

A quelle sauce l'Etat Social Actif va-t-il manger les chômeurs de Belgique : anglo-saxonne, scandinave ou... belgo-belge ?

par Yves MARTENS

(animateur du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion Asbl)

I. Une médaille à deux revers... forts semblables

A) Gauche ou droite ?

Il ne viendrait à personne l'idée de nier ni même de minimiser l'importance du problème du chômage, devenu à la fois de plus en plus massif et de plus en plus structurel. Il faut aussi avoir le courage de reconnaître que l'Etat Providence (surtout dans sa déclinaison latine), tout en parvenant grâce à son système redistributif à limiter les dégâts, s'est retrouvé dépassé et incapable d'apporter des solutions véritables à la hausse constante du chômage. Le paradigme de l'Etat Social Actif (ESA) a dans ce contexte connu un engouement important, séduisant autant à gauche qu'à droite de l'échiquier politique. C'est qu'il y a deux revers à la médaille de l'ESA. Christian Arnspurger en distinguait dès 2001 deux versions : l'une 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 », l'autre 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 ». (Arnspurger C., « *L'Etat Social Actif : concepts fondamentaux et problèmes éthiques* », novembre 2001, Chaire Hoover, U.C.L.) Cependant, le prisme gauche/droite, à l'usage, ne se révèle sans doute pas le plus pertinent. S'il y a bien deux façons de concevoir la mise en œuvre du paradigme de l'ESA, la ligne de fracture nous semble plutôt se situer sur le choix du modèle qu'un pays mobilise pour traduire concrètement, dans des mesures politiques, la transformation de l'Etat Providence en Etat Social Actif.

B) Workfare anglo-saxon ou activation scandinave ?

Que l'on prenne la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), la stratégie de Lisbonne (dans laquelle le PSE – Parti Socialiste Européen – a joué un rôle moteur) ou les politiques de mise en place dans chaque pays de l'ESA, la grille de lecture gauche/droite est inapplicable, en tout cas si l'on entend par « gauche » les partis membres du PSE. Nombre de gouvernements dits de gauche (comprenant un parti social-démocrate et même parfois un parti écologique comme en Allemagne) sont en effet les promoteurs de réformes se réclamant de l'ESA, sans que les impulsions données soient identiques. La distinction nous semble plutôt devoir être faite entre modèle anglo-saxon et modèle scandinave. Nous n'avons pas la place ici pour entrer dans le détail de la comparaison. On consultera utilement à ce propos l'article d'Anne Daguerre dans *Le Monde Diplomatique* de juin 2005 « *Du «workfare» américain aux politiques européennes de retour au travail. Emplois forcés pour les bénéficiaires de l'aide sociale* ». Contentons-nous de l'extrait suivant de cet article : « Les politiques dites « d'activation » visent à remettre les « exclus » au travail. Les mesures de workfare reposent sur le principe de la carotte et du bâton. Côté carotte, les bénéficiaires de l'aide sociale se voient octroyer des incitations financières sous forme de crédit d'impôt en

cas de retour sur le marché de l'emploi. Côté bâton, un système progressif de diminution puis de suppression des prestations sanctionne les récalcitrants refusant les emplois proposés. Ce système est dominant dans les pays anglo-saxons, notamment aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Dans le reste de l'Europe, les politiques d'activation seraient plutôt fondées sur une logique d'incitation et d'accompagnement des personnes permettant un retour en douceur sur le marché de l'emploi. Les experts opposent volontiers un modèle de *workfare* anglo-saxon sans pitié à une politique européenne d'activation à visage humain, dominante dans les pays scandinaves. Pourtant, à y regarder de plus près, les frontières entre les deux sont beaucoup plus floues qu'il n'y paraît. A l'image des pays anglo-saxons, les pays scandinaves durcissent les dispositifs de retour à l'emploi en ciblant les populations les plus vulnérables, celles qui ont le moins de chances de se défendre faute de bénéficier de l'appui des syndicats (...). »

C) Pile ou face, du pareil au même ?

Des distinctions peu évidentes en tout cas, qui ne résistent pas le plus souvent à une analyse minutieuse et moins encore à l'épreuve du terrain. En outre, comme souvent, il n'y a pas de modèle « pur » et l'on voit toujours que les politiques appliquées puisent leur inspiration à plusieurs sources. Au risque d'être dénaturées et même d'être en contradiction flagrante avec le paradigme originel. Au point que nombreux sont ceux qui taxent l'ESA de véhicule du néolibéralisme. La revue *Politiques* de décembre 2004 titrait ainsi (certes avec un point d'interrogation à la clé) un entretien avec Pierre Reman : *L'Etat Social Actif, avatar du néolibéralisme ?* (pp.22-23) Dans cet interview, le directeur de la FOPES disait logiquement que « répondre oui (...) serait le signe d'une méconnaissance de ce qui caractérise un modèle libéral de sécurité sociale. Celui-ci suppose un Etat social minimal ». Mais justement, le néolibéralisme est-il classiquement libéral ? N'assiste-t-on pas, tant dans le modèle anglo-saxon que scandinave, à une prétention d'intervention forte de l'Etat, mise paradoxalement au bénéfice de la sacro-sainte loi du marché ? L'ESA envisage le social en termes de responsabilités individuelles, avec un « déplacement des responsabilités des employeurs vers l'Etat et de l'Etat vers les individus (Bellal S. et Bouquin St., « *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* », L'année sociale 2000, Bruxelles, de Boeck Université, 2001) Loïc Wacquant parle lui de la montée en puissance de l'Etat pénitence en lieu et place de l'Etat providence : « la nouvelle société libérale-paternaliste est libérale en haut envers les entreprises, paternaliste et punitive en bas, envers ceux qui subissent le chômage, la précarisation de l'emploi et la diminution de la protection sociale » (Loïc Wacquant, *Les Prisons de la misère*, Éditions Raisons d'Agir, 1999). Dans son interview à *Politiques*, Pierre Reman invitait à la nuance : « identifier une version progressiste de l'ESA et une version conservatrice est tout à fait sensé. (...) S'il est conséquent (...) en termes de financement, de responsabilité collective des plus nantis et de lutte radicale contre le chômage, pourquoi ne pas en faire un levier de changement ? Par contre, s'il limite ses ambitions à la seule égalité des chances et au contrôle social des plus défavorisés, il faut le dénoncer ».

II. Du concept à la réalisation, quelle transposition en Belgique ?

A) Le modèle invoqué

Dénoncer, c'est ce qu'a fait la plate-forme www.stopchasseauxchomeurs.be dès l'analyse du projet Vandenberghe début 2004. Toutes les dérives constatées depuis sur le terrain étaient en germe dans ce plan, quelques aient été les intentions affichées précédemment par celui qui était alors ministre des affaires sociales : « envisager non seulement la rhétorique commode au sujet des responsabilités morales des pauvres et des faibles mais aussi une

rhétorique plus malaisée concernant les obligations sociales des riches et des puissants » (F. Vandembroucke, *L'Etat Social Actif : une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, 1999). Mais, comme le disait Pierre Reman, « les moyens n'ont pas été à la mesure de l'ambition affichée ».

Il serait toutefois malhonnête d'englober modèles anglo-saxon et scandinave dans la même critique. Mais il ne suffit pas non plus de dire comme on l'entend même dans la bouche de brillants universitaires (tel Pierre Pestieau) « cela a fonctionné au Danemark. Pourquoi pas chez nous ? » (Le Vif L'express, 27/5/2005) Remarquons d'ailleurs que la référence scandinave s'estompe progressivement et que c'est le Danemark qui est montré en exemple, au point que l'on parle de miracle danois.

Mais, lorsque l'on prétend suivre un modèle, il y a de l'imposture à invoquer des comparaisons biaisées et de la trahison à occulter des pans entiers du référent dont on se réclame. Frank Vandembroucke, grand artisan de l'ESA en Belgique, a incontestablement puisé son inspiration dans le modèle anglo-saxon, ayant profité d'un séjour universitaire en Grande-Bretagne (à Oxford) pour faire oublier certains errements du « socialisme à l'ancienne ». D'ailleurs, la réforme du minimex sous le gouvernement arc-en-ciel et déjà promue par les socialistes flamands (via Vande Lanotte) a bien montré que l'activation portait essentiellement, voire exclusivement, sur la mise au travail. L'activation des chômeurs allait-elle être envisagée différemment ? Voyons ce qu'en dit Jean Faniel (*Réactions syndicales et associatives face au « contrôle de la disponibilité des chômeurs »*, l'année sociale 2004, Bruxelles, 2005, pp. 133-148) : « Lorsque, le 6 février 2004, F. Vandembroucke annonce un accord avec les interlocuteurs sociaux, il explique que, selon lui, le dispositif finalement adopté s'inspire du « modèle scandinave : en échange d'un droit individuel d'accompagnement beaucoup plus strict, le chômeur aura l'obligation d'accepter une formation et un contrôle ». La conclusion d'un accord de coopération avec les entités fédérées, responsables de l'accompagnement des chômeurs, est prévue. Mais le texte fédéral, rebaptisé de « contrôle de la disponibilité des chômeurs », ne prévoit aucune mesure d'accompagnement des sans-emploi et se cantonne à la dimension coercitive qu'illustre son titre. »

B) Le « un peu de tout » belgo-belge

Nous voilà bel et bien dans l'imbroglie belgo-belge ! Le paradoxe est que les socialistes francophones ont dit devoir accepter le contrôle renforcé des chômeurs pour calmer les velléités flamandes de régionalisation du marché de l'emploi. Mais en renvoyant aux régions la responsabilité des mesures d'accompagnement des chômeurs, les francophones ont accepté un jeu dangereux. Et de toute manière, on cherchera vainement en quoi le plan de « chasse aux chômeurs » serait en droit de se réclamer du fameux modèle scandinave. Il appert plutôt que cette référence a permis au gouvernement d'apaiser en partie les craintes syndicales. L'accompagnement a été présenté comme le volet positif du plan, visant d'une part à aider réellement les chômeurs (via une activation à la scandinave), d'autre part à les protéger des sanctions de l'ONEm (qui s'axe surtout sur la mise à l'emploi, à l'anglo-saxonne). Les syndicats ont accepté de jouer le jeu, tout en gardant de très nettes réserves sur le plan et en exigeant qu'une évaluation vérifie les bonnes intentions affichées. En outre, en obtenant la présence lors des contrôles de l'ONEm d'accompagnateurs syndicaux et en mettant les moyens pour réaliser cette mission, CSC et FGTB ont effectivement réussi à limiter la casse (les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'accompagnement syndical s'en tirent incontestablement mieux que ceux qui sont livrés à eux-mêmes).







C) Ignorance ou mauvaise foi ?

Nous parlions d'imposture à invoquer des comparaisons biaisées. Dès l'enfance, nous apprenons qu'il ne faut pas comparer des pommes et des poires. Mais le modèle scandinave

(ou le modèle danois puisque c'est en fait de plus en plus celui dont on parle) n'est pas seulement impossible à transposer comme tel à cause de réalités différentes sur le terrain. Il est surtout malhonnête intellectuellement de prendre ce référent sans en assumer toutes les conséquences. Comme le dit Jean-Claude Barbier du Centre d'études de l'emploi (*Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le « miracle danois »*, document du cee 05/2, février 2005, Noisy-le-Grand, miméo) : « Apprendre vraiment du Danemark (...), c'est assimiler une leçon sociologique simple : la réforme d'un système d'emploi et de protection sociale, pour autant qu'elle doive s'imprimer dans la durée d'une réalisation effective, doit pouvoir s'inscrire dans une cohérence sociétale propre. Ces cohérences restent malheureusement ignorées par la plupart des analyses économiques et des discours politiques. »

Cette ignorance résulte-t-elle d'une politique à courte vue, d'un manque d'analyse et de réflexion de nos décideurs et/ou d'une instrumentalisation du paradigme ? Difficile en tout cas de croire à l'ignorance et à la naïveté d'un esprit brillant comme Vandenberghe. D'où notre hypothèse que le modèle danois/scandinave n'est mobilisé qu'à des fins d'apaisement, sans volonté/capacité réelle de l'appliquer et en sachant en outre que cette part de la mission incombant principalement aux régions, il sera aisé de dire a posteriori que ce sont celles-ci qui ont failli et n'ont pas assumé leur part du boulot.

Où est la cohérence sociétale propre dont nous parle Jean-Claude Barbier ? Pour prouver ses bonnes intentions, le gouvernement n'aurait eu qu'à faire précéder le contrôle par l'accompagnement durant un an minimum (en fait, comme le montre schématiquement le tableau ci-dessous, il faudrait bien 20 ans de revalorisation de l'enseignement, de la recherche et du non marchand pour aboutir à un niveau comparable aux pays scandinaves, c'est dire si la demande d'un an est raisonnable). C'est tout le contraire qui s'est passé, la machine du contrôle étant lancée avant même la mise en place de l'accompagnement !

Le tableau de bord de la Scandinavie							
	Danemark	Finlande	Suède	Norvège	France	UE-15	
Population (en millions)	5,39	5,21	8,96	4,56	59,77	382,31	
PIB par habitant*	29 800	27 400	28 100	36 100	27 800	26 600	
Croissance du PIB (2004, en %)	+ 2,1	+ 3	+ 3,5	+ 3	+ 2,5	+ 2	
Taux d'activité des seniors (en %)	63,1	54,1	72,5	69,7	41,7	44,9	
Taux d'activité des jeunes** (en %)	65,9	49,1	52,3	62,6	30,2	50	
Taux de chômage (2003, en %)	5,6	9,1	5,8	4,5	9	8	
Taux de chômage de longue durée	19,9	24,7	17,8	6,4	33,8	41,9	
Solde public (2003, en % du PIB)	+ 0,3	+ 2,3	+ 0,3	+ 10,4	- 4,1	- 2,7	
Dépenses pour l'éducation***							
Primaire	7 074	4 317	6 336	6 550	4 486	4 381	
Secondaire	7 726	6 094	6 339	8 476	7 636	5 957	
Supérieur	11 981	8 244	15 097	13 353	8 373	9 571	
Dépenses de R & D****	737	915	1 149	594	598	502	

* En dollars, à parité de pouvoir d'achat ** 15-24 ans *** En dollars, par an et par élève **** En dollars par habitant

Source : site de l'Express

<http://www.lexpress.fr/info/monde/dossier/scandinavie/dossier.asp?ida=430047>

III. La cohérence sociétale propre au Danemark

A) Syndicats et protection sociale

« Ce qu'on retient du Danemark dans le débat d'opinion, c'est surtout la flexibilité des contrats sur le marché du travail, la facilité d'embaucher et de licencier, et beaucoup de discours laissent de côté les autres aspects du « triangle d'or » danois (la générosité de la

protection sociale et l'importance des politiques dites actives); on parle encore moins du rôle de l'emploi public et des services » (Barbier, op.cit.)

S'il n'y a pas de loi sur le licenciement, ce n'est en effet pas pour autant le Far West libéral. Dans un pays où la syndicalisation dépasse les 80%, la concertation sociale se traduit moins par des lois que chez nous mais davantage par des accords particuliers et ceci, évidemment, parce qu'ils sont plus intéressants pour les parties que des règles uniformes (les conventions collectives couvrent près de 90% du marché du travail). En outre, ce consensus va au-delà des conventions collectives et s'exerce dans une société proche du plein-emploi, avec des taux de chômage entre 4 et 6%. Barbier va jusqu'à écrire : « Au Danemark, il n'y a pas de perception de la « précarité de l'emploi » et cette notion y est dénuée de sens. »

« Le système danois est cohérent, exhaustif, et fonctionne en vue d'une *obligation de résultat* essentielle pour toute personne d'âge actif (...) : en cas de situation de non-emploi, chacun reçoit une prestation généreuse, attribuée dans une optique égalitaire, à durée longue (l'assistance est, comme souvent en Europe, sans limite de durée) et articulée avec des « offres d'activation » (formation, stage en entreprise, contrat aidé dans le public ou le privé, prestation longue de conversion, activation associée au statut de handicapé). » (Barbier, Ibidem). Nous voilà à l'essentiel ! Les conditions qui rendent fonctionnel le modèle danois, si elles ne sont pas également appliquées chez nous, dans une cohérence propre et adaptée mais reprenant ces fondements, rendent caduque toute transplantation du système. Les allocations de chômage chez nous n'ont cessé de baisser, en valeur relative. Nous sommes loin des « prestations généreuses », au contraire tous les rapports sur la pauvreté répètent inlassablement que le niveau des allocations sociales ne permet pas de vivre dignement. Nos gouvernants refusent de les augmenter sous prétexte d'éviter les pièges à l'emploi ! Or, au Danemark, l'allocation de chômage s'élève à 90% du salaire de référence, limité à DKK 2.940 (€ 394) par semaine et les chômeurs qui remplissent certaines conditions de travail ont droit à 82% du maximum indépendamment du salaire de référence (source : parlement européen, http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/dk_part10_fr.htm).

L'expression « attribuée dans une optique égalitaire » signifie essentiellement une individualisation des droits, quelle que soit la situation familiale et même financière des allocataires. Pas de statut de cohabitant donc. Il est clair que, dans de telles conditions, il est bien plus aisé d'être « actif ». Nombre de chômeurs en Belgique, faute d'allocations suffisantes, en sont réduits à la débrouille quotidienne. Ils sont condamnés à être actifs, mais pour survivre au quotidien.

B) Un Etat réellement actif

Le paradigme de l'ESA est d'autant plus honnêtement appliqué que l'Etat ne se contente pas d'être actif en assurant de bonnes conditions financières aux allocataires. Les pays scandinaves se distinguent aussi par leur investissement massif et performant dans l'éducation, la recherche, la formation permanente (les dépenses de formation au Danemark sont très élevées, représentant plus de la moitié des dépenses dites d'activation) et les services. Ces derniers couvrent toute une série de domaines qui représentent eux de réels pièges à l'emploi : combien de chômeurs ne peuvent accepter chez nous tel ou tel travail faute de place dans une crèche pour leur enfant ou de possibilité de faire soigner une personne âgée ? En outre, l'emploi public occupe une place essentielle : environ un tiers de la population active travaille pour l'Etat, principalement dans les collectivités locales. On est loin du « dégraissage » qui ne cesse de sévir en Belgique.

« Enfin, la confiance est aussi soutenue par le fait que si les personnes ne sont pas capables de s'insérer dans des univers compétitifs, les emplois de moindre qualité donnent l'accès à des revenus après impôt qui ne sont pas énormément éloignés des hauts salaires ». (Jean-Claude Barbier, Ibidem).

C) Le meilleur des mondes ?

Tout est-il rose pour autant au Danemark ? Malheureusement non. Non seulement l'ESA, comme toute idéologie, comporte sa part de tâche aveugle mais, en outre, le système subit un travail de sape venant de l'Europe, de l'OCDE et d'un virage interne à droite. La tâche aveugle, c'est une société dans le contrôle constant, qui exerce une pression énorme sur les individus (les pays nordiques sont dans le peloton de tête des taux de suicide en Europe) et très peu ouverte. Ainsi, la politique d'immigration est très restrictive et s'est encore renforcée depuis l'arrivée au pouvoir, en 2001, d'une coalition de centre droit. Minoritaire au Parlement, elle dépend des voix d'un allié xénophobe, le Parti du peuple danois (14% des voix aux dernières législatives) Ce modèle de gouvernement conservateur appuyé de l'extérieur par l'extrême-droite est celui que J-M Dedecker voudrait voir appliqué en Belgique avec le VB !

Le système a aussi contribué à tirer l'ensemble des salaires vers le bas. Au Danemark, la part des salaires dans la valeur ajoutée (richesses créées) est passé de 79,1 % en 1980 à 70,9 % en 1990 et 68,3 % en 2000 (Anne Daguerre, op.cit.).

IV. Conclusion : Toujours plus bas ?

Dès le début de son analyse, la plate-forme www.stopchasseauxchomeurs.be a épinglé le risque de précarisation non seulement des droits des chômeurs mais aussi des droits et rémunérations de tous les travailleurs. Comme nous l'avons vu, l'ESA en Belgique n'est appliqué que dans ses dimensions coercitives et de remise en cause des droits sociaux. Nous ne pensons pas qu'il s'agisse de « distraction » de nos gouvernants mais bien d'une démission face à leur mission de progrès social au profit d'une économie néolibérale impitoyable. Comme l'écrivait Christian Valenduc (*Les nouveaux enjeux de la protection sociale*, La Revue Nouvelle, Décembre 2003) : « L'ESA pourrait être la concrétisation d'un authentique idéal de solidarité (...) s'il allait plus loin que l'égalité des chances théoriques pour assurer à chacun effectivement les mêmes possibilités d'insertion (...) [quand on] confronte cet idéal avec les dynamiques de mise en place de l'ESA (...) il faut bien constater qu'on est loin du compte : la façon dont l'ESA s'est développé ne correspond pas à cette formulation idéale et le résultat final est un dangereux déplacement de l'équilibre entre les droits et les devoirs. » Deux ans après ce constat, c'est sur le terrain que les allocataires sociaux vivent les effets de cette trahison et de cette détérioration de leurs droits. Aujourd'hui qu'on nous parle de « vieillissement actif », le temps n'est plus aux craintes ou aux hypothèses. Il faut réagir !

La présentation du nouveau système de contrôle et de nombreux témoignages et analyses sont disponibles sur le site www.stopchasseauxchomeurs.be.