrimination à l'embauche et connaissent un faible taux d'emploi. Or, la main d'œuvre est disponible mais il faut sans doute renforcer les budgets et l'efficacité des politiques d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi<sup>7</sup>, des politiques de formation professionnelle et d'insertion, ainsi que lutter contre les discriminations à l'embauche et contre l'échec scolaire. L'évaluation des résultats du nouveau système de contrôle des chômeurs pourrait donner lieu à des revendications dans ce sens. Plutôt que de faire croire à l'indisponibilité des demandeurs d'emploi, la responsabilité de résoudre des problèmes collectifs doit être replacée davantage au niveau de la collectivité, ce qui suppose de ne plus attendre de l'Etat qu'il baisse toujours les impôts. Le vieillissement de la population est tout à fait supportable étant donné la croissance du PIB par habitant, mais il faudra sans doute ajuster les modes de redistribution et en particulier la taxation des revenus mobiliers et immobiliers. Il faut aussi des politiques plus volontaristes pour l'emploi (et pour la croissance du PIB) qui ne seraient plus autant axées sur les réductions de cotisations sociales<sup>8</sup> mais sur le soutien à l'innovation (pour sauvegarder la compétitivité, ce à quoi la concurrence par les prix ne saurait suffire face aux pays à bas salaires) et sur le financement public d'activités et d'investissements utiles (besoins sociaux et environnementaux). Une politique européenne concertée visant à relever le taux de croissance particulièrement bas en Europe et l'arrêt de la concurrence fiscale entre états ne semble malheureusement pas en vue étant donné les divergences politiques et l'influence dominante des idées libérales.

Patrick FELTESSE

## Bibliographie

DE SWERT Gilbert, *50 mensonges sur la fin de carrière*, Bruxelles, LUC PIRE, 2005

FELTESSE Patrick, "Les enjeux du relèvement du taux d'emploi", *L'année sociale*, 2000, pp 298-306

MOULAERT Thibault, "La fin de carrière", *CRISP, Courrier hebdomadaire*, n°1882, 2005

PALSTERMAN Paul, "La notion de chômage involontaire 1945-2003", *CRISP, Courrier hebdomadaire*, n°1806, 2003

REMAN Pierre et FELTESSE Patrick, "De la crise de l'Etat-Providence au projet d'Etat social actif", in *L'Etat de la Belgique, 1989-2004, quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, DE BOECK-UNIVERSITE, collection POL-HIS, 2004

VANDENBROUCKE Frank, "L'État social actif", *Exposé*, Den Uyl-Amsterdam, 13 décembre 1999

## Résumé

Les intentions politiques énoncées au nom de l'Etat social actif laissent une impression d'ambiguïté sur les objectifs poursuivis. Derrière l'objectif d'intégration sociale se cachent des objectifs économiques et des justifications qui ne sont guère explicitées et qui méritent pourtant la contradiction. Les politiques sociales sont instrumentalisées au service de l'économie marchande suivant une logique libérale contre laquelle il existe pourtant des alternatives progressistes.

## Notes

- 1 Le projet est depuis longtemps en vogue en Grande-Bretagne singulièrement depuis l'arrivée de Tony Blair au poste de premier ministre.
- 2 quoiqu'une forte motivation à travailler est de fait souvent observée, c'est le manque de résultats de la recherche d'emploi qui provoque une démotivation à poursuivre assidûment cette recherche.
- 3 Voir à ce propos l'analyse par Paul Palsterman de l'évolution de la législation et de la politique concernant les obligations des chômeurs (Palsterman, 2003)
- 4 A notre avis, la responsabilisation n'est pas à rejeter par principe. Une responsabilisation mesurée et accompagnée peut être bénéfique à la personne selon la manière dont elle est traduite sur le plan réglementaire mais aussi conduite par les administrations et les services sociaux.
- 5 Voir à ce propos Gilbert De Swert, 2005
- 6 concrètement celle du taux de remplacement c'est-à-dire le montant de l'allocation ou de la pension par rapport au salaire perdu.
- 7 ce qui sera peut-être une conséquence positive mais largement insuffisante du nouveau système de contrôle de la disponibilité des chômeurs.
- 8 non qu'elles soient inutiles à sauvegarder voire à favoriser la création d'emplois mais parce que ces réductions semblent très onéreuses rapportées au nombre d'emplois supplémentaires.



**AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ  
FRANÇAISE,  
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE**