

Etat social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

par

Abraham FRANSSSEN

Centre d'études sociologiques des Facultés universitaires Saint-Louis

Introduction

« Dans notre siècle, la charité ne peut plus être cette femme aveugle qui verse sans compter l'or aux mains des misérables. Trop de cet or se perd et tombe en mauvaises mains, trop de cet or alimente la paresse et le vice. La charité doit être intelligente. L'assistance par le travail sage et raisonné, parce qu'elle est un point d'arrêt sur la route qui conduit au paupérisme, qu'elle permet de distinguer le misérable digne de pitié du parasite punissable, qu'elle donne l'occasion de sauver le premier, de châtier le second, constitue l'un des plus beaux côtés de l'organisation de la charité moderne, cherchant à réaliser ce triple idéal : l'hospice, la maison de refuge au misérable, la prison, le dépôt de mendicité au vicieux, le travail à l'ouvrier »¹.

Dès l'origine, le développement de l'Etat social constitue un dispositif de gestion des risques. Par delà la diversité et les variations des justifications philanthropiques, sécuritaires, politiques ou morales, il s'agit bien de répondre aux risques liés à la question sociale posée par le développement de la société industrielle. Avec l'émergence contemporaine du référentiel de l'Etat social actif, et la mise en oeuvre des mesures et dispositifs qui le concrétisent, on assiste à une nouvelle déclinaison du paradigme de gestion des risques. A la figure du travailleur protégé par son inscription dans des réglementations collectives tend à se superposer, et parfois à se substituer, celle de l'individu entrepreneur de soi, incité, et parfois contraint, à faire face des risques auxquels l'expose son inadaptation.

I - L'Etat providence : une « couverture » des risques

Sur le plan des politiques sociales, se détachant, dans le conflit, de la période de la première industrialisation (1790 - 1848) caractérisée à la fois par la violence extrême des rapports de travail, la misère des « masses ouvrières » et par l'abandon de la gestion de la « question sociale » aux registres caritatif et paternaliste (patronage, philanthropie patronale, « visiteuses des pauvres ») quand elle n'était pas tout simplement refoulée par les mesures de police et la criminalisation des « classes dangereuses », la mise en place très progressive, à partir de la fin du 19^{ème} siècle, des administrations publiques et d'institutions d'éducation, de protection sociale, de soins de santé va de pair avec l'affirmation croissante du rôle régulateur de l'Etat.

Il faudra attendre, sous la pression des mouvements sociaux et politiques autant que des nécessités de l'évolution du capitalisme industriel, le développement de l'Etat moderne au 19^{ème} siècle, et en particulier le développement de l'Etat social au 20^{ème} siècle pour que cette intervention réparatrice de la société se dévoile à elle-même comme une construction politique. L'« invention du social » émerge comme un espace de compromis entre les pouvoirs privés patronaux et les revendications croissantes de droits égaux pour tous. Comme le commente Jacques Donzelot, « le social est inventé pour rendre gouvernable une société de marché dans un régime démocratique »².

Au sortir de la guerre, la mise en place de la sécurité sociale consacre l'idéal d'une libération de la société par rapport au risque et besoin, d'une maîtrise rationnelle et harmonieuse du devenir social³. A la fois point d'aboutissement et d'unification des réformes entamées au cours des décennies précédentes, et socle des développements futurs, la sécurité sociale institutionnalise le principe redistributif fondé sur le mécanisme de prélèvements obligatoires et la technique assurantielle. Dans

¹ M. BEKAERT, *De l'assistance par le travail*, Gand, Imprimerie A. Schiffer, 1895.

² J. DONZELOT, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994.

³ P. ROSANVALLON., *La crise de l'Etat providence*, Paris, Seuil, 1981, p 33.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

un contexte où la plupart des travailleurs deviennent des salariés, la protection sociale garantie par la sécurité sociale transforme le salariat en *statut* en vertu duquel les travailleurs ont des droits sociaux qui constituent autant de droits de tirage sur l'Etat social. C'est le travail, plus exactement l'emploi salarié, qui demeure la source principale de normativité. C'est le travail qui définit les droits et les devoirs des individus dans la collectivité. Il est au centre de la norme juridique qui consacre les droits sociaux. On relèvera ainsi que l'arrêté Loi de 1944 instaurant la sécurité sociale se limitait à "soustraire à la misère les hommes et les femmes *laborieux*". La première phase de mise en place du système de la sécurité sociale (1944-1961) est basée sur la relation entre travailleur et bénéficiaire de la sécurité sociale.

Par la suite, la définition de la protection sociale s'est progressivement éloignée de son centre "productiviste" pour intégrer des populations hors travail. Ainsi, l'introduction du minimex en 1974 vise à « garantir à tous une vie conforme à la dignité humaine », indépendamment de sa contribution par le travail. De même, la mise en place des CPAS en 1976, qui succèdent aux CAP, étend les publics visés et a une ambition d'intervention plus globale. « la Loi organique des CPAS vise à résoudre tous les problèmes posés par la vie moderne. Les tensions de la vie professionnelle, le « *struggle for life* » et les tensions familiales sont des maux modernes pour lesquels les CPAS devront contribuer à une politique préventive de santé »⁴. Elle renforce également l'autonomie des CPAS et leurs possibilités d'action par la création d'associations de services.

Il faut toutefois remarquer que cette universalisation des droits n'est acceptée qu'en tant que résiduaire (pour des sous-populations particulières) et temporaire (l'octroi d'un minimum de moyens d'existence est limité par la restauration d'une situation normale de travail). Sur le plan symbolique, l'assistance tend à apparaître illégitime au regard de la norme productive (il s'agit de faire la preuve que l'on recherche du travail).

Le développement de l'Etat social s'effectue autour de trois principes :

- la réforme de la relation salariale, en rééquilibrant la relation contractuelle (lois sociales, travail des enfants, inspection du travail, codes du travail, négociation collective) qui permet de sortir les « masses laborieuses de la misère ».
- la mise en place de la sécurité sociale basée sur le principe d'une couverture généralisée des risques sociaux par l'instauration d'une assurance obligatoire qui succède et englobe les anciennes caisses mutuellistes. La sécurité sociale « permet de mobiliser pour la résolution de la question sociale une technologie qui promeut la sécurité sans attenter à la propriété et sans toucher aux rapports de production »⁵.
- l'échafaudage d'un volet assistantiel, qui s'adresse aux anciennes « handicapologies » (populations hors travail) qui s'actualisent sous un triple effet :
 - de prolifération réglementaire de la rationalité administrative (catégorisation opérationnelle des aides...);
 - des progrès scientifiques;
 - des principes philosophiques en la matière (du pauvre coupable au pauvre victime).

Sous l'égide d'un Etat protecteur et intégrateur, la prise en charge des différentes formes de marginalités et de dépendances fait désormais l'objet d'une action systématique à visée exhaustive et englobante. Ce transfert de la responsabilité du lien social à l'Etat ne vise pas qu'à répondre aux formes nouvelles de désaffiliation, il répond plus fondamentalement aux exigences de socialisation de l'ensemble de la population aux normes de la société industrielle. La question sociale semble ainsi réglée à partir de trois principes : le droit du travail, l'assurance sociale et l'assistance sociale. Si le travail social est né de l'assistance et va s'y développer, la mise en place de la sécurité sociale va permettre de drainer des moyens qui lui profiteront. La centralité du travail est posée, et le travail social porte sur les populations hors travail. L'assistance est une manière d'affirmer l'appartenance de tous à une communauté nationale et politique, exercée au nom du lien social

Ainsi, "les sociétés industrielles à Etat-providence" ont progressivement englobé la quasi totalité du corps social dans des systèmes de solidarité basés sur le travail. Le "quasi" se réfère au fait que

⁴ M. De SAEGER, Ministre de la Santé publique et de la Famille, Sénat, Compte rendu analytique, session 1975-1976, p.891, cité par P. GRELL in « Les centres publics d'aide sociale et les pauvres », *Contradictions* 14, 1977.

⁵ J. DONZELOT, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

certaines individus ou groupes restent en dehors du système, mais on pouvait estimer, à la fin des Golden Sixties, qu'ils représentaient une fraction résiduelle du corps social à laquelle étaient destinés certains "filets de repêchage" organisés soit directement, par les pouvoirs publics, soit par des associations privées partiellement ou totalement subventionnées. Le coût de ces dispositifs était marginal et donc supportable en toute légitimité par les finances publiques"⁶. De plus, parallèlement au tronc central de la sécurité sociale et des politiques sociales, on observe une extension continue des domaines d'intervention du travail social au fur et à mesure de la problématisation et de l'institutionnalisation des besoins sociaux : maisons de jeunes, maisons médicales et de quartier, réseau de prise en charge des toxicomanes, etc. Cette extension progressive de la « couverture sociale », tissée par les liens de l'assurance sociale et raccommodée par ceux de l'assistance, a pu donner le sentiment largement partagé à la fin des années 70 d'avoir abouti à un système de protection sociale achevé, abouti, certes perfectible, mais qu'il s'agissait avant tout de préserver.

Du point de vue de la définition et de la gestion des risques, l'architecture de l'Etat social, qualifié de « providence », présente une série de caractéristiques idéal-typiques :

(1) *Une responsabilité sociale.* Tout d'abord, les risques auxquels sont exposés les individus, en tant que travailleurs et en tant que citoyens membres de la collectivité politique, sont tout d'abord considérés comme des risques sociaux, lié au fonctionnement même du marché de l'emploi et de la vie en commun. La maladie, l'accident (professionnel), le chômage ne sont pas attribuables au seul travailleur, et la gestion de leurs conséquences ne sont pas laissés à sa seule initiative, mais relèvent d'une causalité sociale et d'une responsabilité collective. Ainsi, contrastant avec la période précédente et les impasses de la moralisation de la question sociale, l'origine des risques de chômage est imputée aux facteurs macro-économiques⁷. De même, pour la vieillesse et la prise en charge de ses conséquences. Le choix d'instituer une assurance pension obligatoire, automatique dans un mode de prélèvement, optant par système de répartition - ce sont les actifs d'aujourd'hui qui financent les pensions d'aujourd'hui- plutôt que par capitalisation, indique bien l'option d'une collectivisation et d'une mutualisation des risques sociaux.

Cela a été précisément le sens de l'action du mouvement ouvrier et syndical que de faire reconnaître la responsabilité sociale (des employeurs) à l'égard des salariés, et la responsabilité sociétale, de l'Etat via l'impôt et les mécanismes redistributifs, à l'égard des citoyens, aboutissant de la sorte à instituer une « propriété sociale » pour ceux qui étaient dépourvus de « propriété privée ». Comme l'indique Robert Castel⁸, « la société salariale qui s'est instituée était à la fois fortement inégalitaire et fortement protectrice. Où qu'il soit dans la hiérarchie salariale, quiconque ne vit pas de la propriété de ses biens possède les mêmes droits protecteurs. Constituant une véritable « propriété sociale », sécurité sociale et services publics garantissent l'exercice de ces droits et assurent contre les risques sociaux aussi bien que la propriété privée.

(2) *Le développement d'un système assurantiel recouvert du « voile d'ignorance ».* L'extension de la prise en charge à un nombre croissant de risques sociaux a été permise et favorisée par le développement des techniques assurantielles et actuarielles. François Ewald⁹ montre bien comment le recours à la technique assurantielle a permis de dépasser les difficultés soulevées par l'identification des responsables ou des coupables dans le cas des accidents professionnels. Plutôt que de rejeter la faute sur le travailleur, ou de la faire entièrement porter sur l'employeur, le recours à la technologie de l'assurance permet une socialisation du risque sans coupable. C'est la collective qui assure chacun de ses membres contre l'occurrence d'un risque moyen. Il faut relever que ces mécanismes de socialisation du risque et de solidarité restent recouverts d'un voile d'ignorance. Entre les contributeurs et les bénéficiaires, l'opacité des mécanismes globalisés de redistribution ne permet pas de déterminer précisément les « débiteurs » des « créanciers », entretenant la conviction, politiquement vertueuse, d'un système auquel tous contribuent et dont tous bénéficient. La technique assurantielle repose bien sur un calcul de probabilité moyen, permettant de globaliser et de solidariser des catégories (socio-

⁶ B. VINIKAS, *Exclusion sociale ou confusion politique*, texte ronéoté, 1992

⁷ P. VIELLE, Ph. POCHET & I. CASSIERS (dir.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005. Voir en particulier l'article de Robert BOYER, *Changement d'époque, mais diversité persistante des systèmes de protection sociale* pp.33-62

⁸ R. CASTEL et C. HAROCHE, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001.

⁹ F. EWALD, *Histoire de l'Etat providence*, Paris, Le livre de Poche, 1996

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

professionnelles, de diplôme, d'états de santé), voire des « sous-communautés » qui n'apparaissent pas en tant que telles.. C'est bien là le sens de la « solidarité » froide de l'Etat social (fédéral).

(3) *Une couverture a posteriori*. Si la sémantique de sécurité sociale et de l'assurance tend à s'opposer à celle du risque, il faut remarquer que les mécanismes de l'Etat social ne visent pas tant à empêcher le surgissement du risque qu'à en couvrir, réparer et compenser ses conséquences, essentiellement financières, une fois que celui-ci est survenu. L'assurance est précisément ce qui permet de prendre des risques, dans un contexte il est vrai de stabilité et de croissance économique où l'engagement des salariés dans l'entreprise repose sur la quasi-promesse de la sécurité d'emploi et le modèle de la carrière linéaire. Ce qui correspondait par ailleurs bien aux exigences du *second esprit du capitalisme* distingué par Boltanski et Chiapello, celui de la grande entreprise des années 60, rationnellement et hiérarchiquement organisée par un dirigeant, ayant pour principale fin d'accroître la taille de la firme. Du gigantisme provient la puissance donc la sécurité ; l'entreprise étant en mesure de planifier et d'anticiper les risques. Elle devient une instance soucieuse d'équité mettant en œuvre une socialisation de la richesse et de la production en s'appuyant sur les dispositifs de l'Etat Providence¹⁰.

(4) *Une définition et une régulation collective des risques sociaux*. Enfin, la construction des normes qui constituent progressivement et renouvellent au fil du temps l'échafaudage de la régulation de la relation salariale et du système assurantiel est résolument collective et délibérative. En dehors des grandes avancées législatives qui viennent capitaliser les acquis des luttes par une sanction légale (mais dont les modalités d'application sont elles-mêmes négociées), la normativité de l'Etat social ne renvoie pas tant à une logique étatique souveraine promulguant des normes universelles, pas plus qu'elle n'est laissée au principe individualiste contractualiste : elle s'élabore de manière intermédiaire, par les compromis établis entre organisations collectives, au sein d'organes de concertation paritaire (ou tripartite lorsque l'Etat y est représenté) et formalisés sous la forme de conventions collectives et d'accords-cadres. Une convention collective engage non seulement les groupements collectifs (les syndicats, le patronat organisé), mais aussi individuellement leurs membres et leurs non-membres. Elle s'impose avec une « force obligatoire inéluctable », c'est-à-dire « qu'elle entraîne la nullité de tous les contrats individuels dérogeant aux clauses de la négociation collective »¹¹.

C'est cette même élaboration négociée par des organisations collectives que l'on retrouve dans la définition et la gestion du système de sécurité sociale. Certes l'Etat y a ici une fonction propre plus marquée de par l'imposition du caractère obligatoire des cotisations sociales et les fonctions administratives centralisées qu'il réalise, mais la négociation des compromis en matière de sécurité sociale, dont le financement repose essentiellement sur les cotisations sociales des employeurs et des salariés, tout comme sa gestion pratique, impliquent largement les organisations collectives que sont les syndicats et les mutuelles qui assurent pratiquement la gestion des fonctions de paiement (en matière d'allocations de chômage) et de remboursement (en matière de maladie-invalidité) des prestations de la sécurité sociale. Ce lien fonctionnel et de service aux assujettis sociaux a, dans le cas belge, par ailleurs largement garanti, voire amélioré, la représentativité de ces acteurs collectifs.

Pour autant, il faut éviter à l'illusion rétrospective d'un Etat « providence » qui assurerait inconditionnellement et sans limite à chacun de ses membres la garantie d'une protection sociale.

Tout d'abord, l'ensemble des droits sociaux reste soumis à des procédures et à des conditions de vérifications et d'attribution. Dans le régime de la sécurité sociale, il s'agit d'établir l'appartenance effective de l'individu considéré à la catégorie administrative correspondante (moyennant des procédures de vérifications administratives et de contrôle (visites domiciliaires, inspection du travail, médecine du travail...)). Dans le régime de l'assistance, l'enquête sociale, puis la délibération du conseil de l'aide sociale du CPAS, ont pour fonction de vérifier, le cas échéant par une visite domiciliaire, l'état de besoin du demandeur. En outre, l'octroi d'allocations de remplacement reste, de manière variable selon les catégories concernées, limitée dans le temps et le bénéficiaire reste passible de sanctions en cas de fraude ou de non-respect des conditions imposées (notamment dans la distinction entre « isolé » et « co-habitant »). En matière de chômage, la distinction entre chômage volontaire et chômage involontaire a toujours été au fondement d'allocations de chômage

¹⁰ L. BOLTANSKI et E. CHIAPELLO, *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris, NRF Gallimard, (NRF essais), 1999.

¹¹ J.DE MUNCK J., et M.VERHOEVEN, *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?*, Bruxelles, Ed. De BOECK, 1997, p.29.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

Ensuite, au gré des conjonctures économiques, des rapports de force et des compromis politiques, la définition des droits, des conditions d'octroi et des montants des revenus de remplacements a toujours été conflictuelle, entre restrictions et élargissements ;

Enfin, le consensus relatif sur le principe même de la sécurité sociale et de l'assistance sociale reste subordonné à la norme productive. La reconnaissance du bénéficiaire est seconde, et les allocations sociales et revenus de remplacements octroyés ne sont légitimes que tant qu'elle est résiduelles et limitées, dans leur montant et dans le temps. .

Il n'en reste pas moins que, par son inscription dans le droit, la quasi universalisation de la couverture sociale qu'il réalise et la définition de la responsabilité collective des risques sociaux dont il procède, l'Etat social tourne résolument le dos à la « culpabilisation » des assistés sociaux pour, au contraire, les considérer comme « victimes sociales vis-à-vis de qui la collectivité a un devoir de protection et de solidarité.

II. L'Etat social actif: une nouvelle déclinaison du risque

Avec l'émergence du référentiel de l'Etat social actif, et la mise en place des mesures et dispositifs qui le concrétisent, on assiste à une nouvelle déclinaison du paradigme de gestion des risques. C'est d'abord au niveau discursif que s'opère une reconfiguration symbolique. Si le discours de l'Etat social actif n'emprunte plus ses références normatives à la morale du travail, il aboutit toutefois, au nom du droit-devoir à la « participation sociale de chacun », à une stigmatisation de l'inactif (chômeur, allocataire social...). Celui-ci n'est plus tant défini comme un ayant-droit à la solidarité collective pour un risque collectif dont il serait victime que comme un inadapté, qui porte une partie de la responsabilité de son état et dont il faut renforcer les moyens et les stimuli à la participation aux conditions du marché de l'emploi.

A. L'Etat social actif ou la recherche de la troisième voie

Si elle arrive sur le tard, comme justification *a posteriori* de pratiques déjà profondément ancrées autant que comme référence idéologique pour l'avenir, la notion d'« Etat social actif » condense un certain nombre d'évolutions dans le traitement et la gestion des marges, des risques et de la précarité, et plus largement dans la manière de concevoir l'articulation entre le social et les individus, de définir les droits et devoirs réciproques liés à la participation sociale.

Si le concept émerge au début des années 90, d'une part, à partir de la référence aux « politiques actives du marché du travail » promue par l'OCDE, d'autre part, à partir d'auteurs « post-sociaux démocrates »¹², cherchant à définir une « troisième voie » entre social-démocratie classique et libéralisme dérégulateur, il ne devient véritablement enjeu idéologique qu'à partir de son appropriation par le champ politique. Cette appropriation s'effectuant de manière relativement convergente, simultanée, et concertée au niveau européen¹³, notamment à partir des positionnements respectifs incarnés par Tony Blair, « New Labour », Gerhard Schroeder, « Neue Mitte », qui proclament le dépassement des lignes d'opposition historique entre gauche et droite (capital-versus travail, Etat

¹² Sur base du constat de la « crise » (de légitimité, financière, d'efficacité) de l'Etat providence, Pierre ROSANVALLON invite à repenser l'« Etat passif –providence » en « Etat service », visant « à donner à chacun les moyens spécifiques d'infléchir le cours d'une vie, de surmonter une rupture, d'anticiper une panne », et ce, en s'appuyant notamment sur la connaissance plus fine des « facteurs de risques » et sur la prise en compte de la trajectoire individuelle de la personne. P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1995. A. GIDDENS, *The Third Way: the renewal of social democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998. Selon Giddens, la troisième voie se réfère à un cadre de pensée et d'action politique qui tente d'adapter la social-démocratie à un monde qui a fondamentalement changé lors des deux ou trois dernières décennies. C'est une troisième voie dans le sens où c'est un essai pour dépasser tant la vieille social-démocratie que le néo-libéralisme.

¹³ « Ce que nous appelons l'Etat social actif, s'appelle chez nos voisins The Third Way ou Die Neue Mitte. Il y a le New Labour en Angleterre et les New Democrats aux Etats-Unis. Je ne dis pas que nous partageons les mêmes objectifs ou la même voie, mais je ne m'attarde pas aux mots ou à la terminologie exacte. Ce que j'ai découvert jusqu'à présent lors de mes contacts internationaux, surtout avec nos partenaires européens, c'est l'existence d'une large base de rapprochement et d'accord à mon sens essentielle pour l'avenir ». Guy VERHOSTADT, « L'Etat social actif ». Conférence au Grand Liège, 23 mai 2000, texte dactylographié, p.4.

versus Marché, droits sociaux versus devoirs et contraintes)¹⁴, en appellent à un « renouvellement du projet social-démocrate », renonçant à ses lubies égalitaristes et à ses rigidités étatistes et désormais réconcilié avec le marché, le sens de la responsabilité et de l'initiative¹⁵.

Pour la Belgique, c'est à partir de son introduction dans la déclaration gouvernementale de juillet 1999 que l'Etat social actif devient idéologie de gouvernement. Dans le cadre de l'accord de gouvernement fédéral conclu le 14 juillet 1999, le Gouvernement belge s'est engagé à faire de la Belgique un Etat social actif. *« Dans le passé, l'accent a été trop souvent mis sur une approche négative. La paupérisation et l'insécurité sociale étaient surtout combattues par des allocations de chômage et de CPAS. Cependant, garantir des revenus, surtout quand ceux-ci restent faibles, ne suffit pas à faire de personnes aidées des citoyens à part entière. L'approche actuelle offre trop peu de perspectives tant au niveau financier que social. Un Etat social actif doit faire en sorte que des personnes ne soient pas mises à l'écart et que chacun, tant les hommes que les femmes, tout en étant assuré d'un haut niveau de protection sociale, puisse contribuer de manière créative à la société et concilier cela avec une qualité de vie personnelle. L'Etat social actif investit dans les gens, la formation, l'emploi et pas seulement uniquement dans les allocations. Concrètement, le gouvernement veut mener une politique active de formation et d'emploi visant à augmenter le taux d'activité. En effet, le taux d'activité belge n'est que de 57,3 % alors que le taux moyen de nos trois principaux concurrents commerciaux atteint 61,7 % et que le taux moyen des pays qui nous entoure atteint 64,4 %. »*

Promue par Frank Vandenbroucke¹⁶ et Guy Verhofstadt¹⁷, élèves prodiges de la classe politique belge (flamande), (l'un, ex-jeune premier du parti socialiste flamand et Ministre des Affaires sociales, apparaît avant tout soucieux de doter le discours social-démocrate d'un corpus idéologique offensif et moderne ; le second, ex-« baby-Thatcher » des années 80, leader des libéraux flamand, devenu Premier Ministre, apparaît converti à une approche plus consensuelle), la notion va rapidement aimer les débats au sein des milieux universitaires, politiques, syndicaux, associatifs : « leurre néo-libéral » ou « authentique refondation du contrat social » ?, concept de « gauche » ou de « droite » ?, retour au « workfare state » ou « réforme qualitative du welfare state » ?

B. L'« asphyxie » et l'« impuissance » de l'Etat social « providence » « traditionnel »

Au fondement de la justification de l'Etat social *actif*, on retrouve un diagnostic sévère sur les « limites » et « impasses » de l'Etat social, qualifié de « traditionnel », de « providence », ou encore de « passif ».

Argumentation technico-financière tout d'abord, liée aux évolutions structurelles et culturelles de l'économie et de la société contemporaine. Le vieillissement de la population, lié à la structure démographique et à l'allongement de la durée de vie, a pour effet que, « toute chose étant égale par ailleurs », les dépenses de la sécurité sociale en matière de pensions et de soins de santé, par ailleurs confronté à l'évolution de l'offre et de la demande de soins, ne cessent de croître alors même que le poids des « inactifs » par rapport aux « actifs » augmente avec le vieillissement ; les transformations de la structure de la population active, avec la présence croissante des femmes parmi les demandeurs d'emploi, conjuguées au relèvement des exigences à l'embauche, ont pour effet la persistance d'un important chômage structurel, source de dépenses directes, par les allocations de chômage et indirectes, par le lien causal entre inactivité et pathologies psychologiques et somatiques. Bref, alors

¹⁴ A propos de la « troisième voie », voir le manifeste *The third Way - Die Neue Mitte* signé par Tony Blair et Gerhard Schroeder en juin 1999. Pour une analyse élargie et approfondie, voir D. HOLEMANS, « La troisième voie : die neue Mitte/Mythe ? », *La Revue Nouvelle*, avril 2000, pp.37-51.

¹⁵ C'est en termes emphatiques que Guy Verhofstadt présente pour sa part la « troisième voie » : « Ce qu'on qualifiait de 'gauche' et de 'droite' à l'époque communiste, deviennent maintenant les composantes sociale et libérale du même renouveau. Leurs plus grands adversaires sont les ennemis du socialisme et du libéralisme. Leur seul avenir réside dans l'alliance de la liberté et de l'égalité, selon le projet démocratique des Lumières et selon le progrès inauguré par les révolutions politique et industrielle (...). Ce que nous appelons Etat 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 ». Guy VERHOFSTADT, « L'Etat social actif ». Conférence au Grand Liège, 23 mai 2000, texte dactylographié, p.2.

¹⁶ Voir F.VANDENBROUCKE, « L'Etat social actif : une ambition européenne », Conférence Den Uyl, Amsterdam 13 décembre 1999, texte dactylographié, 12 p.

¹⁷ Guy VERHOFSTADT, « L'Etat social actif ». Conférence au Grand Liège, 23 mai 2000, texte dactylographié, 10 p.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

que les besoins de financement des risques traditionnellement couverts par la sécurité sociale ne cessent et ne cesseront d'augmenter, les ressources de financement traditionnelles de la sécurité sociale, sur base des cotisations des actifs, ne cessent de se réduire, du moins proportionnellement. En 1970, la Belgique comptait près de deux actifs pour un allocataire. Aujourd'hui, ce rapport est de un actif pour un allocataire ; l'augmentation du « taux dépendance », soit le rapport entre actifs et inactifs, étant due pour moitié au chômage et pour moitié à la pension.

Argumentation « sociologico-normative » ensuite, par le constat posé de « l'impuissance de l'Etat social traditionnel » à assurer aux allocataires sociaux une réelle protection. Les modes classiques d'intervention de l'Etat social, intervenant *ex post* et par une compensation financière, se révèlent insuffisants, voire sont producteurs d'effets pervers, pour faire face à « l'apparition structurelle de nouveaux facteurs de risques » que constitue principalement le faible niveau de qualification des personnes. Ici, « le livre de recettes de l'Etat social traditionnel fait défaut. Ce ne sont pas la vieillesse, ni un accident, ni la maladie et encore moins une dépression conjoncturelle passagère qui entraînent l'exclusion. La cause principale en est les « nouvelles exigences du travail qui transforment les personnes productives en handicapés ». L'Etat social traditionnel leur propose une allocation, mais pas d'issue. Il leur offre une consolation matérielle, mais pas de nouvelles chances »¹⁸.

Les mécanismes assurantiels et assistantiels en permettant, voire en favorisant, l'inactivité prolongée des allocataires et des assistés sociaux est source de tous les maux et pathologies tant individuelles que collectives : perte de qualification, perte de sens de l'existence, sentiment d'inutilité sociale, troubles psychosomatiques, représentant une charge coûteuse pour la collectivité autant que pour l'individu. Comme le commente Christian Arnspurger, dans le raisonnement de l'Etat social actif, « la seule allocation compensatoire, et donc non « activatrice », s'avère trompeuse et même socialement dangereuse, créateur à la fois de troubles civiques (délinquance) et de troubles médicaux (dépression et autres pathologies liées au sentiment d'inutilité sociale) »¹⁹. Elle est également moralement répréhensible comme le dénote l'expression stigmatisante choisie par Guy Verhofstadt, parlant des assistés « condamnés à une vie aux crochets de la société »²⁰.

De même, en continuant à présupposer un modèle de carrière professionnelle linéaire et une cellule familiale stable, les instruments « traditionnels » sont jugés inadéquats pour prendre en compte les transformations, choisies ou subies, des modes de vie (individualisation, variation des situations familiales, aspirations à se réaliser en dehors de la sphère laborale, pluri-activité...) et des trajectoires d'emploi (flexibilité, pause-carrière, nécessité de formation et de recyclage...).

Bref, une grande partie des présupposés (modèle familial traditionnel, marché du travail homogène, économie stable centrée sur la production de masse, régulation des économies nationales par les politiques publiques keynésiennes...) au fondement de l'Etat social providence se trouvent aujourd'hui invalidées. Ce sont les évolutions qui invitent à « des adaptations systématiques de l'architecture de l'Etat social ». « Les missions existantes de l'Etat social réclament aujourd'hui non seulement quantité d'efforts supplémentaires, mais à celles-ci s'ajoutent de nouvelles missions. L'Etat social traditionnel ne répond pas correctement au nouveau besoin qui consiste à combiner vie familiale, travail et formation »²¹, ou plus prosaïquement aux nécessités de l'adaptation des « inactifs » en « actifs ».

C. Un nouveau référentiel : objectifs et modalités de l'Etat social actif

Face aux « limites » avérées ou déclarées de l'Etat social traditionnel, « passif », l'Etat social actif vise à une « société de personnes actives » tout en prétendant ne pas renoncer à l'objectif d'une protection sociale adéquate.

Au paradigme de la « dépendance assistée », il s'agit d'opposer un paradigme de la « participation active de chacun ». « La participation active à la société est précisément une des chances essentielles que chaque individu doit recevoir. Elle est une des conditions du respect de soi-même, de la

¹⁸ F.VANDENBROUCKE, op.cit., p 2.

¹⁹ Ch. ARNSPurger, « L'Etat social actif : concepts fondamentaux et problèmes éthiques », novembre 2001, Chaire Hoover, UCL, texte dactylographié, 28p., p. 15.

²⁰ G. VERHOFSTADT, op.cit., p.6.

²¹ F. VANDENBROUCKE, op.cit., p.7.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

réalisation de soi et de l'épanouissement personnel. La participation active constitue un avantage pour chaque individu. Encourager la participation sociale, également pour les maillons faibles de la société, doit faire partie intégrante et constituer l'objectif d'une politique sociale²². En ce sens, 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. Posée comme un droit, au regard des exigences éthiques de la réalisation de soi, la participation apparaît aussi comme un « devoir » de réciprocité dans l'échange social.

De cette participation sociale, concrètement, l'emploi demeure la pierre de touche et le critère opératoire. Le « plein emploi » ou du moins l'augmentation significative du taux d'activité est ainsi posé comme un objectif majeur.²³ Dans les faits, cet objectif porte sur les catégories aujourd'hui les plus sujettes à l'inactivité, qu'elle soit subie ou volontaire : les jeunes, les femmes, les personnes peu qualifiées et les personnes âgées, en situation de pré-retraite ou de retraite et encore potentiellement actives. Alors que durant les années 80 et 90, de nombreuses mesures ont visé à accélérer le passage du monde du travail ou du chômage vers le groupe des inactifs – via la prépension, la prolongation de l'obligation scolaire, le développement de l'interruption de carrière –, les mesures « actives » se donnent au contraire pour objectif d'intégrer davantage au marché de l'emploi les inactifs et les demandeurs d'emploi²⁴.

Au-delà du taux d'emploi, l'Etat social vise à meilleure employabilité des profils, et à une plus grande adaptabilité et flexibilité des trajectoires de vie et de carrière. Adaptabilité de tous ceux qui se retrouvent actuellement inactifs par défaut d'employabilité ou de motivation – en agissant sur les facteurs situationnels et personnels qui prolongent leur situation de « dépendance » –, mais de manière plus large, de l'ensemble des citoyens. Pour ce faire, l'Etat social est incité à redéfinir ses modalités d'intervention, voire la philosophie qui les inspire.

- (1) En premier lieu, l'Etat social doit désormais être « actif » en supprimant ou en corrigeant les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi, (et donc en stimulant le travail (peu qualifié) sur le plan financier par l'activation des allocations sociales ou par un crédit fiscal). Il en va de même en matière de soins de santé (éviter la dépendance et la surconsommation médicale).

Cette activation implique également un investissement privilégié « dans les gens », par la formation, l'information, l'accompagnement psycho-social, en vue de renforcer leurs compétences et capacités à la participation sociale autonome. « L'Etat social actif se définit comme celui qui investit dans les gens, la formation, l'emploi et pas seulement uniquement dans les allocations »²⁵. Au delà de la sphère « travail », c'est dans les différentes sphères d'existence qu'il s'agit d'encourager la gestion des risques et la prise en charge des individus par eux-mêmes. A la dépendance, à la passivité et à l'irresponsabilité que peut induire « l'Etat social traditionnel », il s'agit de substituer le couple « autonomie – responsabilité » : « Pas de droits sans responsabilités » pourrait en être la devise. Là où la social-démocratie traditionnelle concevait des droits comme des revendications inconditionnelles, l'autonomie croissante des individus doit aller de pair avec un élargissement de la responsabilité et donc des obligations individuelles, comprises avant tout comme la manifestation de « bonnes » dispositions à la participation. Les allocations de chômage, par exemple, doivent entraîner l'obligation de rechercher activement du travail. Idem pour l'octroi de l'aide sociale qui tend à être subordonnée au respect d'un « contrat d'intégration » conclu entre le demandeur et le CPAS.

- (2) En second lieu, l'Etat social actif se veut également préventif et « pro-actif ». Alors que l'Etat social providence est essentiellement « réactif » – 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 et d'actions –, l'Etat

²² Frank VANDENBROUCKE, op.cit., p.8.

²³ « Permettez-moi de souligner que c'est là chose jamais réalisée dans notre pays. Ni la Belgique, ni aucun pays n'a jamais connu le plein emploi pour les hommes et pour les femmes, pour les jeunes et les personnes plus âgées, sans une quelconque forme de discrimination. Si nous atteignons cet objectif, nous pourrions enfin dire que nous vivons dans un autre monde. » Guy VERHOFSTADT, « L'Etat social actif ». Conférence au Grand Liège, 23 mai 2000, texte dactylographié, p.5.

²⁴ S. BELLAL et S. BOUQUIN, « Vers une redéfinition des logiques de droits collectifs incarnées par le travail et son statut : les droits à l'emploi et les droits sociaux à l'épreuve de l'« Etat social actif » », in *L'année sociale 2000*, Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, De Boeck-Université, 2001, pp.264 – 281, p. 265.

²⁵ Guy VERHOFSTADT, « L'Etat social actif ». op.cit, p.4.

L'Etat social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

social actif n'attend pas qu'un risque social se produise ; il met, au contraire, l'accent sur la « prévention ». Il ne se limite pas à l'octroi d'allocations compensatrices, il vise surtout à des investissements préventifs.

L'objectif de prévention peut bien entendu continuer à être entendu dans une visée de « prévention générale », au travers des politiques d'éducation, de formation continuée tout au long de la vie, de conditions de vie, de travail et de revenu, etc... mais ce n'est pas à vrai dire l'approche qui semble ici privilégiée. En effet, l'argument principal avancé pour justifier l'approche préventive est la prévisibilité accrue des risques sociaux. En matière de pathologies, de précarité sociale, d'échec scolaire,... - la liste est potentiellement infinie - , l'amélioration de la connaissance des facteurs de risques et les recoupements statistiques permis par l'informatisation permettant une connaissance fine des risques encourus par chaque catégorie particulière, voire par chaque individu : risques médicaux en fonction des antécédents familiaux, risques d'échec scolaire en fonction du niveau socio-culturel des parents, risque de chômage en fonction de l'âge, du sexe, du niveau de formation, de la sous-région, risque de surendettement en fonction de la structure des revenus et des dépenses du ménage,... L'objectif général de « prévention » ne doit pas être identifié aux politiques à visée générale, telles qu'elles ont pu se déployer en matière scolaire ou de soins de santé dans les années 60, dans une approche linéaire, homogénéisante et à visée universelle. Elle se veut ici ciblée, spécifique, catégorielle et individuelle, dans une logique de « discrimination positive » en vue d'assurer « l'égalité des chances de participation » et de prévenir de coûteuses ruptures. Si celles-ci surviennent néanmoins, et pour autant qu'elle ne puissent être imputées à un défaut de prévoyance ou à la responsabilité de la personne elle-même, le filet de protection, les soins restent indispensables, mais il ne faut pas seulement une « prévoyance », il faut aussi une « surveillance », afin de supprimer dans les meilleurs délais la dépendance à l'aide prodiguée.

- (3) Une troisième caractéristique de l'Etat social actif est qu'il doit faire du « sur mesure » afin de réaliser ses objectifs. « En effet, une politique de prévoyance et de surveillance n'est efficace que si elle assure aussi des soins sur mesure »²⁶. A la définition de droits universaux ou définis selon des critères catégoriels administratifs, L'Etat social actif doit préférer une intervention déterminée sur base d'une identification ciblée et précise des besoins. En matière de chômage, de soins de santé, de handicap,... les politiques menées doivent s'individualiser par un accompagnement personnalisé et contractualisé. C'est autour de la personne, de sa situation ou du problème traité que doivent s'agencer de manière « ad-hoc-cratique » (versus « bureaucratique ») les moyens disponibles.

- (4) En quatrième lieu, « l'Etat social actif ne dirige pas mais il délègue. Il ne doit pas être une autorité purement donneuse d'ordre, mais une autorité qui oriente les individus et les organismes en les encourageant à choisir les voies voulues »²⁷. C'est ici le principe de responsabilisation de tous les acteurs qui prévaut (système d'« enveloppes fermées » plutôt que financement linéaire, « autonomie administrative », « principe de subsidiarité », « obligation de qualité et résultats », « évaluation », « contrat de gestion »...). Ici aussi, l'autonomie relative accordée aux acteurs de terrain a pour contrepartie la responsabilité. De manière plus large, on voit poindre là une redéfinition du rôle de l'Etat comme agent de coordination, d'impulsion et de facilitation des différentes initiatives de « self-help » de la société civile (par exemple via l'encouragement à s'occuper de ses vieux parents ou d'un enfant handicapé plutôt que de les placer).

Bref, « l'Etat social actif entreprenant est proactif, il investit dans les personnes, il travaille sur mesure et il donne davantage de responsabilité à tous les acteurs. Par conséquent, l'Etat social actif est un Etat de personnes actives qui se fixe pour objectif la participation active de tous et la protection sociale »²⁸.

D. L'Etat social actif comme idéologie

« Voilà, Mesdames et Messieurs, l'enjeu de l'Etat social actif. Ce n'est ni un vœu pieux, ni un discours creux, mais une méthode particulièrement concrète et tangible permettant "d'activer" les personnes et ainsi élargir l'assise de la prospérité et du bien-être. Un outil pour rapprocher davantage encore

²⁶ Frank VANDENBROUCKE, op.cit., p.4

²⁷ Idem., p.3

²⁸ Idem., p.6

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

*liberté et égalité. Et clairement un modèle qui n'exclut personne, ni ne condamne à une vie aux crochets de la société »*²⁹.

Comme toute idéologie, celle de l'Etat social actif comporte une dimension utopique. Elle préfigure une société idéale débarrassée de toute conflictualité sociale³⁰, conciliant protection sociale et autonomie assumée, où chacun pourrait disposer d'un emploi – puisque le plein emploi y serait réalisé, y compris pour les femmes³¹ –, mais également disposer des ressources et du temps lui permettant de s'engager librement « dans diverses activités permettant d'inspirer le respect et le respect de soi : par exemple, prodiguer des soins à un ami ou à un membre de famille, réaliser des actions sociales ou culturelles volontaires, reprendre une formation ou se recycler professionnellement », disposer d'une retraite active valorisée par la collectivité. Soutenu par une éducation permettant de gommer les inégalités de départ, encouragé à se former tout au long de sa vie, gérant sa santé de manière préventive, il ne verrait pas sa volonté d'entreprendre découragée par des normes homogénéisantes, une fiscalité décourageante ou des allocations sociales inconditionnelles qui le piègeraient dans une fausse sécurité, mais il serait au contraire incité à l'activité, aux différents moments de sa vie par des différentes mesures législatives, fiscales et sociale ciblées. En cas de maladie ou d'accident dans sa trajectoire sociale et professionnelle, il se verrait proposer un « package de mesures sur mesures » en vue de favoriser son rétablissement le plus prompt. En contrepartie de cette autonomie, il lui reviendrait de participer activement à la gestion des risques de son existence, d'assumer pleinement la responsabilité de ses choix et les inégalités légitimes de situation qui pourraient en résulter. « Le meilleur des mondes » de l'individualisme démocratique n'est pas loin.

Comme toute idéologie, celle de l'Etat social actif comporte également une tache aveugle, moins par ce qu'elle énonce que par ce qu'elle tait et par les présupposés implicites du raisonnement. Ainsi, les « évolutions de société » - et en particulier « le marché » - n'y sont pas lues en terme conflictuel, comme résultant et faisant l'objet de rapports de force, mais y sont présentées comme autant d'évolutions objectives. En particulier, le « contexte macro-économique » de la globalisation marchande, les exigences de compétitivité qu'il impose et les effets de sélection qu'il opère n'y est pas remis en question, mais tend à être présenté comme une variable exogène à laquelle les populations, et en particulier les plus fragilisées, sont invitées à s'adapter au mieux à « une société compétitive basée sur la connaissance ». « Dans cette optique, seul le montant des rémunérations (coût du travail) et des prestations de sécurité sociale relèveraient encore d'une problématique contextuelle incitant ou désincitant les employeurs et les salarié(e)s dans leurs conduites (piège) à l'emploi. Ce qui, au total, résume bien le déplacement des responsabilités des employeurs vers l'Etat et de l'Etat vers les individus »³².

Comme toute idéologie, elle fait l'objet de disputes et de conflits, visant à la légitimer, à la disqualifier ou à se l'approprier. C'est ainsi que Christian Arnsperger en distingue une version « de droite », « consistant à poser l'Etat comme agent disciplinaire qui ré-active des personnes anciennement exemptes de toute obligation en leur appliquant un schéma de sanction dès lors qu'elles tentent de se dérober à leur devoir civique de participation (d'emploi, de formation, voire de thérapie) », et une version « de gauche », « consistant à poser l'Etat comme l'agent qui aide tous les membres de la société à mieux prévenir les « risques sociaux », en leur proposant un schéma d'incitation (à se former, à entreprendre économiquement et socialement...) »³³. Le discours sur l'Etat social actif laisse ainsi

²⁹ Guy VERHOFSTADT, « L'Etat social actif », op.cit., p.8.

³⁰ « A bien des égards, notre Etat social actif constitue une nouvelle synthèse. C'est un modèle politique qui dépasse l'opposition entre croissance économique et protection sociale. Pendant des années, cet antagonisme a été le nœud de toute discussion idéologique ou politique. Il fallait choisir entre croissance économique ou protection sociale, entre le modèle atlantique ou le modèle rhénan. L'Etat social actif postule l'inutilité de cette opposition, en d'autres termes: croissance économique et taux d'activité élevé garantissent la meilleure protection sociale. Cette garantie ne peut présenter un caractère permanent que s'il est simultanément tenu compte du respect pour le développement durable de notre société ». Guy VERHOFSTADT, « L'Etat social actif ». Conférence au Grand Liège, 23 mai 2000, texte dactylographié, p.3.

³¹ De plus, « la féminisation du marché du travail peut tout aussi bien être un argument pour appuyer l'activation de l'homme aux activités ménagères ». Frank VANDENBROUCKE op.cit.p.6.

³² S. BELLAL et S. BOUQUIN, « Vers une redéfinition des logiques de droits collectifs incarnées par le travail et son statut : les droits à l'emploi et les droits sociaux à l'épreuve de l'« Etat social actif » », in *L'année sociale 2000*, Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, De Boeck-Université, 2001, pp.264 – 281, p. 266.

³³ Ch. ARNSPERGER, « L'Etat social actif : concepts fondamentaux et problèmes éthiques », novembre 2001, Chaire Hoover, UCL, texte dactylographie, 28p., p. 17.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

ouvertes au débat de nombreuses questions portant sur l'exercice des responsabilités respectives du marché, des pouvoirs publics, des personnes elles-mêmes, sur le travail comme droit, comme devoir moral et comme vecteur central de la réalisation de soi, sur les conditions et la qualité des emplois visés. Participation à l'emploi ou participation à la vie sociale ? Participation comme droit ou comme devoir ?

D. De quelques dispositifs d'activation

Comme toute idéologie, celle de l'Etat social actif se vérifie en fin de compte à son usage social et aux politiques et mesures auxquelles elle sert de justification. Parallèlement aux mesures fiscales et d'abaissement des charges patronales sur le travail, qu'elles soient générales et inconditionnelles, ou qu'elles soient spécifiques aux emplois jeunes et aux « emplois de fin de carrière » pour les personnes âgées de plus de cinquante ans – mesures dont on peut évidemment discuter, au regard des effets de substitution et d'aubaine dont profitent les entreprises, les effets bénéfiques du point de vue même des objectifs de création d'emplois qui leur sont assignés –, plusieurs programmes, réformes et mesures ont été impulsés par le gouvernement « arc-en-ciel » en vue de concrétiser l'« Etat social actif ». Sans chercher à détailler l'ensemble des politiques fiscales, d'emploi, d'intégration sociale, de santé qui pourraient rentrer dans ce cadre par ailleurs fort lâche, j'en retiendrai les projets les plus emblématiques, ceux dont la mise en scène médiatique visait précisément à reconfigurer symboliquement et politiquement l'approche de l'exclusion, et plus largement de la combinatoire des droits, des revenus, du travail et de la responsabilité collective et individuelle face aux risques sociaux.

1. « Le plan Rosetta »

Présenté en 1999 et ainsi surnommé en référence au film des frères Dardenne racontant l'errance rageuse d'une jeune chômeuse, le plan « premier emploi jeune », dans une approche d'activation préventive, se donne pour objectif de proposer un emploi à tout jeune au plus tard dans les six mois qui suivent leur départ de l'école. L'idée est qu'il faut éviter que les jeunes ne s'enlisent « et ne dépérissent » dans cette période de latence entre la fin de leur étude et leur insertion sur le marché de l'emploi. A cette fin, le dispositif mis en œuvre repose sur une triple logique d'activation :

- une logique d'incitation : les employeurs sont encouragés à prendre en service les jeunes sortis des écoles, et ce en contrepartie d'une diminution des charges qui devient plus importante à mesure que davantage de jeunes à risque reçoivent un emploi ;
- une logique de « sur-mesure » : le Plan « Rosetta » illustre bien la logique de « mesures sur mesure » puisque la détermination des catégories de jeunes (selon le niveau de qualification) pouvant prétendre à la mesure est effectuée au niveau sous-régional (via les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation) et que le « groupe-cible » peut être révisée en fonction des évolutions du marché de l'emploi ;
- une logique de suivi individualisé des trajectoires : le jeune non qualifié qui n'est pas gardé par l'employeur peut bénéficier d'un « parcours d'insertion ». Si à l'issue de celui-ci, il n'a toujours pas d'emploi, il donnera lieu à une activation des allocations sociales de 20.000 FB/mois, réduisant d'autant son coût pour l'employeur.

2. « Troque l'aide pour un boulot »

Fin mars 2000, le gouvernement Arc-en-Ciel a présenté une batterie de mesures visant à favoriser l'insertion des allocataires sociaux sur le marché de l'emploi. Il s'agit d'une part de lever une série de « pièges » financiers et administratifs qui découragent chômeurs et minimexés de rechercher et de trouver un emploi ; d'autre part, de proposer aux allocataires sociaux et à leurs employeurs potentiels une série de passerelles et d'incitants favorisant le retour ou l'entrée dans le monde du travail salarié de ceux qui en ont été durablement exclus.

Regroupées sous l'intitulé « *Troque l'aide pour un boulot* », le principe de ces mesures est « simple et de bon sens » : plutôt que de payer chômeurs et minimexés à ne rien faire – ce qui, d'un point de vue individuel, entretient leur déqualification et leur démoralisation, et d'un point de vue statistique, contribue au maintien d'un taux élevé de chômage et d'inactivité –, l'activation des allocations sociales, accompagnée de la mise en place de filières d'insertion adaptée, doit stimuler la motivation et l'intérêt des allocataires à l'emploi et permettre aux employeurs d'engager à un moindre coût ces personnes difficilement employables au regard des exigences actuelles du marché de l'emploi.

On pourrait s'interroger sur l'imaginaire social que charrie la formule « *Troque l'aide pour un boulot* », et s'étonner de voir ainsi un Etat moderne à l'ère du capitalisme intégral légitimer son action en mobilisant des références qui évoquent un système d'échanges pré-capitalistes et non-monétaires. On pourrait aussi s'interroger sur la forme quasi impérative de la formule qui la joue à la fois « sympa » et infantilissante, du style échanges de verroteries pour amadouer ces bons sauvages un peu bornés et supposés rétifs aux charmes du travail que sont les Sabine et les Gaston³⁴. Mais là n'est pas l'essentiel. Contre la « passivité » des politiques sociales de l'Etat providence, l'Etat doit désormais inciter les allocataires sociaux à sortir de leur condition de dépendance, à s'activer pour s'insérer sur le marché de l'emploi. Pour ce faire, diverses mesures sont mises en avant, dont principalement :

- l'augmentation des subventions de l'Etat aux CPAS qui engage des allocataires sociaux dans le cadre d'un article 60, qualifié d'« emploi social » dans la mesure où il vise essentiellement à (re)socialiser l'allocataire social avec les normes de l'emploi, ainsi qu'un élargissement des possibilités d'emploi dans ce cadre vers le secteur privé qui pourra ainsi disposer d'une main-d'œuvre à moindre coût. Par ailleurs, je cite : « *Les chances de transition professionnelle peuvent être améliorées si les bénéficiaires du minimum des moyens d'existence bénéficient d'un bon accompagnement et encadrement (s'approprier un rythme de travail, la ponctualité, la coopération avec d'autres personnes), ciblé sur le travail, pendant et après l'occupation sociale. Une nouvelle base réglementaire sera établie pour que les employeurs privés puissent bénéficier pendant 12 mois de la prime d'encadrement et d'accompagnement de 10.000 F au maximum par mois complet ou jours assimilés* »³⁵.

- le travail intérimaire d'insertion. Ici aussi, les arguments mobilisés sont suffisamment explicites pour ne nécessiter aucun commentaire additionnel : « *En vue de l'intégration des groupes défavorisés de la société dans le circuit de travail normal, il importe de renforcer la discrimination positive de notre groupe cible en donnant une plus grande priorité aux personnes qui n'ont pas ou peu d'expérience professionnelle. La plupart des personnes qui font partie de la population des bénéficiaires d'une aide sociale du CPAS ont besoin de stimulants supplémentaires pour s'en sortir. Grâce à un encadrement, une expérience de travail et une formation, elles seront préparées pour le marché du travail, ce qui augmente leurs chances de décrocher un contrat définitif. Des voix s'élèvent de plus en plus de toutes parts en vue d'utiliser plus activement le travail intérimaire (les services d'entreprise de travail intérimaire d'insertion) ou le détachement (les groupements d'employeurs) comme instrument intermédiaire sur le marché du travail afin de mettre l'offre et la demande en concordance et de le soutenir financièrement par les pouvoirs publics* »³⁶.

Au travers de ces dispositions, c'est bien l'activation des allocations et des allocataires sociaux qui est recherché, recherchant à tout crin leur insertion sur le marché de l'emploi, les emplois en question s'étendant, par le bas, aux emplois à temps partiels et aux emplois temporaires, et donnant aux travailleurs ainsi activés un statut hybride entre celui de travailleur et d'allocataire sociaux. Par ailleurs, les mesures annoncées consacrent le rôle des firmes privées de travail intérimaire comme agence de placement, tout en leur garantissant, sur fonds publics, la rentabilité de la « mission sociale » qu'elles sont désormais en droit d'exercer. L'introduction des opérateurs privés enfonce un coin dans ce qui était jusque là considéré comme de la responsabilité des pouvoirs publics. Comme le proclame un des slogans publicitaires des agences d'intérim : « *Nous faisons du temporaire une valeur sûre* »

3. Du « minimum de revenus d'existence » au « revenu d'intégration »

La réforme du minimex par la gouvernement Verhofstadt 1 s'inscrit également dans la perspective de l'« Etat social actif ». Présenté par le Ministre de l'Intégration sociale, le socialiste flamand Johan Van de Lanotte, au cours de l'été 2000, la réforme a fait, dans un premier temps, l'objet de vifs débats, tant il apparaît, aux yeux de ses promoteurs comme de ses détracteurs, comme une inflexion fondamentale de la logique assistantielle mise en œuvre jusque-là par les Centres publics d'aide

³⁴ Prénoms utilisés il y a quelques années lors d'une campagne promotionnelle pour les « agences locales pour l'emploi » (ALE) sur la rime : « Sabine fait la cuisine » et « Gaston tond le gazon »

³⁵ Note aux membres du conseil des Ministres, Programme Printemps : Troque l'aide pour un boulot, mars 2001, texte dactylographié, 62 p., p. 36.

³⁶ Idem., p. 38.

sociale (CPAS). L'octroi du minimex était depuis sa mise en place en 1974 assimilé à un ultime filet de sauvetage et à une dernière protection pour les personnes qui passent au travers des mailles du filet de la sécurité sociale (liée au statut de travailleurs et financées sur base des cotisations sociales), leur assurant un « minimum de revenus d'existence » afin de leur permettre de « mener une vie conforme à la dignité humaine ». Si l'obtention du minimum de moyens d'existence n'a jamais formellement été garanti comme un droit inconditionnel (l'octroi du minimex restant conditionné à une enquête sociale établissant l'état de besoin et, par ailleurs, les étrangers en séjour illégal et les demandeurs d'asile ne pouvant prétendre à son bénéfice), l'usage de son octroi a pourtant bien conduit à le considérer comme un socle minimal de base, qui, depuis son introduction comme principe, a été rendu accessible à des catégories quantitativement et qualitativement plus larges de demandeurs. Avec la réforme du « minimex » en « revenu d'intégration », l'esprit de 1974 est renversé : l'obtention du revenu minimum n'est plus considéré comme un quasi-droit et comme le socle à partir duquel peut se déployer un travail social plus qualitatif, il n'est envisagé que comme l'une des modalités possibles du « droit à l'intégration » (les deux autres étant le droit à l'emploi et le droit à un projet individualisé d'intégration sociale) ; et surtout, il s'agirait désormais d'une modalité conditionnée et conditionnelle. L'octroi d'un minimum de revenus d'existence, qui serait désormais qualifié de « revenu d'intégration », ne se justifierait que comme la contrepartie à la disponibilité et à la disposition du demandeur d'aide sociale à accepter un « emploi adapté » ou du moins à s'engager dans un projet d'intégration sur le marché de l'emploi, « sauf raison de santé ou d'équité ». D'une responsabilité collective face aux risques encourus par les individus, on glisse vers une stigmatisation de la responsabilité individuelle. Du droit, établi sur base de l'état de besoin, on passerait – d'aucuns diraient qu'on reviendrait – au « mérite », évalué par le CPAS sur base des indications du législateur. Alors que la mise en place du minimex avait été conçue dans une logique d'une extension de la couverture sociale assurée par le système de sécurité sociale (allocations de chômage, de maladie-invalidité, de pension), le projet de réforme affirme l'illégitimité, voire quasi l'illégalité de la seule aide financière accordée au « pauvre valide ». En contrepartie, il affirme désormais la primauté du droit-devoir au travail considéré comme vecteur par excellence de l'intégration sociale. La possibilité d'un choix du demandeur d'aide sociale à se limiter à l'obtention d'un revenu minimal tend à être niée et l'activité obligée de l'ayant droit est promue. Comme l'explique l'exposé des motifs du projet : « *Le droit à l'intégration sociale est assuré par le CPAS lorsqu'il propose un travail à une personne apte. Pour percevoir le revenu vital, l'intéressé doit en effet être disposé à accepter un travail* ». « *Il est inacceptable tant pour le jeune que pour la société de maintenir des jeunes dans une situation de dépendance permanente et sans issue qui maintient et renforce l'exclusion* ». Par conséquent, « *il est important pour les jeunes d'avoir rapidement une chance de disposer d'une première expérience professionnelle* »³⁷.

En conséquence, la nouvelle loi vise à garantir « le droit à l'intégration sociale à tous les jeunes à partir de leur majorité », l'octroi du minimex étant considéré comme la preuve d'une non-intégration de la personne, et le CPAS étant juge des voies que ladite intégration doit prendre dont la mise à l'emploi constitue toutefois la finalité principale et ultime. Pour certains, il s'agira d'une première expérience professionnelle ; pour d'autres, il s'agira, par la formation, par des études de plein exercice ou par un parcours social individualisé, d'augmenter ses chances d'obtenir un premier emploi. En outre, le revenu d'intégration n'est dû (coulé en forme de projet individualisé d'intégration sociale) que dans la mesure où la mise au travail, qui doit se faire dans les trois mois, n'est pas concrétisée. De même, les CPAS – centres publics d'aide sociale – ont été requalifiés en centres publics d'action sociale, « *ceux-ci ne devant pas seulement être le dernier rempart contre l'exclusion sociale, ils doivent surtout être un tremplin vers l'intégration sociale* ».

- Des reconfigurations similaires sont à l'œuvre à l'égard des différentes catégories d'assujettis sociaux. Avec la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs, mis en œuvre depuis 2004, qui substitue un accompagnement contractualisé et contrôlant aux formes bureaucratiques de contrôle des chômeurs, c'est désormais de sa personne, et de sa personnalité, dont le chômeur doit rendre compte et qu'il doit mobiliser. Là où il était soumis à la stigmatisation, voire à l'opprobre sociale, en

³⁷ Exposés des motifs du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Ministère fédéral belge des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement. Octobre 2001.

devant quotidiennement faire la file de « pointage », il est aujourd'hui reçu dans le bureau d'une conseillère en insertion ou d'un job coacher qui établit avec lui son bilan de compétence et définit son projet personnel et professionnel. Ne dites d'ailleurs plus « chômeur », ni même « demandeur d'emploi », aux connotations trop passives, mais préférez désormais le vocable de « chercheur d'emploi », dont les compétences (de présentation de soi, de rédaction d'un CV, d'assertivité...) seront développées par la participation active aux différents modules du « parcours d'intégration » (« resocialisation », « requalification », « recherche active d'emploi »).

III. Une nouvelle grammaire des risques

Ces discours et ces dispositifs correspondent bien à une nouvelle grammaire du risque. A la reconnaissance d'une responsabilité sociale se substitue une naturalisation des mécanismes de productions du risque social³⁸. C'est ici l'économique qui englobe le social et le social lui-même tend à se décliner en termes de responsabilités individuelles. La « nouvelle question sociale » se compose alors d'un ensemble de dysfonctionnements dont la mobilité déficiente, le manque d'employabilité ou adaptabilité des salarié(e)s seraient du ressort de la responsabilité individuelle. Plutôt que d'être associé aux phénomènes macro-économiques et aux imperfections du marché, que l'Etat social prétendait compenser, le risque est ici envisagé comme la conséquence d'incitations micro-économiques perverses, telles un montant d'allocations trop élevé ou durable pour effectivement inciter l'individu à « troquer l'aide pour un boulot ». A la prétention universalisante et aux catégories administratives de la couverture tissée par l'Etat social, se substitue le principe d'une action ciblée, voire individualisée. Au principe d'une indemnisation des individus se superpose celui d'une incitation et d'un accompagnement en vue d'intégrer le marché de l'emploi. À la réaction sociale, intervenant en aval de la transgression ou de la rupture, dans une logique de protection et de compensation sociale, mais présupposant une égalité formelle des citoyens, se substituerait ou s'ajouterait un objectif de prévention, orienté vers les groupes et les individus les plus susceptibles de perturber l'ordre social ou d'être perturbés par celui-ci. Au projet social global transformateur, mettant des équipements collectifs homogènes à disposition de toute la population, et visant à l'égalisation des droits et des conditions, se substituerait désormais une diversité de projets et de dispositifs particuliers centrés sur les « groupes à risques ».

A. Vers un dispositif intégré de gestion des risques ?

La thèse d'un basculement des politiques sociales vers un modèle centré sur la gestion prévisionnelle des risques, énoncée de longue date par Robert Castel à partir d'observations dans les champs socio-sanitaire, de la psychiatrie et de la santé mentale³⁹ renvoie de la sorte à plusieurs tendances : (1°) la référence à un paradigme de la gestion des risques implique tout d'abord la mise en oeuvre d'une *gestion prévisionnelle des profils humains* appuyée sur une combinatoire de fragmentation des droits (et obligations ...), de conceptions standardisées abstraites des comportements à risque et d'outils de programmation de l'offre sociale ; (2°) le principe d'une intervention sociale motivée par la conjuration du risque implique également une *dimension pro-active et préventive*⁴⁰ ; (3°) la *diffusion des modèles actuariels et gestionnaires permet l'opérationnalisation d'une visée en terme de gestion des risques*. Le nouveau discours ne décrit plus l'individu ni sur le plan moral (comme le fait le jugement rétributif), ni sur le plan clinique (avec le diagnostic et le traitement), mais adopte, dans une perspective managériale, un langage actuariel (la probabilité et le risque) appliqué à des populations⁴¹. Ces nouveautés tiennent pour une part aux avancées technologiques et à l'estompement des finalités sociales de la pénalité, dans le contexte du passage d'un Etat social à un Etat (social)-sécuritaire où la

³⁸ BOYER R., in L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ? (op.cit.), pp. 13-58.

³⁹ Robert CASTEL. *La gestion des risques : de l'anti-psychiatrie à l'après psychanalyse*, Paris, Minuit, 1981.

⁴⁰ Y. CARTUYVELS, Ph. MARY., A. REA. « L'Etat social-sécuritaire », in L. VAN CAMPENHOUDT, Y. CARTUYVELS, F. DIGNEFFE Ph. MARY., A. REA, D. KAMINSKY, (Dirs.) *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor, 2000, pp.407-429.

⁴¹ Ph. MARY, « Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ? », *Déviance et société*, vol. 25, n°1, 2001, pp.33-51.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

sécurité devient une fin en soi et la pénalité un instrument de régulation dans une politique de réduction des risques ; 4°) l'introduction d'une ingénierie managériale conduit à appréhender la définition et la résolution des problèmes dans une logique technique⁴², au risque que les critères d'efficacité, inspirés par le paradigme de la « qualité totale » ne s'imposent aux critères de justice et que la rationalité gestionnaire n'évacue la question du sens et de la pertinence même de l'intervention⁴³; 5°) cette rationalité gestionnaire est permise par la *diffusion de nouvelles technologies d'identification et de classification du risque, de surveillance et de contrôle*. Le *continuum correctionnel* est progressivement remplacé par le *continuum de contrôle*, jusqu'à réaliser l'idéal gestionnaire d'une traçabilité des individus à risques⁴⁴.

De fait, ces différentes tendances se déploient, avec des intensités variables, sur les différentes scènes. Si l'appareillage techno-bureaucratique (établissement de bases de données, constitution d'un dossier unique informatisé pour assurer une traçabilité du bénéficiaire, standardisation des critères et indicateurs de diagnostic...) demeure, à ce stade, assez frustré et embryonnaire, la volonté politique exprimée est bien de le développer⁴⁵. De manière plus immédiate, le continuum du contrôle est assuré par l'extension et l'imbrication des différents dispositifs d'intervention. Nous l'avons vu, le projet d'« Etat social actif » repose bien sur l'idéologie d'une gestion préventive et ciblée des risques, cette prévention et ce ciblage étant techniquement rendus possibles par l'identification fine des facteurs de risques là où les mécanismes de solidarité de l'Etat-providence tendaient à collectiviser le risque en le recouvrant d'« un voile d'ignorance »⁴⁶.

De même, on observe effectivement la mise en oeuvre d'une « gestion prévisionnelle des profils humains » ou de « programmation des populations » appuyée sur une combinatoire de fragmentation des droits (et obligations...) liés à la sécurité sociale, de conceptions standardisées abstraites des comportements à risque et d'outils de programmation de l'offre sociale. Ainsi, par exemple, dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle la poursuite des finalités de « qualité de service » et d'« adaptation de l'offre » entraîne la mise en oeuvre de nouvelles mesures d'une part de monitoring et de catégorisation des publics-cibles en fonction de facteurs de risque (dossier unique, informatisation, signalement, diagnostic, prévention, orientation) et, d'autre part, de contrôle de l'efficacité et de la qualité de la production des services (contractualisation, ingénierie managériale).

B. Risque et subjectivité

Toutefois, par rapport à la thèse de Robert Castel mettant l'accent sur l'emprise des logiques gestionnaires et technocratiques subordonnant le « technicien » (le travailleur social) à l'administratif et menaçant la relation thérapeutique ou assistantielle « intersubjective » en évacuant le sujet concret derrière la somme des facteurs de risques, on peut pointer que, si les modalités d'une gestion en termes de flux et de facteurs de risques sont bien présentes, elles ne conduisent pas pour autant à évacuer le caractère relationnel de l'aide et la visée de subjectivation globale de l'intervention. Celle-ci se trouve au contraire, de manière intensifiée, au centre du travail opéré dans une optique globale de prise en charge individuelle, multidimensionnelle et continue.

La visée subjectivante de l'intervention se vérifie dans la volonté de susciter une adhésion « sincère » ou de l'assujetti à la reconnaissance et à la prise en charge de son problème. Au travers des technologies de l'entretien et du bilan de compétence, du *coaching* et de la mise en projet⁴⁷, de

⁴² D. KAMINSKI, « Troubles de la pénalité et ordre managérial », *Recherches sociologiques*, vol. XXXIII, n°1, 2002, pp.87-107.

⁴³ A. CRAWFORD. « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 33, 1998, pp.51-87.

⁴⁴ D. TORNAY, « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 38, 4^{ème} trimestre, 1999, pp.157-186.

⁴⁵ En atteste notamment l'exigence croissante d'une utilisation et d'un développement des bases de données dans les appels d'offre de la politique scientifique fédérale

⁴⁶ P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1995.

⁴⁷ La logique de projet implique en effet que le sujet reconnaisse l'incomplétude de sa situation et l'inadéquation de ses cognitions et comportements, qu'il manifeste sa disposition et sa disponibilité à s'impliquer dans un processus de « changement », qu'il s'accorde sur des objectifs à poursuivre – objectifs dont l'intervenant est garant du « réalisme » en aidant « la personne à acquérir une juste représentation de sa situation, de ses ressources et de ses contraintes ». Bref, par son projet, l'assujetti se manifeste comme « sujet » et comme « acteur », en devenir, de son devenir.

L'état social actif : une nouvelle grammaire des risques sociaux

l'individualisation et de la contractualisation de l'accompagnement, c'est bien, au nom de l'autonomie du sujet lui-même, qu'est motivée la tutelle dont il fait l'objet. Comme le proclame la brochure de présentation d'un organisme d'accompagnement des chômeurs : « Changes-toi et le monde changera », et d'indiquer, de manière plus prosaïque, que « Votre personnalité compte pour 86% dans la décision d'engagement d'un employeur. Or votre personnalité dépend de vos pensées ». Cohérent, l'organisme propose des stages visant à favoriser « la connaissance de soi et la confiance en soi » et « l'assertivité », à « contrôler son stress et son poids » et à « gérer ses émotions ». Le ...risque est alors de *reporter sur l'individu la charge de la stabilisation du monde*. Coller au plus près des trajectoires et des subjectivités individuelles peut ainsi conduire à reporter sur l'individu le poids de la gestion des tensions sociales. Un peu à la manière de ces organismes d'insertion socio-professionnelle destinés, texto, « *aux personnes éprouvant des difficultés psychologiques dans la recherche d'un nouvel emploi, aux personnes qui vivent mal leur travail, n'arrivent pas à le garder, IMPULSION ASBL permet une pause, une écoute, un soutien pour aller vers une insertion socio-professionnelle plus adéquate et harmonieuse* ».

La multiplication des intervenants agissant successivement ou simultanément, en réseau, sur les différentes facettes d'un « cas », si elle se traduit dans un premier temps par un morcellement dans lequel se perd (mais aussi se protège) la personne - aboutit aussi, en réaction précisément à ce constat, à la volonté d'établir une vision globale du sujet et une traçabilité de son parcours. Si la pratique est courante dans le secteur de l'aide à la jeunesse (jusqu'à une quinzaine d'intervenants se réunissent ainsi régulièrement pour évaluer le suivi d'une même famille), elle tend également à se développer dans le secteur de l'insertion à mesure que s'étend le réseau d'institutions partenaires d'un même « projet ». Dans le cas de la remise à l'emploi de minimexés, outre les travailleurs sociaux du CPAS et ceux de la cellule d'insertion socio-professionnelle du CPAS, les réunions de suivi réunissent également des agents de la Mission Locale qui assure la formation d'orientation, du service formation de l'Orbem qui assure la formation qualifiante, ainsi que des agents de placements chargés du contact avec les entreprises. De même, la volonté d'établir une traçabilité sur base du dossier conduit également à un renforcement du suivi individualisé par l'instauration de la fonction d'« intervenant de référence », à l'instar du « job coacher », chargé d'être l'interface entre la personne aidée et l'ensemble des institutions et opérateurs intervenant dans sa trajectoire.

En outre, quand bien même elle affiche des objectifs précis de « mise en conformité », l'intervention psycho-sociale ne se limite généralement pas à une perspective adéquationniste ou comportementaliste de réduction des risques. Ne serait-ce que par l'idéologie des travailleurs sociaux qui la mettent en œuvre, non sans tensions par rapport aux exigences plus instrumentales, elle prétend poursuivre une visée plus globale d'« autonomisation » de la personne et de « création du lien social ». Paradoxalement, cette persistance d'un discours « humaniste » sur les finalités nobles de l'intervention est sans doute la condition de son efficacité instrumentale et constitue un moyen de contrôle plus subtil.

De la sorte, la gestion des risques ne doit pas simplement s'entendre en référence à un imaginaire technocratique désincarné. Elle est au contraire terriblement incarnée, portant directement sur les conduites et la subjectivité (l'état d'esprit, les représentations de soi, la motivation) des individus qui en sont les destinataires. Elle est gestion de la gestion des risques par les individus.

Conclusion : L'arbre et la forêt

Si la thèse ainsi énoncée d'une nouvelle grammaire de la gestion des risques est incontestable, elle appelle toutefois quelques nuances en conclusion, au risque, sinon, de proposer une représentation fermée de la société, toute entière assujettie aux mécanismes du pouvoir et du contrôle. - Tout d'abord, il ne faudrait pas s'en tenir à une image d'Epinal de la société industrielle à Etat-providence, idéalisée par la mémoire sélective d'un âge d'or paternaliste. Il faut aussi en rappeler le poids des hiérarchies sociales, l'emprise du modèle disciplinaire d'imposition de la norme, l'absence de droits reconnus aux catégories minorisées, la prégnance du modèle familialiste, limitant l'accès des femmes au marché du travail. Si le destin des discours critiques est d'être progressivement incorporé et récupéré dans les stratégies de légitimation du pouvoir, s'exposant dès lors à leur tour à être dénoncés comme idéologies

mystificatrices et « barbarie douce »⁴⁸, on ne saurait pour autant trop vite oublier les reproches adressés aux politiques sociales « traditionnelles », opaques et aveugles aux « malheurs intimes », instituant une « solidarité froide » ignorant, voire malmenant les aspirations à la reconnaissance et à la participation des usagers, imposant, au nom de l'universalité de la norme, une conception socialement déterminée de la vie bonne. Là où il y a 15 ans à peine, le chômeur était condamné à la file de pointage quotidienne et stigmatisante, il est aujourd'hui reçu individuellement dans le bureau d'un « conseiller d'orientation » en vue de définir son « projet d'intégration ». Ni « pire », ni « meilleure », il ne s'agit là que d'une variation des modalités d'exercice de la solidarité et du contrôle social.

- Ensuite, l'arbre des « nouvelles politiques sociales » ne doit pas masquer la forêt touffue des « anciennes politiques sociales ». Si les dispositifs de gestion de la précarité s'imposent en première ligne de manière visible et ostentatoire, ils ne doivent pas conduire à occulter la massivité des politiques sectorielles classiques. La nouveauté procède par aménagement, par complexification et superposition plutôt que par suppression et remplacement. En outre, la nouveauté est relative et les temporalités se chevauchent. Plutôt que la thèse d'un basculement global, il s'agit plutôt d'envisager la manière dont les aménagements effectués à l'égard des marges se combinent aux recompositions opérées au « centre » ou à l'inverse la manière dont ils permettent d'en assurer la permanence. Le danger serait précisément de privilégier, dans la production politique comme scientifique, dans l'ordre du pouvoir comme dans celui du savoir, les réponses immédiatement lisibles et visibles, centrées sur les effets en faisant l'impasse sur ce qui se passe dans le tronc central : « dispositif d'accrochage scolaire » ou « écoles de devoirs » permettant de gérer le trop-plein et le manque du système scolaire qui peut ainsi se perpétuer dans ses hiérarchies et logiques de relégation, « activation et insertion des allocataires sociaux » plutôt que redéfinition de la place de l'emploi et du travail dans la structure sociale.

- De même, il ne faut pas confondre les discours et les pratiques. A prendre trop au sérieux les représentations discursives, on risque de sombrer dans le gouffre qui sépare les discours des pratiques. Loin des fantasmes de « plein emploi » ou de « tolérance zéro », loin également de la rationalité gestionnaire se concevant comme agencement de moyens en vue de la réalisation d'un objectif, le déploiement des dispositifs (et, par conséquent les effets qu'ils produisent) est de part en part subverti et remodelé par le jeu social qu'ils prétendent agencer. Malgré les efforts déployés pour objectiver l'évaluation de leurs impacts, l'impossible mesure des « résultats », en terme d' « insertion » manifeste l'écart entre les « énoncés », les « dénoncés » et les « effectués ».

Ces écarts, paradoxes et effets d'optique éclairent sans doute l'efficace propre des dispositifs de gestion de la précarité. Là où leur performance performative se déploie, c'est de manière discutable sur leur terrain propre et de manière plus certaine dans l'imaginaire social qu'il contribue à conforter : celui d'une société et d'une sociabilité reposant sur la capacité de chaque individu à y participer de manière autonome. Avant d'être des dispositifs de gestion pratique des « exclus », il s'agit de dispositifs de gestion symbolique des « inclus », traçant les frontières d'un ordre social post-conventionnel, énonçant pour chacun, et non sans régression autoritaire pour ceux auxquels ils s'appliquent directement, les exigences de subjectivation et de participation à la société de marché. C'est en cela que la gestion de l'exclusion, au-delà de la méthode de gouvernement et des bénéfices politiques de légitimation qu'elle rapporte, constitue un mode de gouvernementabilité, dans une dialectique historique entre (1) le social « plein et intégrateur » des sociétés industrielles à Etat providence, (2) le social « délié, émietté, fracturé » des « années de crise », et (3) le type de reliance et d'inscription symbolique fondé sur l'individu promue par la « société de marché à Etat social actif ».

⁴⁸ J.-P., Le GOFF, *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, Paris, Ed. La Découverte, 1999.