

Évolution à grands traits des politiques sociales

De l'assistance à l'activation en passant par l'assurance

Comme l'enseignant est la personne publique chargée de la formation des jeunes générations au nom de la collectivité, l'AS est cette personne publique qui, au nom de la collectivité, assure l'aide sociale. En ce sens, la mission de l'AS est « dépendante » des politiques publiques : elle évolue avec celles-ci. C'est une des raisons pour lesquelles il peut être utile de revenir, avec ce bref exposé, sur les grandes politiques sociales du XX^e et XXI^e siècle, comme le cadre dans lequel s'inscrit la profession.

Les politiques publiques

Précisons d'emblée que l'État moderne et contemporain en démocratie est l'instance de médiation et de reconnaissance des citoyens entre eux comme citoyens. Gouverner et administrer supposent à cet égard que les politiques répondent à un double impératif : un impératif éthique (on ne peut pas gouverner contre les convictions des citoyens) et un impératif fonctionnel (pour qu'une société fonctionne, il faut non seulement un certain ordre public – des règles communes sur lesquelles les citoyens s'entendent – mais il faut aussi, pour pouvoir redistribuer de la richesse, en créer). Tâche d'autant plus délicate que l'histoire est là pour nous rappeler que le couple éthique et économie ne va pas de soi.

Ainsi par exemple, dès 1793 s'opposent deux conceptions de l'aide :

- celle des révolutionnaires de la « Terreur » (Robespierre) :

« Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ¹ ».

qui maintient le caractère religieux (sacré) de l'aide ;

- et celle des révolutionnaires libéraux (1789) :

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. ² »

¹ Article 21 de la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* du 24 juin 1793 (France – Robespierre), citée par Jacques GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Garnier-Flammarion, 1970, n° 228, p. 79-83.

qui accentue au contraire le droit à la propriété

L'État « Assistance »

Cette controverse se conclura provisoirement début du XX^e siècle, après un XIX^e siècle marqué par la « question sociale » et une situation de paupérisation sans nom, par un compromis qui prend la forme en Belgique de la mise sur pied des *Commissions d'Assistance Publique* (CAP)³. L'assistance est reconnue comme « nécessité publique » dans laquelle, nous retrouvons le point de vue éthique du devoir d'aider mais aussi le point de vue fonctionnel d'assurer l'ordre public et la paix sociale. La bienfaisance et la charité religieuses sont relayées par l'État (la commune, en l'occurrence) sous la forme de l'assistance publique.

Welfare State (État de bien-être ou État social) et la question de l'assurance

Il faut attendre toutefois 1948 pour que le droit au revenu minimum d'existence et à la sécurité sociale fassent leur entrée dans les textes sur les droits fondamentaux « universels » des êtres humains : art. 22⁴ (sécurité sociale) et art. 25.1.⁵ (revenu minimum d'existence) de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Techniquement, l'aide sociale est conçue alors selon le principe de l'*assurance*. Entrepreneurs et travailleurs cotisent à un fonds de sécurité sociale, fonds qui sera utilisé pour pallier les manques de revenus du travail de ceux qui ne travaillent pas : les enfants, les vieux, les malades et ceux qui perdent temporairement leur emploi. Par l'intermédiaire du droit à la sécurité sociale, notre « prochain » est *reconnu sans être connu* en fonction de grands principes généraux valables pour tous, à égalité de droit. Les libéraux donnent leur accord à cette manière de concevoir l'aide sociale pour amortir le risque de la fracture

² Article 17 de la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* du 26 août 1789 (France). Déclaration placée ensuite en tête de la Constitution française de 1791 (voir Jacques GODECHOT, *ibid.*, p. 33-35. C'est la déclaration à laquelle se réfèrent les Constitutions françaises du 27/10/1946 et du 4/10/1958).

³ Loi du 10 mars 1925.

⁴ Article 22 de la *Déclaration des droits de l'Homme* de 1948 : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays. ».

⁵ Article 25.1., *ibid.* : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »

sociale ⁶, tandis que les sociaux-démocrates se réjouissent de la conquête de droits sociaux reliés au travail.

La prospérité économique jamais connue auparavant qui succédera à la Seconde Guerre Mondiale, les *Golden Sixties*, permettra même de donner corps, en 1974 ⁷, au revenu minimum d'existence (le « minimex ») pour tous ceux qui ne peuvent prétendre à un revenu du travail et qui n'entrent pas dans les conditions de la sécurité sociale. Les Commissions d'Assistance Publique disparaissent légalement des textes pour faire place aux CPAS, les Centres Publics d'Aide Sociale ⁸.

Crise du *Welfare State*

Début des années 1980 et à la suite de la crise économique mondiale de 1974, des voix s'élèvent pour mettre en cause le modèle du *Welfare State* (certains, comme Pierre Rosanvallon, utilisent même l'expression « Crise de l'État-providence ⁹ », preuve s'il en est, que son modèle d'assurance tient dorénavant du miracle) et avec lui le droit à la sécurité sociale et au revenu minimum d'existence. Les grandes lignes de l'argumentation sont bien connues :

- le modèle de l'assurance et de sa « prime » est relié au risque encouru. Si le chômage devient structurel, il n'est plus un risque (conjoncturel), et l'allocation de chômage (la prime) devient impayable.
- en outre, les catégories sociales visées par les principes de la sécurité sociale sont devenues obsolètes : les femmes ont conquis des droits individuels incompatibles avec la dépendance vis-à-vis du chef de famille ; il en va de même des jeunes.
- les grands principes de la sécurité sociale deviennent injustes (la notion de plafond introduit parmi les plus défavorisés des lignes de partage qui ne se justifient plus).
- ...

⁶ Friedrich August VON HAYEK, *Droit, législation et liberté* [1979], vol. III, « L'Ordre politique d'un peuple », 1983, p. 170-171 : « Personne n'a rien à réclamer du pouvoir – pas plus le riche que le pauvre – au-delà de la protection assurée contre toute violence d'autrui et de l'assurance d'un certain plancher minimum si les choses vont tout à fait mal » ; *ibid.*, p. 169 : « avec la précaution d'amortir le risque en fournissant *hors marché* un revenu minimum uniforme à tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas capables de gagner au moins cela sur le marché ».

⁷ Loi du 7 août 1974 instituant le droit au minimum d'existence.

⁸ Loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

⁹ Pierre ROSANVALLON, *La Crise de l'État-providence*, Éd. du Seuil, 1981, coll. « Points Politique », n° Po121 et *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Éd. du Seuil, 1995.

Perce ainsi l'idée d'un « droit procédural », c'est-à-dire non plus un droit d'emblée reconnu, mais un droit soumis à une procédure à l'issue de laquelle le demandeur d'aide aura fait la preuve de sa bonne volonté pour obtenir une allocation sociale, notamment en donnant les preuves qu'il veut trouver du travail, qu'il en cherche, ou qu'il est prêt à suivre une formation donnant accès au marché du travail.

L'État social actif et la question de l'activation (et de la pro-activité)

Depuis la fin des années 1980, nous voyons apparaître une nouvelle conception de l'État et une nouvelle méthode de gouvernance. Ceux qui s'en réclament parlent de « Troisième voie ¹⁰ ». À l'origine de celle-ci, les idées politiques du *Democratic Leadership Council* (DLC) créé en 1985 et présidé par Bill Clinton après la défaite du candidat démocrate Walter Mondale aux élections présidentielles américaines de 1984. Le Britannique Anthony Giddens, qui a des contacts avec le DLC dès 1992, publie en 1994 *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, ouvrage qui introduit en Europe une nouvelle manière d'articuler la *liberté* (à laquelle les libéraux sont particulièrement attachés) et la *justice sociale* (qui orientait principalement l'action politique des sociaux-démocrates) ¹¹.

La déclaration gouvernementale prononcée le 14 juillet 1999 indique que « le développement de l'État social actif sera l'objectif central de la politique économique et sociale du nouveau gouvernement ». Deux discours de politiciens belges permettent de mieux prendre la mesure de cette troisième voie. L'un émane du Premier ministre VLD, Guy Verhofstadt ¹². L'autre, du vice-premier ministre SPA, Frank Vandebroucke ¹³.

Guy Verhofstadt définit à grands traits cette conception de l'État social actif comme « l'alliance de la liberté et de l'égalité » :

« La grande ambition de mon gouvernement, entré en fonction il y a à peine un an, est d'arrêter ce déclin et d'inscrire résolument notre pays dans d'autres voies. Ce que nous appelons État social actif constitue un des leviers les plus puissants de ce renouveau. C'est le signal le plus clair indiquant que libéralisme et socialisme, croissance économique et protection sociale peuvent non seulement aller de pair mais qu'en outre, ils ne peuvent prendre leur essor que dans cette relation.

L'État social actif se définit comme celui qui investit dans les gens, la formation, l'emploi et pas seulement uniquement dans les allocations. L'actif s'oppose ici au passif. Nous estimons que pauvreté et précarité doivent tout d'abord être

¹⁰ Le manifeste signé en juin 1999 par Tony Blair et Gerhard Schröder s'intitule : *Europe : The Third Way / Die neue Mitte*.

¹¹ Geoffroy MATAGNE, *De l'« État social actif » à la politique belge de l'emploi*, Bruxelles, CRISP, 2001, n^{os} 1737-1738, p. 7.

¹² Discours prononcé par Guy VERHOFSTADT le 23 mai 2000 au *Grand Liège*, « L'État social actif » (<http://verhofstadt.fgov.be>).

¹³ Discours prononcé par Frank VANDENBROUCKE le 13 décembre 1999 à Amsterdam, « L'État social actif » (<http://vandenbroucke.fgov.be/Zframe07.htm>).

combattues par de “nouveaux emplois”, et non par des allocations de chômage ou des allocations sociales.

En d’autres termes, un État social actif se fonde sur une politique active mais également préventive. En prévenant la mise sur la touche de personnes et en veillant à ce que tous, tant les hommes que les femmes, trouvent un emploi, nous garantissons à la fois leur protection sociale et aménageons les marges permettant de conjuguer contribution créative à la société et meilleure qualité de vie. [...]

Tout comme l’État social actif veut activer le travailleur, l’employeur et le chômeur, les citoyens aussi doivent être activés. Jusqu’à présent, ils se sont vus trop souvent confier un rôle politique passif. »

Frank Vandebroucke ne dit pas autre chose :

« Si l’État social montre ses limites, le moment est venu de redéfinir celles-ci. J’ai estimé qu’il était utile de donner un nom au nouveau projet : l’État social actif. Il va de soi que la réalité sociale connaît une évolution progressive ; aussi, un nouveau projet pour la politique sociale se substitue-t-il progressivement à l’ancien. Mais l’orientation doit être 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.

Il est vrai que l’État social traditionnel est, dans un certain sens, passif. 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. 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. Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social. »

Les arguments qui justifient la mise en cause de l’État social (*Welfare State*) sont :

- la menace de faillite du système de sécurité sociale, organisé autour du travail-emploi, du fait de son mode de financement (cotisations sur le travail) ;
- la mutation d’une société industrielle à une société « informationnelle » (qui nécessite un investissement dans les personnes) ;
- la critique de la « passivité » des allocataires sociaux et de l’État (ainsi que son paternalisme contraire à l’idéal de liberté ou d’autonomie des personnes) ;
- l’individualisation croissante incompatible avec une gestion bureaucratique et administrative de l’aide sociale (recours au « travail sur mesure » et responsabilisation des intervenants sociaux) ;
- la notion d’irresponsabilité individuelle :

« L’approche classique du social en termes “d’assurance” contre les risques imprévisibles a entraîné sa catégorisation dans les statistiques et l’étude des probabilités, de sorte que l’opinion au sujet du comportement des individus est passée à l’arrière-plan. La question des fautes personnelles et de l’admissibilité

d'attitudes individuelles était d'un intérêt secondaire. [...] 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 ¹⁴ »).

L'adjectif « actif » du concept d'« État social actif » veut indiquer que, loin de déconstruire les droits sociaux et la protection sociale, l'objectif du gouvernement consiste à relever le taux d'activité (de 1 %) ¹⁵ ou à diminuer le taux de dépendance ¹⁶, c'est-à-dire à remettre les personnes au travail. Le travail étant compris ici à la fois comme une source de revenu, un moyen de financer les caisses de la sécurité sociale, un moyen de cohésion sociale et de participation citoyenne. En ce sens, les “nouvelles” politiques sociales se présentent comme des politiques d'insertion socioprofessionnelles et le travail social prend désormais l'allure, nous dit Robert Castel ¹⁷, d'une « gestion du non-travail ». Ceci nous permet de comprendre l'intitulé de la loi du 26 mai 2002 du droit à l'intégration sociale¹⁸, c'est-à-dire d'un droit à l'accompagnement social vers l'obtention d'un emploi plutôt qu'un droit à un revenu minimum d'existence. Raison pour laquelle, certains observateurs parlent d'une évolution du *Welfare State* au *Workfare State*.

Gaëtane Carlier nous exposera dans un instant ce que recouvre cette évolution sémantique en comparant la loi de 1974 sur le droit au “minimex” et celle de 2002 sur le droit à l'intégration sociale.

Je voudrais pour ma part signaler quelques pistes de discussion.

Même s'il est difficile aujourd'hui de vouloir en revenir à l'État social traditionnel bureaucratique et « protecteur », l'État social actif ne va pas de soi.

¹⁴ Frank VANDENBROUCKE, *ibid.*

¹⁵ Geoffroy MATAGNE, *ibid.*, p. 48.

¹⁶ Le taux de dépendance est le rapport entre le nombre d'inactifs percevant une allocation et le nombre d'actifs. Selon Frank VANDENBROUCKE, *ibid.* : « 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. La lecture de ce baromètre doit cependant être quelque peu nuancée. Il est 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. La raison la plus souvent citée est que les moyens économiques de la protection sociale sont soumis ainsi à une pression de plus en plus forte. Mais il est encore une autre raison pour laquelle un taux de dépendance croissant doit conduire à poser des questions fondamentales : la dépendance des allocations représente, dans une mesure plus ou moins large, une vulnérabilité sociale. Une partie de cette vulnérabilité sociale est inévitable dans une société vieillissante. Une autre partie pourrait être évitée et il convient donc de la réduire. Dans ce dernier cas, la dépendance signifie que des possibilités sont refusées. Des individus se voient ainsi refuser des possibilités de participer à la vie en société. »

¹⁷ Robert CASTEL, « Du travail social à la gestion du non-travail » dans Département social de la Haute École Paul-Henri Spaak, *L'Assistant social entre aide et contrôle ?*, Bruxelles, 2002, p. 167-192.

¹⁸ *Moniteur Belge* du 31 juillet 2002, p. 33610-33664.

Premièrement, parce que sa « pro-activité » affichée pose problème dans une société où le plein emploi ¹⁹ ne semble toujours pas au rendez-vous. Faire la preuve que l'on cherche un emploi qui n'existe pas serait injurieux pour l'individu (suspect *a priori* de mauvaise volonté ou de fainéantise) et placerait l'AS dans une situation non d'aidant mais de contrôleur moral. En outre, d'un point de vue fonctionnel ou gestionnaire, si l'emploi n'existe pas, la précarité tombe sous le seul coup des allocations sociales, ce qui ne résout pas le problème du financement de l'aide sociale.

Deuxièmement, parce que la nouvelle détresse, parfois plus psychique que physique et matérielle ne se résout pas forcément par la conquête d'un emploi. Elle peut, au contraire, se résoudre par le repos.

Troisièmement, parce que, comme le dit très bien Frank Vandebroucke, maintenir *et* la protection sociale *et* des plans pour la création d'emplois dans une société industrielle en voie de "rationalisation", « n'est pas une option bon marché », rappelant ainsi que la menace de la déconstruction des droits sociaux n'est pas écartée dans l'État social actif.

D'autres pistes, comme celle du droit à un revenu inconditionnel de base (l'allocation universelle) qui permet de combiner d'une part, liberté et responsabilité individuelles et, d'autre part, solidarité sans être contradictoire avec le travail-emploi, est écartée par les partisans de l'État social actif. C'est le cas, en particulier de Frank Vandebroucke qui lui préfère explicitement le partage du travail existant ²⁰. Ce faisant, en mettant explicitement l'accent sur la mise au travail plutôt que sur un droit à un revenu inconditionnel de base, la question du contrôle des conditions très coûteuse et parfois humiliante est maintenue et des sanctions sont brandies (l'exclusion du chômage ou la suspension du RIS ²¹ par exemple).

D'un autre côté, pour terminer par des remarques positives, rappelons que l'injonction à l'autonomie est *paradoxe*. Autrement dit, que l'État peut difficilement contraindre les individus à l'autonomie. D'autant que, comme Frank Vandebroucke le reconnaît lui-même, la formule selon laquelle « every job is a good job » est éculée ²². En ce sens, l'assistant social des CPAS conserve une marge de manœuvre de fait pour aider son "client". De même, puisque « l'État social actif ne dirige pas mais délègue [...] oriente les individus et les organismes en les encourageant à choisir les voies voulues », les intervenants sociaux

¹⁹ Conclusions du Conseil Européen de Lisbonne des 23-24 mars 2000, § 6 : « Cette stratégie doit permettre à l'Union de rétablir les conditions propices au plein emploi [...] » (<http://europa.eu.int/comm/off/index>).

²⁰ Frank VANDENBROUCKE, *ibid.* : « Je ne suis pas partisan du plaidoyer de principe en faveur d'un revenu de base universel et inconditionnel. Mais je plaide pour une "conception plus souple du travail" [...] justification d'un accès volontaire généralisé à la semaine de quatre jours ».

²¹ Article 30, §2 de la Loi concernant le droit à l'intégration sociale, *op. cit.*

²² Frank VANDENBROUCKE, *ibid.*

restent les détenteurs de la meilleure manière d'aider les usagers. Ceci dépendra aussi de la politique des différents CPAS dans la mesure où la loi concernant le droit à l'intégration sociale prévoit une augmentation des moyens financiers mis à la disposition des CPAS qui emploieraient les "minimexés"²³.

Enfin, la société du savoir qui advient exige toujours plus de formation et l'aide sociale pourrait prendre cette forme émancipatrice de permettre aux individus d'apprendre à apprendre tout au long de leur vie, d'utiliser la loi du 26 mai 2002 pour accroître la formation des usagers du CPAS.

²³ Article 37 : « Lorsque le centre agit en tant qu'employeur en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, afin de réaliser le droit à l'intégration sociale par l'emploi visé à l'article 6, la subvention, déterminée conformément aux §§ 1 et 2, alinéa 1^{er}, de l'article 36, est majorée de 25 % tout au plus, jusqu'à concurrence du coût salarial brut de la personne mise au travail. »