

« L'Etat social actif est davantage un projet qu'une réalité »

Interview de Philippe Van Parijs, professeur à l'Université Catholique de Louvain, responsable de la chaire Hoover d'éthique économique et sociale.

Propos recueillis par Nathalie Ista (Attachée pédagogique de la FeBISP - Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle).

On parle beaucoup aujourd'hui de l'Etat social actif. Pouvez-vous nous en donner une définition ?

L'Etat social actif contraste avec ce que l'on appelle l'Etat social passif, conventionnel. C'est un Etat qui reste social c'est-à-dire qu'il assure une forme de solidarité et de redistribution des richesses importante mais il le fait de manière à ce que les citoyens soient plus « actifs » qu'auparavant, participent plus activement à la vie sociale en général et à la vie économique en particulier.

Comment s'est opérée l'évolution entre l'Etat social passif et actif ?

Il n'y a pas eu de passage net entre l'un et l'autre, ni en Belgique, ni nulle part ailleurs. L'Etat social actif reste ainsi davantage un projet qu'une réalité. C'est à travers des décisions d'ordre politique et économique censées refléter l'activation de l'Etat social que cette évolution s'est fait sentir.

Mais, d'où vient cette idée, activer les citoyens ? Pourquoi les « activer » ?

Les bénéficiaires de la solidarité étaient considérés comme plus passifs que souhaité. Les raisons à la base de cette volonté d'activation peuvent être divergentes et donner lieu, à mon sens, à des formes différentes d'Etat social actif.

Ces raisons sont de trois types : morales si l'on considère que pour pouvoir bénéficier de la solidarité, il faut le « mériter », il faut remplir un certain nombre d'obligations ; économiques si l'on pense que l'inactivité est un poids du point de vue de la prospérité économique et, enfin, il y a également des raisons liées à la prise en compte du bien-être et des « frustrations » des personnes inactives qui se sentent exclues, empêchées de participer à la vie économique et sociale.

Quels sont les éléments qui ont rendu ces situations d'inactivité intolérables ?

Divers facteurs semblent intervenir.

Tout d'abord, il y a eu la réduction graduelle de l'âge moyen de départ à la retraite qui a été de pair avec un accroissement spectaculaire de la longévité. Ainsi, une part croissante de la population âgée n'était plus active

économiquement et la question a été posée de savoir s'il était vraiment intelligent d'organiser un Etat social de cette manière-là.

Ensuite, et c'est l'aspect central, on a connu une augmentation chronique du nombre de chômeurs involontaires. Cette augmentation du nombre d'exclus de l'activité économique provient d'une part, du renforcement de la protection sociale et d'autre part, d'une évolution de long terme liée à la technologie et à la structure des marchés. Celle-ci fait qu'un nombre croissant de personnes ont une productivité qui ne dépasse pas le coût de la protection sociale. De là est née la prise de conscience de cette trappe du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion qui, en quelque sorte, « coince » les allocataires sociaux. En effet, les personnes qui touchent des allocations parviennent à se maintenir juste au-dessus du seuil de pauvreté mais, en raison même du fait qu'elles perdent leurs allocations dès qu'elles trouvent une activité plus ou moins rémunérée, elles sont condamnées à rester dans leur situation d'exclusion.

Ainsi, si l'Etat social actif est devenu un projet plausible, c'est parce qu'il existait une part croissante de la population en âge et en état de travailler mais qui n'était plus au travail en raison de la manière dont notre Etat social était structuré.

Avec l'émergence du concept d'Etat social actif, n'assiste-t-on pas à une moralisation excessive des citoyens qui pourrait se traduire par l'axiome suivant : « pas de droits sans devoirs, de chances d'insertion sans responsabilités à assumer » ?

Il n'y a pas nécessairement moralisation de l'individu dans l'ensemble des variantes de l'Etat social actif. Celui-ci comporte au moins trois projets qu'il importe de distinguer car ils sont très différents dans leur motivation et dans l'évaluation qu'on peut en faire même si, dans un certain nombre de mesures concrètes et de discours, ils sont mêlés.

Il y a d'abord ce qui correspond à la forme la plus claire de moralisation, c'est le projet d'Etat social actif basé sur l'idée d'obligation des bénéficiaires de l'Etat social en contrepartie des allocations ou des autres avantages qu'ils reçoivent. C'est ce qu'on appelle parfois le « workfare » en opposition au « welfare » (= politique d'assistance sociale dans le monde anglo-saxon). Dans le workfare, il ne s'agit pas seulement d'assister les personnes pauvres mais il s'agit de les mettre au travail en contrepartie de l'allocation perçue. Dans cette première variante de l'Etat social actif, ce qui est central c'est l'obligation, une forme de réciprocité. La justification est d'ordre moral.

Dans la seconde variante, le point primordial n'est pas l'obligation, mais la capacité des individus. L'idée est de restructurer l'Etat social de manière à ce que l'investissement en capital humain soit central. La manière traditionnelle de concrétiser cette idée est d'assurer à tous une santé physique et mentale aussi bonne que possible ainsi qu'une formation poussée. Il faut donc rendre les gens plus actifs non en leur imposant une obligation de travailler mais en les rendant plus « capables » de travailler qu'ils ne l'étaient auparavant.

Enfin, la troisième version repose sur la notion d'incitant matériel. L'objectif est toujours de rendre les gens plus actifs mais en les motivant matériellement à travailler par un différentiel plus important entre la situation de chômage et la situation de travail. Ce qui est central dans cette troisième perspective c'est la notion de « trappe » souvent conçue comme une absence

de différence entre le revenu dont on dispose quand on ne travaille pas et celui perçu quand on travaille. Une différence négative peut même être observée entre les deux cas : on se retrouve ainsi dans une situation matérielle pire si on travaille que lorsque l'on ne travaille pas !

Il y a au moins ces trois projets distincts dans l'Etat social actif et seul le premier a une connexion directe avec une forme de moralisation.

Toutefois, les politiques mises en place sous l'impulsion de la notion d'Etat social actif ne témoignent-elles pas d'une conception limitée de ce que doit faire l'individu ? Elles présupposent que ce sont les individus qui doivent prouver qu'ils font ce qu'il faut pour mériter une allocation. En voulant activer à tout prix les chômeurs, ne leur attribue-t-on pas injustement ou inadéquatement une responsabilité qu'ils ne sont pas seuls à porter ? On renforce le capital humain dans un métier, mais la formation devient la condition pour avoir accès aux allocations. Les chômeurs sont-ils vraiment des inadaptés ou ne rencontrent-ils pas des difficultés concrètes d'accès à un emploi durable et convenablement rémunéré ?

Tout ceci indique qu'aucun des modèles présentés n'existe dans la réalité de manière pure. Il y a des connexions entre eux comme celle évoquée dans la question. Tout indique également qu'il existe des sous-variantes dans l'Etat social actif, des versions « hard » et « soft »¹. Si la condition pour percevoir des allocations est de suivre une formation, cela présuppose que des formations soient offertes. Donc dans cette forme de la première variante, on a besoin d'un élément de la seconde. Toutefois, le premier projet peut aussi se passer de formation. Vous devez alors travailler, ramasser des pierres par exemple, nettoyer les trottoirs, mais sans formation aucune.

Par contre, ce qu'il y a de commun entre les trois variantes c'est la volonté d'activer les gens, de les intégrer davantage dans le marché du travail. Les trois stratégies diffèrent en ceci qu'elles reposent sur des analyses divergentes des causes de l'inactivité.

L'analyse sociale et politique sur laquelle reposent ces stratégies d'activation n'est-elle pas biaisée ? Ne s'agit-il pas d'une stratégie mise en place pour pallier une incapacité à gérer les effets nocifs du capitalisme ? En d'autres termes, en quoi activer les gens va-t-il résoudre les problèmes inhérents à une économie capitaliste ?

Est-ce un problème lié au capitalisme ? C'est sûrement un problème inhérent au capitalisme tel qu'on le connaît c'est-à-dire avec son élément d'Etat providence dit « passif ». Il est clair que le problème est en partie enraciné dans le fait que la motivation des entreprises pour engager ou non n'est pas le souci de faire s'épanouir leurs travailleurs mais de faire du profit parce que, si elles ne faisaient pas de profit, elles disparaîtraient, tout simplement. Le gonflement du chômage involontaire s'inscrit dans un contexte où ce sont des entreprises de type capitaliste qui déterminent quel va être le niveau d'emplois. Cela ne veut pas dire pour autant qu'on ait une alternative meilleure que cette forme de capitalisme plus ou moins domestiqué qu'on connaît ou qu'on pourrait connaître sous une forme améliorée.

Il y a des tendances lourdes dont certaines sont au-delà de notre contrôle et d'autres qui pourraient être éventuellement ralenties même s'il y a peu de chances qu'on puisse les renverser. Elles contribuent toutes au problème sous-jacent qui est la polarisation des productivités. Globalement, la productivité moyenne (mesurée en termes capitalistes c'est-à-dire ce que quelqu'un pourrait gagner sur le marché, ce qu'un employeur privé serait prêt à le payer tout en faisant du profit) du belge augmente. En même temps, la dispersion des productivités autour de cette moyenne explose.

Si on examine le revenu potentiel des gens, on constate qu'il y a plus ou moins 20 ans, il était possible de se situer rapidement au-dessus du seuil de pauvreté. Aujourd'hui, malgré l'augmentation de la richesse moyenne, il y a une part de plus en plus grande de la population qui ne parvient pas, par les revenus nets de son travail, à dépasser ce seuil.

Pourquoi ? Une des raisons en est l'ouverture des frontières et le fait que les travailleurs belges faiblement qualifiés soient en concurrence avec des travailleurs peu qualifiés qui vivent à l'étranger dans des conditions où ils se contentent de revenus nettement inférieurs à ce qui est le niveau requis pour vivre d'une manière décente chez nous. Par contre, dans le haut de l'échelle, l'ouverture des frontières est un atout car, si on dispose de savoirs-faire rares et demandés sur la terre entière, on peut obtenir des revenus bien plus considérables qu'avant.

Un autre facteur important vient renforcer le premier, c'est la réduction et la sous-traitance des activités du secteur public. Même si les potentialités de gains mesurées par le marché deviennent plus inégales, les grandes entreprises publiques (ou privées) peuvent déterminer, sans aucune pression du marché, combien elles paient leur personnel. La rémunération n'est pas ici déterminée par la perception que les employeurs publics se font de la productivité de leur personnel mais par des barèmes négociés. Dans ce système, il y a une forme implicite et très importante de redistribution dans le sens où d'un côté, des tas de gens sont payés en dessous de ce qu'un marché concurrentiel les rémunérerait, mais d'un autre côté, il y a également des personnes qui sont payées au-dessus.

Plusieurs éléments interviennent aujourd'hui pour réduire la marge de manœuvre des entreprises publiques dans cette redistribution des gains : leur démantèlement, l'affaiblissement du pouvoir des syndicats dans la détermination des salaires, la rémunération qui s'opère de plus en plus souvent sur base d'une perception de la performance des gens et plus sur base de l'ancienneté. Et donc, dépecer les grandes entreprises monopolistiques, publiques ou privées, renforce le phénomène dont nous avons parlé. Ainsi, malgré le fait que nous devenions de plus en plus productifs en moyenne, une proportion de plus en plus grande d'entre nous n'a pas, ou plus, un pouvoir de gain qui est suffisant pour atteindre par son travail le seuil de pauvreté.

Par rapport à ça, que fait l'Etat social actif ?

Il tente de résoudre un problème dont il n'est pas la source. Toutefois il ne fait rien non plus pour le résoudre quant à ses causes.

En fait, il faut voir l'Etat social actif sur base d'une toile de fond qui anticipe les effets de la globalisation, de la réduction de la taille des entreprises, de la

privatisation d'activités publiques ou para publiques et qui dit que, si on ne fait rien, il y aura une part de plus en plus grande de la population en situation d'inactivité. Par rapport à cette anticipation, il y a diverses raisons de se préoccuper : certaines sont purement économiques et incitent à ce que des moyens soient donnés aux gens pour être plus productifs. D'autres sont d'ordre social et insistent sur l'injustice que constitue l'exclusion du type de participation sociale qu'offre l'accès à l'emploi. Enfin, il existe des préoccupations « moralisantes » qui mettent en avant le caractère inacceptable de la dépendance d'une partie de la population, improductive, par rapport à l'autre, productive.

Pour l'une ou l'autre de ces raisons, on estime qu'il faut faire quelque chose mais ce quelque chose peut être différent selon le choix que l'on fait entre ces trois variantes. Et, chacune de celles-ci peut rester compatible avec l'idée qu'il s'agit d'organiser autrement le partage des gains de productivité. Quelle que soit la manière dont ceux-ci sont distribués, il est concevable que le partage ne se fasse pas au détriment d'une part croissante de la population, condamnée à l'inactivité. Ce point de vue n'est pas non plus inconciliable avec la persistance d'un Etat social au moins aussi généreux que l'Etat social passif traditionnel et avec l'idée que cette générosité ne s'amenuise pas par une dépendance croissante.

Philippe Van Parijs – 3 place Montesquieu, 1348 Louvain-La-Neuve Tél : 010 47 39 50 / e-mail : vanparijs@etes.ucl.ac.be
--

ⁱ Hard = dur ; soft = doux.