



J. Wamand@BELPRESS.COM



L'État social actif : un projet pour les travailleurs ?



Les dossiers de la FGTB de Bruxelles

n°9

Décembre 2006



Éditorial

par
*Philippe
Van
Muyllder,
Secrétaire
général
de
la FGTB
de
Bruxelles*

¹ Voir notre
Dossier n°8,
Mutations
industrielles et
transformation
du travail :
quelles perspectives
syndicales pour la
FGTB de Bruxelles ?,
février 2006.

Lors de notre Conseil syndical du 16 novembre 2005, nous avons analysé les mutations du travail en Belgique et, en particulier, dans notre Région. Nous avons constaté que la **désindustrialisation** bouleverse l'organisation de la relation de travail, conduit à une précarisation accrue de l'emploi et contribue à "diviser" les travailleurs. Nous avons réfléchi, ensemble, à de possibles réponses syndicales¹.

La question qui surgit presque naturellement de cette analyse est évidente : que fait, **que peut faire l'État face à ces mutations ?** On sait que, depuis quelques années, en Belgique comme en Europe, les politiques sociales se revendiquent plus ou moins explicitement de l'idée d'un "État social actif". Une notion accueillie parfois chaleureusement, à droite de l'échiquier politique, mais aussi à gauche. Une notion aux contours imprécis. Une notion également controversée, puisque justifiant certaines réformes souvent jugées contraires aux intérêts des travailleurs.

À l'occasion du 1^{er} mai 2006, la FGTB de Bruxelles s'est réunie en conseil syndical pour ouvrir le débat sur cette question, en vue de son congrès statutaire du 15 mai.

Ce nouveau dossier "**L'État social actif : un projet pour les travailleurs ?**" se donne comme objectif d'apporter des éléments de réponse.

Dans l'introduction, le concept d'État social actif (ESA) est défini sur base des principaux arguments de ses promoteurs, des mesures déjà prises en son nom et des enjeux pour le monde du travail.

Dans la première partie, trois experts détaillent le concept de l'État social actif :

> Corinne GOBIN, ULB, montre comment l'évolution s'est produite de l'État social de l'après-guerre à l'État social actif d'aujourd'hui.

> Gabriel MAISSIN, économiste, se concentre sur les enjeux économiques et sociaux de cette évolution.

> Jean FANIEL, ULB, analyse les incidences sur le monde du travail.

Dans la deuxième partie, la parole est donnée à des acteurs de l'État social actif :

> Frank VANDENBROUCKE, ministre flamand de l'emploi, de l'enseignement et de la formation, l'un des penseurs de l'ESA en Belgique. Il a contribué à la réforme de l'assurance-chômage.

> Yvan MAYEUR, député et président du CPAS de Bruxelles-Ville, a contribué à la réforme du minimex.

> Patrick BORIBON, directeur général de l'ONEM, a fait une évaluation du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs.

> Marc THOMMES, vice-président du Conseil de l'Éducation et de la Formation, analyse l'ESA sous l'angle de la formation continue tout au long de la vie.

> Gaston DEMAN, directeur général adjoint du VDAB, donne l'exemple concret de la plate-forme "Ma carrière".

> Yves MARTENS, animateur du Collectif *Solidarité contre l'Exclusion*, montre comment l'ESA peut produire un système de chasse aux chômeurs.

> Enfin, sont pointées quelques transformations fondamentales introduites par l'ESA dans notre système social.

La **conclusion** donne des éléments de réflexion pour construire une position syndicale : critique radicale du taux d'activité, priorité à la lutte contre le chômage et l'exclusion, défense d'une gestion *collective* des carrières.

Introduction	4
Quels enjeux pour le monde du travail ?	4
Le projet	5
Les enjeux	6
Regards d'experts	
L'État social actif : un OVNI politique ? Par Corinne GOBIN, Directrice du GRAID, Institut de Sociologie, ULB	7
Les enjeux économiques et sociaux Par Gabriel MAISSIN, Économiste	13
Les dominos de la précarité Par Jean FANIEL, Assistant en Science politique, Université libre de Bruxelles	18
Points de vue des acteurs	
Entretien avec Frank VANDENBROUCKE, Ministre flamand de l'Emploi, de l'Enseignement et de la Formation	22
Entretien avec Yvan MAYEUR, Président du CPAS de Bruxelles-Ville	25
Entretien avec Patrick BORIBON, Directeur général, Onem	29
La formation tout au long de la vie : imposture idéologique ou levier d'un nouveau compromis social ? Par Marc THOMMÈS, Vice-président du Conseil de l'Éducation et de la Formation, Directeur général adjoint de Bruxelles Formation	31
Exemple concret : "Ma carrière", la nouvelle plate-forme du VDAB Par Gaston DEMAN, Directeur général adjoint du VDAB	38
À quelle sauce l'État social actif va-t-il manger les chômeurs de Belgique ? Par Yves Martens, animateur du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion et porte-parole de la plate-forme contre la chasse aux chômeurs	39
Entretien avec Philippe VAN MUYLDER, Secrétaire général de la FGTB de Bruxelles	43
Conclusion : quelques balises syndicales	47
1. Pour une critique radicale de la doctrine du "taux d'activité"	47
2. Priorité à la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale	48
3. Mettre en place une gestion collective des carrières	50

Ce dossier a été réalisé par le **Bureau d'Études de la FGTB de Bruxelles**, en collaboration avec la Centrale Culturelle Bruxelloise.

Il a bénéficié du soutien du Centre d'Éducation Populaire André Genot et du Service d'Éducation permanente du Ministère de la Communauté française.

PRÉCISION HOMMES/FEMMES :

Dans cette brochure, les références aux personnes et fonctions au masculin visent naturellement aussi bien les hommes que les femmes.

Les textes qui ne sont pas explicitement signés par la FGTB de Bruxelles n'engagent que leurs auteurs.

Photos :

Sauf mention : FGTB (Myriam AKHALOUI et Séverine BAILLEUX)

Éditeur responsable :

Philippe VAN MUYLDER,
34 boulevard de l'Empereur,
1000 Bruxelles

Dépôt légal :

D/2006/10.441/3

Quels enjeux pour le monde du travail ?

Même si les contours du concept d’“État social actif” restent imprécis, on sait que son objectif principal réside dans l’élévation du taux d’activité et du taux d’emploi.

Il s’agirait notamment, au moyen de dispositifs appropriés, d’affecter l’argent public “à l’emploi plutôt qu’au paiement d’allocations sociales”. Avec, en toile de fond, la certitude bien ancrée que l’emploi “constitue la meilleure protection contre la pauvreté”.

Jusqu’il y a une dizaine d’années, l’objectif des politiques d’emploi était la réduction du **taux de chômage**. Depuis 10 ans, cet objectif a changé : il s’agit désormais d’augmenter le taux d’activité et le taux d’emploi. La différence est de taille.

➤ **LE TAUX DE CHÔMAGE** se définit comme le rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre de personnes ayant ou cherchant un emploi (= la *population active*). En conséquence, la réduction du taux de chômage reposait, de manière générale, sur deux types de mesures. D’une part, des mesures visant à permettre à des chômeurs de sortir du marché du travail (prévisions, statut de chômeur âgé,...) ; d’autre part, des mesures visant à créer des emplois (investissements publics, réduction collective du temps de travail,...).

➤ **LE TAUX D’ACTIVITÉ** se définit comme le rapport entre le nombre de personnes au travail ou à la recherche d’un travail (c’est-à-dire la *population active*) et la *population en âge de travailler (en âge actif)*. La population d’âge actif est définie par l’Union européenne comme la population âgée de 15 à 65 ans. On comprend, dès lors, qu’augmenter le taux d’activité, n’équivaut pas nécessairement à augmenter le nombre de personnes à l’emploi : c’est surtout augmenter le nombre de personnes... à la recherche d’un emploi. C’est, en d’autres termes, augmenter la main-d’œuvre disponible.

➤ **LE TAUX D’EMPLOI** se définit comme le rapport entre le nombre de personnes ayant un emploi et la population en âge de travailler (15 à 65 ans). Augmenter le taux d’emploi signifie donc mettre et maintenir au travail le plus grand nombre de personnes ayant entre 15 et 65 ans, y compris les personnes qui veulent se retirer du marché du travail pour s’occuper de leur famille, pour reprendre



des études ou encore pour prendre leur pension plus tôt.

Comme organisation syndicale, **la FGTB défend bien sûr l'accès à l'emploi pour tous.**

Il est tout aussi évident que la lutte contre la pauvreté demeure, pour nous, une préoccupation prioritaire, à l'heure où l'on recommence à parler, en Belgique, de "working poors"² ! Pourquoi, dès lors, ne pas souscrire aux résolutions 'séduisantes' de l'État social actif ? Pourquoi ne pas, dès aujourd'hui, faire nôtre ce nouveau "modèle" ? C'est qu'en y regardant de plus près, les choses sont loin d'être aussi évidentes : la notion d'État social actif présuppose, en effet, une série de principes qui ne peuvent que susciter la méfiance d'une organisation syndicale.

Très concrètement, l'État social actif s'est traduit par diverses réformes engagées par les pouvoirs publics, dont les plus marquantes ont été la réforme du *minimex* (en 2002), le nouveau plan d'activation des *chômeurs* de 2004, le *Contrat pour l'école* (en Communauté française) et, plus récemment, les mesures de *vieillesse active* du 'Pacte' des générations³. Toutes ces réformes mobilisent indirectement les moyens d'intervention des Régions, dont la Région de Bruxelles-Capitale. *La FGTB de Bruxelles est donc directement concernée par cette problématique*, notamment au travers des concertations qu'elle mène régulièrement avec le Gouvernement bruxellois.

Le projet

Face à l'incapacité des politiques des gouvernements, de gauche comme de droite, à résoudre la crise de l'emploi et face à la perte de légitimité de l'État, se développe, depuis quelques années, notamment au sein des partis sociaux-démocrates européens, une "troisième" voie : celle de l'**État social actif**.

Dans sa déclaration gouvernementale de 1999, le Gouvernement fédéral arc-en-ciel (libéraux, socialistes et écologistes) adhère à ce nouveau concept.

☛ **L'OBJECTIF DÉCLARÉ** : augmenter le taux d'emploi, pour tendre... au plein emploi.

☛ **L'IDÉE CENTRALE** : pour résoudre le problème de la pauvreté et de la précarité, *une seule solution* : l'emploi ; il faut donc, coûte que coûte, mettre un maximum de gens au travail.

☛ **LA MÉTHODE ?** L'"activation"...

L'argumentation avancée repose essentiellement sur le constat que, dans le contexte économique actuel (une croissance relativement faible et instable), les systèmes de protection sociale sont confrontés à un double problème :

- > un risque de faillite financière ;
- > et la relative inefficacité de ces systèmes face à de 'nouvelles questions sociales' : chômage massif des jeunes et des travailleurs âgés, développement des familles monoparentales, nouvelles formes de pauvreté,...

L'idée est que, pour réduire le poids que fait peser l'exclusion sociale sur la Sécurité sociale, il faut inciter un maximum de gens à travailler et, si nécessaire, mobiliser ("activer") *les allocations sociales elles-mêmes* pour financer la création de nouveaux emplois.

L'Europe⁴ a formulé, en 2000, à Lisbonne, plusieurs recommandations qui vont toutes dans ce sens et qui, au regard des réformes en cours du système belge, sont aujourd'hui... très parlantes :

1. les mesures actives : garantir à tous les chômeurs et à 25 % des chômeurs de longue durée une formation, un recyclage, une expérience professionnelle ;
2. l'adaptation du travail et la mobilité : rendre les contrats de travail plus flexibles, promouvoir l'accès des salariés à la formation, améliorer les conditions de travail ;
3. la formation tout au long de la vie : augmenter la proportion de jeunes diplômés de l'enseignement secondaire supérieur et le taux de participation des adultes à la formation continue ;

² "Travailleurs pauvres": on entend désigner par là les travailleurs dont le niveau de salaire ne permet pas de sortir de la pauvreté.

³ Ces réformes ont déjà été abordées lors du Conseil syndical organisé dans le cadre du 1^{er} mai 2005, consacré à l'emploi, et dans le Dossier n°7 de la FGTB de Bruxelles "Pas d'avenir pour Bruxelles sans de vrais emplois pour toutes et tous ! Les priorités de la FGTB pour l'économie et l'emploi à Bruxelles", juin 2005.

⁴ Pour rappel, la stratégie européenne de l'emploi vise à faire de l'Europe "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde". Elle a pour objectif de coordonner les politiques nationales de l'emploi. Elle adresse des recommandations aux États que ceux-ci s'engagent à suivre. Ces recommandations, adoptées par tous les états membres, et donc par la Belgique, influencent évidemment les évolutions de notre modèle social.



4. le vieillissement actif : augmenter la participation des travailleurs âgés au marché du travail, augmenter de 5 ans l'âge moyen de sortie effective du marché du travail.

Avec les nouvelles politiques de protection sociale, on passe donc de politiques que l'on qualifie de *passives* – fondées sur le versement d'indemnités – à des politiques se voulant *actives*, orientées vers la remise au travail, c'est-à-dire essentiellement :

- > des **mesures d'activation des travailleurs**, aidant et poussant les jeunes et les chômeurs à travailler (et les travailleurs âgés à *demeurer* au travail) : mesures d'accompagnement et d'aide à la recherche d'emploi, formation, intérim d'insertion, cellules de reconversion,... ;
- > et des **mesures d'activation des allocations sociales**, utilisant les indemnités de chômage ou le revenu d'intégration des CPAS pour financer la création de nouveaux emplois, publics et privés, destinés aux travailleurs sans emploi plus difficiles à mettre au travail : titres-services, mesures ACTIVA et SINE, programmes de transition professionnelle, article 60 des CPAS.

Les gouvernements des Régions et des Communautés souscrivent également à cette nouvelle vision du rôle et des missions des pouvoirs publics. Le **Contrat pour l'école** du Gouvernement de la Communauté française, ainsi que le **Plan pour l'emploi des Bruxellois** du Gouvernement régional s'inscrivent clairement dans cette vision de l'État, même si la FGTB a pu y apporter d'importantes nuances.

Les enjeux

En Belgique, aux yeux de ses promoteurs, le modèle d'État social actif n'en est qu'au début de sa mise en œuvre... Les orientations qui y sont données peuvent encore être infléchies.

Les enjeux pour le monde du travail sont très nombreux.

Quatre problématiques sont ainsi proposées pour baliser le débat, ouvert dans ce *Dossier de la FGTB de Bruxelles*, en vue de tracer de nouvelles perspectives d'action syndicale :

1. la nouvelle doctrine du taux d'activité, qui consiste donc à remettre, coûte que coûte, un maximum de personnes en âge de travailler sur le marché du travail, avec pour effet d'exercer une pression, à la baisse, sur les salaires ;
2. la nécessité de repenser les politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, en apportant des aides concrètes et individuelles aux travailleurs sans emploi, qui sont les plus démunis face au marché du travail ;
3. la gestion plus active des carrières et la formation tout au long de la vie, proposées comme base d'un nouveau compromis social sur la compétitivité et la "flexi-sécurité" ;
4. l'équilibre entre solidarité collective et responsabilité individuelle face aux risques et accidents de la vie professionnelle.

Les diverses contributions des experts et des acteurs de l'État social actif apportent des éclairages contradictoires sur ces quatre enjeux syndicaux.

L'État social actif : un OVNI politique ?

*Par Corinne Gobin, Directrice du GRAID,
Institut de Sociologie, ULB*

Quand une nouvelle expression apparaît dans notre environnement et s'y installe durablement, le scientifique critique s'interroge : "Cette nouvelle expression : que remplace-t-elle ? Que modifie-t-elle dans la société ?". C'est en ayant à l'esprit ce questionnement que nous allons recadrer l'"OVNI" débarqué en Belgique dans la seconde moitié des années 1990 : l'"État social actif". Nous présentons ici une analyse rapide de l'histoire de l'État belge, depuis ses origines jusqu'à l'émergence de cette expression moderne. Cependant, ne vous méprenez pas sur le sens de ce récit : avancer dans le temps, ce n'est pas nécessairement avancer vers de plus en plus de progrès social. Vous allez voir qu'il est parfaitement possible d'avancer en régressant !

19^{ème} siècle : un État anti-social

De la naissance de l'État belge jusqu'aux années 1880, la situation est très simple : l'État belge est un État anti-social. Il n'y a pas de lois sociales de portée générale, il n'y a pas de protection sociale publique générale. L'idéologie qui règne est celle du libéralisme économique : toute la société doit être organisée autour du respect du droit quasi-absolu de la liberté de commerce et d'établissement. Quand on pénètre dans l'enceinte d'une entreprise pour y travailler, on est sous l'emprise privée du chef de l'entreprise, qui est maître chez lui. Les règlements d'atelier du 19^{ème} siècle nous montrent que le "maître" dispose très largement de la personne placée sous son autorité : il peut lui interdire de manger, de parler, de se déplacer hors de son poste de travail, de bouger, et ce



pendant des journées qui excèdent largement les 10 heures de travail consécutives (le plus fréquemment 12 heures mais avec des exceptions pouvant aller jusqu'à 16 heures). Les accidents de travail sont fréquents. Quand un accident arrive, c'est le travailleur qui en est responsable : maladresse, incompétence, fainéantise ou malchance. Dès lors, rien n'est prévu pour l'indemniser ; s'il en sort estropié, il deviendra mendiant.

Les salaires sont au plus bas, car ils ne font l'objet d'aucune obligation collective et légale : ils sont fixés en toute souveraineté par les employeurs et permettent juste la survie précaire de la population ouvrière, plongée dans un état de malnutrition chronique (l'espérance de vie à la naissance, pour un homme, est de 43 ans en 1880). La plupart des enfants travaillent, souvent à partir de 9 ans, parfois dès l'âge de 5 ans.

Quand il se structure à ses débuts, l'État belge se compose de cinq ministères : les Affaires étrangères, la Justice, l'Intérieur, la Finance, la Guerre. Il reflète strictement les préoccupations des citoyens de l'époque, c'est-à-dire de l'unique pourcent (1 %) de la

population qui dispose du droit de vote ! Les 99 autres pourcents ne sont pas des citoyens ou des enfants de citoyens. Être citoyen, c'est être un grand propriétaire, capable de payer le cens électoral, c'est-à-dire un individu libre qui n'est pas obligé de travailler pour vivre. Le raisonnement politique à l'époque est très simple : comment un individu qui est obligé de se vendre pour vivre pourrait-il être un individu libre et donc un individu capable de décider des intérêts de la Nation ?

Au contraire d'être un citoyen, le travailleur est considéré comme un individu potentiellement dangereux et suspect qui, par ses exigences, pourrait mettre un frein à la liberté d'entreprise et de commerce. Dès lors, au lieu de le protéger, l'État le surveille strictement et ses droits sont limités : imposition du fameux livret ouvrier, détenu par le maître, où sont notés ses dettes, ses manquements à la discipline de l'entreprise, ses désemplois et ses déplacements contrôlés par la police lors de la recherche d'un travail ; traitement inégal devant la loi grâce à un article du Code civil considérant la parole du maître comme supérieure à la sienne en cas de conflit ; interdiction de faire grève (jusqu'en 1921) menant à des peines d'emprisonnement ou à de fortes amendes en cas d'arrêt de travail.

Il a fallu que se développent des idéologies qui s'opposent au capitalisme (socialisme, communisme, anarchisme) pour que les producteurs de la société (ouvriers, paysans, artisans) puissent être considérés comme des citoyens. Il faut bien insister sur les limites du libéralisme politique : lorsque le Parti libéral arrive au pouvoir, seul, en 1847, la réforme de la loi électorale qu'il opère fait passer l'électorat de 1 à 2 % de la population. Il faudra les révoltes ouvrières de 1886 et le mouvement pour le suffrage universel lancé par le Parti ouvrier belge dès sa formation pour aboutir à une première vraie réforme de la Constitution grâce à laquelle 21 % de la population belge deviennent des électeurs. Cependant, le message délivré par la grande bourgeoisie catholique et libérale aux commandes de l'État belge était clair : le vote plural est institué contre la revendication du suffrage universel pour bien insister sur le fait qu'un simple travailleur ne pourra jamais avoir la même valeur de citoyenneté qu'un propriétaire de valeurs financières (rente foncière, rente mobilière ou immobilière) et de préférence qu'un grand propriétaire (ceux-ci disposent de 3 voix, le travailleur d'une seule). Et ne parlons pas des femmes qui, elles, devront attendre 1949 pour pouvoir voter, pour la première fois, aux élections législatives nationales !

La naissance de l'État social comme naissance de la démocratie. L'État social démocratique.

Que s'est-il passé ? Qu'a-t-il fallu pour que la démocratie commence à prendre forme ?

Une véritable alchimie, politique et intellectuelle, où chaque ingrédient a été indispensable à la transformation finale. Les révoltes collectives des intéressés, travailleuses et travailleurs eux-mêmes, bien sûr ! Mais elles seules ne pouvaient suffire. Sans rien d'autre, elle auraient été réprimées dans le sang, au pire ; au mieux, superbement ignorées.



Le développement de pensées politiques, et de structures politiques, appelant à une transformation profonde ou à un rejet absolu du capitalisme : il est clair que beaucoup de grandes réformes, dont le suffrage universel et la Sécurité sociale, ont ainsi été obtenues, en Belgique et ailleurs, parce que les gouvernements en place entendaient stopper des mouvements de transformation révolutionnaire. Mais le contenu de ces réformes provient lui-même d'une "révolution mentale", sur laquelle il est essentiel de s'arrêter.

Il a fallu que s'opère, de façon majoritaire, dans les mentalités, jusques et y compris dans la mentalité d'une partie de la bourgeoisie, un changement profond de regard sur ce qu'est la société. Le libéralisme, philosophie du capitalisme, est une philosophie qui est incapable de penser la société et qui, appliquée seule, aboutit nécessairement à la déflagration sociale : le libéralisme tend vers la suppression de toute forme d'organisation collective car ses promoteurs sont profondément persuadés qu'une société se réduit à la pure somme d'actes et de volontés individuels. La société est un ensemble d'individus, et il suffit juste d'imposer un pouvoir de coercition centralisé, un État gendarme, pour empêcher que des individus "déviant" viennent troubler cet ordre naturel.

Face à cette conception biaisée de la réalité, les sciences sociales naissantes, dès la seconde moitié du 19^{ème} siècle, se sont attelées à faire découvrir des "lois de fonctionnement" de la société, en montrant qu'il existe des rapports sociaux dépassant l'action et l'intention individuelles. Ainsi, par exemple, l'accident du travail ne peut se réduire à un simple acte de maladresse, car il s'inscrit dans les relations collectives qui organisent le travail.

Cette découverte est fondamentale : si la société est structurée en grande partie sur des rapports sociaux qui sont plus que l'expression de la simple volonté individuelle, il faut donc, nécessairement, que se développe un État particulier : une Puissance publique capable de faire reconnaître, par rapport à des intérêts privés particuliers

(intérêts des chefs d'entreprise, intérêts des Églises,...), l'existence et la primauté d'intérêts collectifs généraux. L'État social, le droit social, la légitimation de l'action collective des syndicats naissent de cette découverte. La société n'est pas un donné : elle est à élaborer collectivement et cela passe nécessairement par la proclamation et le respect de lois qui limitent des intérêts privés puissants tendant à s'instituer de façon hégémonique. L'État social n'est donc pas neutre : il est de sa responsabilité d'intervenir pour protéger et défendre l'intérêt collectif de l'ensemble de la population.

De ce nouveau regard peut naître la démocratie : quand on limite l'action et le pouvoir des nantis et des puissants, c'est que l'on commence à penser que la valeur d'un être humain est intrinsèque et ne dépend pas du pouvoir que lui octroie l'argent.

L'État social de services publics

La mise en place de nombreux services publics, après 1945, ne doit pas être vue comme une simple volonté d'offrir des services "bon marché" à la population pensée comme une masse de consommateurs. Les services publics ne sont pas seulement des services à rendre à un public. Leur signification politique est beaucoup plus profonde, pour deux raisons.

D'une part, car l'État offre à tous une garantie absolue d'accéder aux besoins primordiaux de la vie collective sans devoir être nécessairement des propriétaires de "valeurs", c'est-à-dire des nantis. Chaque membre de la population dispose ainsi d'un droit égal d'accès à l'enseignement public, au système de santé publique, aux transports en commun, au logement, à l'eau potable, à l'énergie de chauffage et d'éclairage,... quel que soit le niveau de sa fortune personnelle. L'organisation publique de ces services garantit l'universalité de ces droits.

D'autre part, car l'organisation de ces services par l'État renforce sa capacité de Puissance publique et donc sa capacité à "produire

de la société” contre le capitalisme, qui produit seulement un droit d’appropriation de la richesse créée par le travail d’autrui. Il faut bien comprendre ce que signifie la notion de financement public : l’argent qui sert à financer ces services publics, issu de la fiscalité directe, est directement injecté dans l’organisation de services qui emploient de nombreuses personnes. Il s’agit d’un pan important de l’économie, où la valeur créée par le travail de tous sert directement à “fabriquer” de la société, à favoriser le développement social, sans contribuer aucunement à l’alimentation des circuits financiers, de la rente financière. La valeur produite par le travail est, dans ce modèle, directement utilisée pour le bien commun et ne va pas servir à créer des revenus financiers pour les actionnaires.

Cet éclairage permet de bien comprendre pourquoi le libéralisme est aussi attaché à la privatisation la plus large possible de ces services publics : il s’agit pour lui à la fois d’affaiblir l’État public qui œuvre au service de tous et l’État qui a ainsi le pouvoir de

soustraire une part importante de la valeur produite aux circuits financiers à travers lesquels se constitue la rente des actionnaires.

On peut donc affirmer sans réserve que l’État social de services publics était la forme de pouvoir la plus démocratique que nous ayons connue.

La Sécurité sociale : un salaire socialisé

La Sécurité sociale publique généralisée est aussi une des institutions essentielles de l’État social démocratique. Elle découle directement de la lecture de la société initiée par le regard sociologique. L’organisation du travail condense un ensemble de rapports sociaux collectifs, les risques y afférents ou pouvant toucher potentiellement tout travailleur (chômage, maladie, accident, vieillesse,...) sont donc des risques collectifs qui nécessitent une couverture sociale financée collectivement. Cette couverture ne pourra jamais être assumée individuellement, cela représenterait un coût inabordable pour la grande majorité de la population ! S’orienter vers des couvertures individuelles, par le biais d’assurances privées individuelles, réduit les ressources disponibles pour financer cette couverture collective, produit donc à terme de l’inégalité sociale, mais représente aussi une menace pour tous : le financement de droits sociaux collectifs par des assurances privées, se fait à travers la maximisation de la rente des actionnaires, dont les intérêts sont opposés à ceux des travailleurs. L’exemple-type est celui des fonds de pensions privés qui, pour payer les retraites, poussent aux restructurations et aux licenciements dans les entreprises où elles investissent... Le choix d’un système basé sur ce que l’on appelle la “répartition” est dès lors fondamental pour préserver son caractère démocratique de redistribution des richesses et de couverture des risques collectifs pour tous.

Qu’est-ce la “répartition” ? Le prélèvement obligatoire, à travers chaque emploi, d’une cotisation sociale, c’est-à-dire d’une partie de



la valeur produite par chaque travailleur, pour la répartir directement entre les personnes qui ont besoin d'un revenu de remplacement. On parle de "salaire socialisé" car les cotisations sociales constituent une part du salaire de chacun, collectée afin de former un immense salaire collectif à redistribuer.

À nouveau, comme dans le cas des services publics, cet argent est redistribué directement et ne sert donc aucunement à valoriser la rente financière. Les capitalistes n'en retirent aucun profit ! L'État social avait ainsi réussi à éviter que ne circulent dans les circuits de l'accumulation financière près de 30 % de la richesse produite à l'échelon de chaque pays. De l'argent qui ne servait qu'à "produire de la société", de la solidarité, et non du profit ! On comprend mieux l'obsession du monde patronal à vouloir réduire au maximum le prélèvement des cotisations sociales.

L'État-providence

ou comment mettre "en crise"

l'État social démocratique.

Émergence de

l'État social actif

Dès le début des années quatre-vingt, des penseurs influencés par les milieux libéraux présentent des ouvrages consacrés à la "crise de l'État-providence". Par la suite, le terme d'"État-providence" est utilisé largement, sans que l'on se rende bien compte que ce terme est une arme de guerre idéologique contre l'État social démocratique. En effet, ce terme concourt à provoquer une sorte de "déconnexion" de la mémoire sociale et politique, car il est bien entendu que l'État social ne découle d'aucune providence : il naît de batailles politiques, sociales et intellectuelles pour offrir à la société les outils collectifs nécessaires à sa transformation démocratique.

Dans ce retour à une lecture libérale, l'État serait devenu un "État-providence" car il chercherait abusivement et systématique-

ment à surprotéger chaque citoyen comme s'il voulait en quelque sorte se substituer à un être divin cherchant à faire le bien de chacun contre son gré. L'État serait entré en crise, car "cet abus de protection" l'aurait conduit à dépenser trop d'argent et ce déficit l'aurait discrédité aux yeux de nombre de citoyens. Ensuite, sa surprotection étouffante qui infantiliserait et transformerait les citoyens en assistés dépourvus de toute initiative aurait renforcé encore ce discrédit.

Le piège est en place : dans cette nouvelle grille de lecture, chaque diminution du budget social de l'État est accueillie comme une bénédiction et une libération heureuse des individus retrouvant enfin leur liberté originelle ! (Pour la plupart, celle d'être exploité plus intensément).

Cette grille de lecture, qui vise à stopper la redistribution démocratique des richesses et le travail collectif de "fabrication de la société" à travers la socialisation des ressources, va se diffuser très rapidement en prenant comme prétendue preuve de sa pertinence l'endettement de certains États. Cette lecture de la dette publique est d'une perversité audacieuse étant donné qu'une grande partie de la dette a été consacrée à aider les entreprises dans "leur reconversion dans de nouvelles activités favorables à la croissance et à l'emploi" que, par ailleurs, elles n'ont que très peu mise en œuvre !

L'"assainissement des finances publiques" qui découle de cette interprétation sert, en fin de compte, à "désocialiser" (privatisation des services publics, réduction des cotisations sociales, baisse de la fiscalité directe) une part de plus en plus grande des ressources collectives afin de les réorienter vers les entreprises et les banques. Pour asseoir sa légitimité, cette politique a réussi à imposer l'idée d'une Belgique et d'une Europe plongées dans une profonde crise de pénurie des ressources : il n'y aurait pas assez de croissance et, dès lors, les ressources collectives ne seraient plus suffisantes pour poursuivre le financement du bien-être social.



Il faut espérer que les historiens du siècle prochain parviendront à expliquer comment il fut possible de tromper à ce point des populations entières : de toute l'histoire de l'Humanité, les travailleurs des pays d'Europe occidentale, dont la Belgique, n'ont jamais produit autant de richesses que ces dernières décennies !

L'État social démocratique s'était développé en créant un pouvoir monétaire parallèle à celui des pouvoirs financiers privés (par le développement du crédit public et de l'épargne publique, par la distribution des cotisations sociales en revenus de remplacement, par le financement des services publics) ; ce pouvoir était en train de démontrer l'inutilité sociale du prélèvement privé qui rémunère les actionnaires et donc l'inutilité du capitalisme. La fameuse "crise de l'État-providence" enraye ainsi la prise de conscience collective de cette vérité alors que plus de la moitié des richesses produites servaient à "produire de la solidarité et de la société" (via le financement de la Sécurité sociale et des services publics). Plus de la moitié des richesses en dehors du contrôle des actionnaires, étions-nous en train de sortir du capitalisme ?

L'État social actif (ESA)

L'idée d'une crise de l'État-providence étant acquise, le champ était libre pour l'émergence de l'État social actif. Le concept d'État social actif reste flou : il ressemble davantage à un slogan rassembleur (on encense l'ESA à gauche comme à droite) qu'à un programme politique. Pourtant, plusieurs réformes concrètes, intervenues dans différents États européens, se revendiquent explicitement de l'État social actif. Elles permettent de saisir ce qui constitue le cœur de cette nouvelle expression : toutes ces réformes ont en commun de viser à l'"activation" des comportements sur le marché du travail. Que ce soit avec le bâton ou la carotte, il s'agit chaque fois de faire en sorte que les individus se décarcassent au maximum pour décrocher un emploi.

La lecture optimiste de ce programme nous dit : "Au lieu de laisser les gens se débrouiller avec des allocations, aidons-les à trouver un emploi ; le travail est l'arme la plus efficace contre la pauvreté".

Une analyse moins enthousiaste mais peut-être plus lucide amène à s'interroger sur les visées réelles de ces nouvelles politiques : quels intérêts servent-elles ? Les travailleurs, qui ont construit l'État social, ont-ils quelque chose à gagner dans cette histoire ?

De façon globale, si la notion d'État social actif est devenue à la mode à la fin des années nonante en Belgique, le thème de "l'activation des droits sociaux" faisait partie des analyses de l'OCDE depuis de nombreuses années, avant d'être repris par l'Union européenne qui l'a diffusé à travers sa "stratégie européenne pour l'emploi". Depuis 1999, l'État social actif fait clairement partie des références idéologiques du gouvernement fédéral belge. Cette publication entend jeter un œil derrière le voile du consensus, pour essayer de comprendre un peu mieux les rapports de force qui s'y nouent.

Les enjeux économiques et sociaux

Par Gabriel MAISSIN, Économiste

Le projet d'État social actif propose une redéfinition du rôle économique et social de l'État. Les années néolibérales qui ont suivi la crise économique de la moitié des années septante ont immanquablement contribué à généraliser l'idée que, désormais, le politique n'a plus aucune prise sur l'économie. Il faut adapter la société à la mondialisation ! Bien évidemment, on commence, comme toujours, par vouloir réformer ceux d'en bas, les minimexés, les chômeurs et plus récemment les travailleurs en fin de carrière.

Mais cette adaptation ne pouvait pas se poursuivre sans prendre en compte les effets sociaux des politiques d'austérité, de privatisation et de dérégulation. Depuis la fin des années nonante, il y a comme un retour du balancier.

Après le triomphe du néo-libéralisme, les politiques sociales sont de retour. Mais, dans une nouvelle forme.

Ce mouvement de balancier est assez remarquable en Grande-Bretagne. Après la Guerre, la société anglaise était marquée par le travaillisme. Le mouvement ouvrier y était puissant, les droits sociaux et services publics développés. Les années Thatcher ont mis fin à de nombreuses conquêtes pour instaurer une société ultralibérale. Cependant, les Anglais se rendent compte que les trains privatisés sont plus lents et déraillent plus souvent qu'avant. Ils font revenir les socialistes au pouvoir et Tony Blair promet de réintroduire une politique sociale. Mais en repartant de l'héritage thatchérien et donc sans pouvoir revenir à la situation d'avant la crise. C'est pourquoi le concept "d'État social actif" est souvent qualifié de troisième voie : entre "l'étatisme" et "l'ultralibéralisme".

*Le concept
"d'État social
actif"
est souvent
qualifié
de troisième
voie : entre
"l'étatisme"
et "l'ultra-
libéralisme".*

Une valse à trois temps

En Belgique, on observe le même phénomène, en trois temps.

Premier temps : 1945 à 1975

Ce sont **les Trente glorieuses**. C'est un peu notre mythe de l'âge d'or de l'économie mixte de marché et de l'État providence. La croissance économique est forte. Les syndicats sont perçus par les patrons comme des partenaires.

La conclusion de conventions collectives de travail, programmant l'augmentation des salaires, devient pour les employeurs un instrument d'expansion économique. Le développement de la sécurité sociale n'est pas perçu comme une charge mais, bien au contraire, comme une manière de mieux couvrir les coûts économiques des risques du travail, comme la santé par exemple.

Les pouvoirs publics assurent également une série de fonctions économiques, qui, autrement, coûteraient plus cher aux entreprises : les transports, l'énergie, l'éducation,... Ces années ne sont pas, pour autant, sans conflits sociaux. Bien au contraire, pensons aux grèves des années 60. Au terme de ces luttes sociales, la part de la richesse nationale consacrée aux revenus du travail atteint des niveaux inégalés (77 % en 1976), au détriment de la part restante, consacrée à la rémunération du capital.

Deuxième temps : 1975 à 2000

C'est **le temps de la crise, de l'austérité et de la contre-offensive néo-libérale**.

À la suite de Reagan et Thatcher, les gouvernements Martens-Gol des années 80 vont mettre fin au régime économique en place et lancer de nouvelles politiques économiques,

avec pour modèle idéologique la privatisation et la dérégulation du marché.

Les salaires sont bloqués, la priorité est donnée à l'augmentation des revenus du capital, d'importantes économies sont réalisées dans les services publics, les politiques économiques sont soumises au diktat de la bourse (c'est ce qu'on appelle la financiarisation de l'économie). L'État est donc mis en retrait, pour laisser la place au pouvoir de la finance.

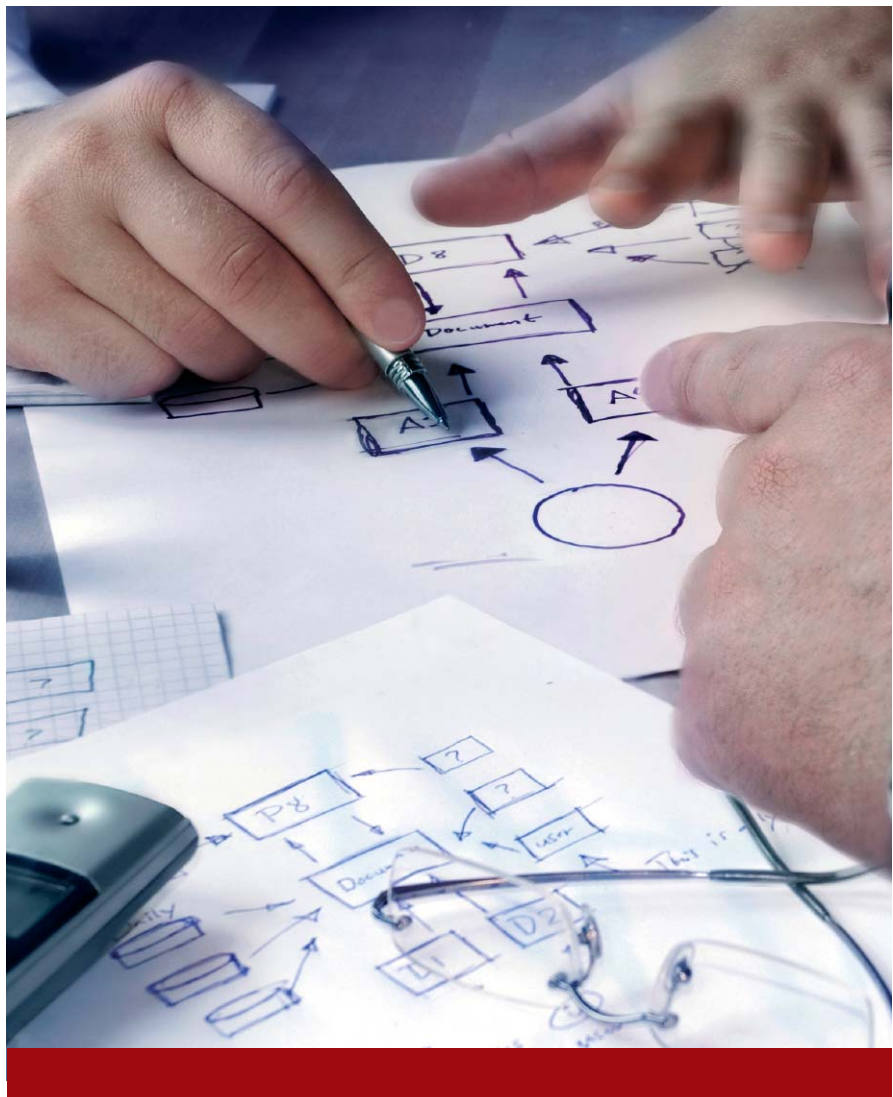
Troisième temps : de 2000 à aujourd'hui

Vers un retour de l'État ? Le rôle des pouvoirs publics est réinvesti dans une nouvelle perspective économique, requalifiée par l'Europe, d'"économie sociale de marché". En effet, les années de triomphe du néolibéralisme ont provoqué une inquiétude grandissante dans la population. L'insécurité sociale est généralisée. Les pouvoirs politiques sont tenus d'y répondre et réfléchissent dès lors à de nouvelles politiques sociales, qui puissent s'inscrire dans le nouveau contexte économique.

Sous l'effet de la mondialisation, les économies nationales, et l'économie belge en particulier, n'ont plus d'existence propre, plus de substance nationale. La société se fractionne et devient duale. Le chômage explose. Les formes atypiques de travail se développent et sont de plus en plus précaires. Le rôle des marchés financiers est prépondérant dans les stratégies économiques des entreprises. Le taux de profit des entreprises s'est rétabli, mais l'argent gagné par les patrons n'est plus systématiquement réinvesti dans l'activité économique.

L'État social actif peut ainsi se définir comme une adaptation des politiques sociales à une économie libéralisée, dérégulée et qui fonctionne suivant la logique des marchés financiers.

Dans ce contexte, les politiques d'activation, de contrôle renforcé des chômeurs ou la réforme des systèmes de pension, poursuivent plusieurs objectifs :



*L'État social
actif peut ainsi
se définir
comme
une adaptation
des politiques
sociales à
une économie
libéralisée,
dérégulée et
qui fonctionne
suivant
la logique
des marchés
financiers.*

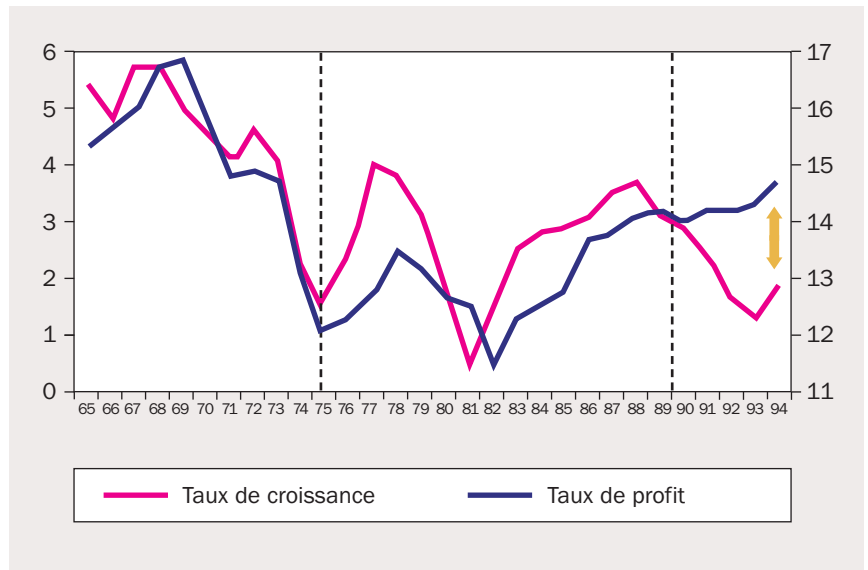
- > déplacer "la charge de la preuve", en considérant que le système économique est basé sur de bons principes et qu'il pourrait fonctionner à merveille, s'il n'était pas freiné par les mécanismes de protection sociale qui incitent peu à l'effort ;
- > réduire au maximum les coûts de la protection sociale (dans le contexte d'une baisse des charges fiscales et sociales pour les entreprises) et exercer ainsi une pression indirecte sur les revenus du travail ;
- > légitimer les mesures d'exclusion en confortant l'idée que la précarité, le chômage,... sont de la responsabilité des individus.

Cette **évolution du contexte économique** peut se synthétiser en trois graphiques.

GRAPHIQUE 1

Profit et croissance de six grands pays (OCDE) en % par an

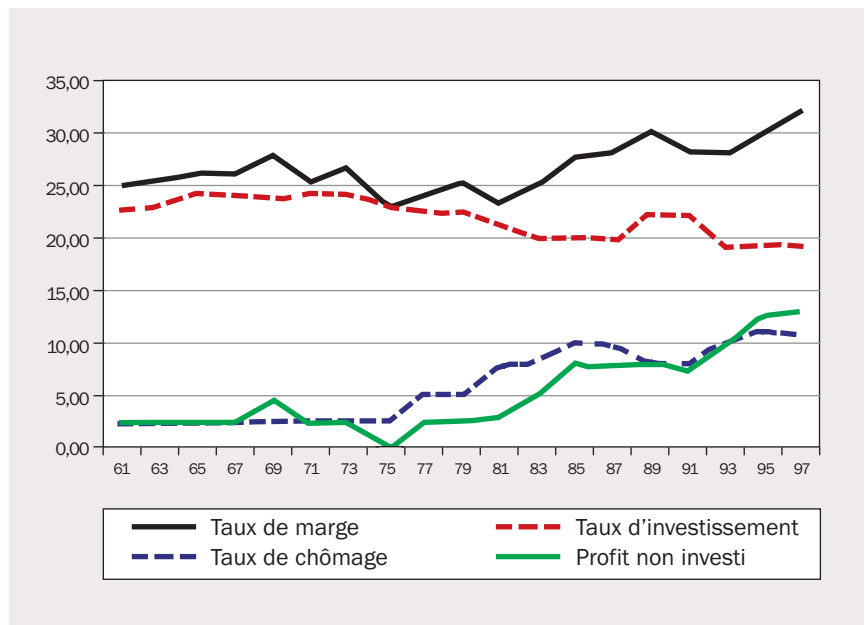
Les profits des entreprises (taux de profit) se sont redressés, sans qu'il y ait un effet parallèle sur la croissance, qui reste molle (taux de croissance); l'écart entre les deux courbes peut représenter les bénéfices financiers, les transferts fiscaux et autres en faveur des revenus de la propriété,...



GRAPHIQUE 2

Profit, investissement, chômage (61-97)

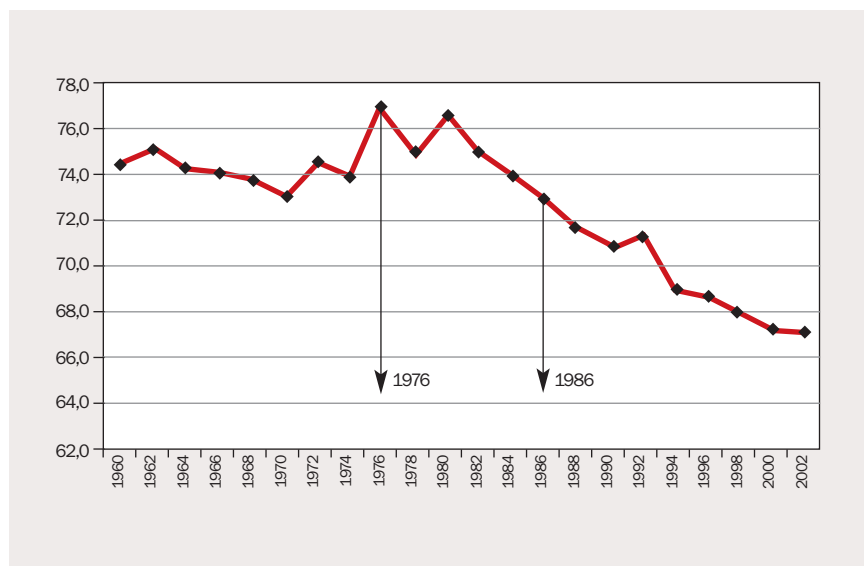
Si le profit (taux de marge) remonte, la part réinvestie dans les entreprises (taux d'investissement) ne suit pas le mouvement. La part des profits non investis est parallèle à l'augmentation du chômage.



GRAPHIQUE 3

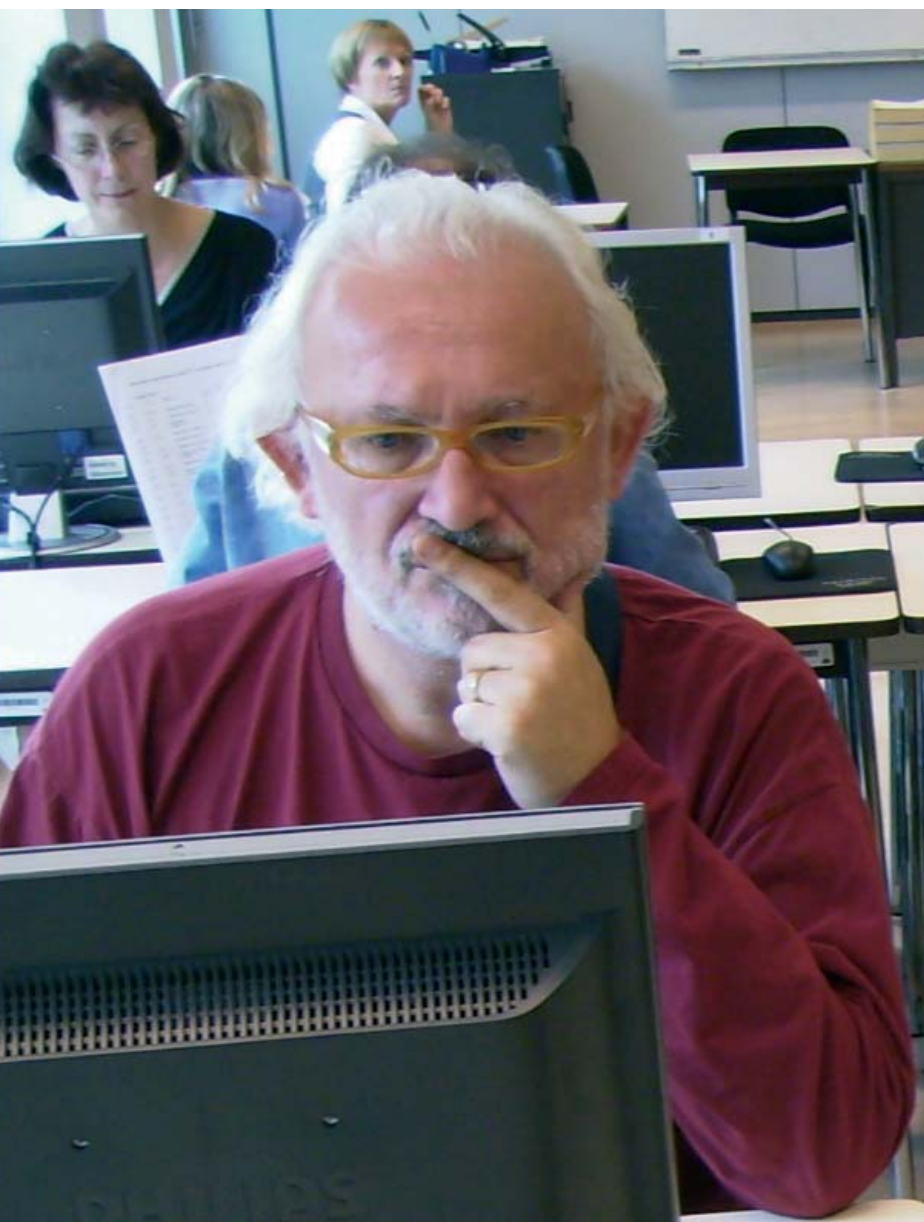
Part des salaires en % du PNB (EU) 1960-2002

La valeur ajoutée d'une économie peut être répartie entre les deux facteurs de production pour former les revenus du capital (propriété) ou du travail (salaires et transferts sociaux). Après avoir atteint un sommet en 1976, la part des revenus du travail recule et s'écroule littéralement à partir de 1986, au profit de la part perçue par le capital.



Les enjeux de l'État social actif

Au cours des Trente glorieuses, pour prendre une image, c'était **la société de l'escalator social** : la machine industrielle marchait à plein régime, tout le monde bénéficiait de la forte croissance de la richesse collective, accédait à de nouveaux biens de consommation et pouvait progresser socialement (ou tout au moins l'espérer). Avec la crise des années septante, le système de production et de consommation de masse s'enraye, l'escalator s'arrête et c'est l'embouteillage au bas



© Consortium de validation des compétences, Didier Forsys

de l'escalier social. Les outils de partage de la richesse collective ne fonctionnent plus. C'est alors la précarisation progressive du travail et l'explosion des phénomènes d'exclusion.

Pour faire face à la "question sociale", les différents systèmes sociaux ont pu être résumés en trois grands modèles :

- > **le modèle libéral** (USA, Canada) fondé sur **l'assistance caritative**, organisant de modestes transferts de richesse identiques pour tous mais en laissant aux œuvres privées le soin de venir en aide aux plus démunis ;
- > **le modèle dit "corporatiste"** (Belgique, France, Allemagne, Italie,...) basé sur **l'assurance obligatoire**, organisant d'importants transferts de richesse qui sont différents selon les catégories de travailleurs (ouvriers, employés, VIPO,...), qui sont gérés par les interlocuteurs sociaux (patrons et syndicats), qui sont peu distribués individuellement mais plutôt par ménage, en instaurant une organisation de la solidarité par pilier (socialiste, chrétien, libéral,...) ;
- > **le modèle social-démocrate** (pays scandinaves) reposant sur **une universalité des droits**, organisant des transferts importants, qui assurent à tous des services gratuits ou très bon marché car fortement subventionnés et une autonomie individuelle très importante, mais dont le coût pour la collectivité est évidemment élevé.

De fait, en Belgique, les politiques mises en œuvre dans le cadre de l'État social actif puisent leur inspiration dans ces trois modèles.

Depuis les années nonante, après avoir "assaini" les finances publiques, les gouvernements successifs vont proposer à plusieurs reprises aux interlocuteurs sociaux de renégocier le Pacte social de 1944, afin de redéfinir les termes de notre système social. Rappelons les épisodes du plan global, en 1993, et du "Pacte des générations" de 2005. Les résultats n'ont pas été une remise en cause complète, mais plutôt un grignotage... Nous restons dans une position défensive.

Comment en sortir par le haut ?

L'enjeu pour le monde du travail reste à savoir comment composer avec ce nouveau modèle d'état social actif et comment le tirer – en sortir – vers le haut. Plusieurs pistes – à discuter – sont envisageables.

Les chômeurs, les travailleurs précaires et les minimexés (les *outsiders*) constituent une force sociale qui peut peser dans les arbitrages sociaux à venir, si on arrive à les coaliser avec les travailleurs salariés (les *insiders*). Pour renforcer de la sorte les rapports de force travail-capital, de nouveaux liens doivent être (re-)noués avec les chômeurs, les divers mouvements de locataires, dans les quartiers,... Des alliances peuvent être scellées entre les syndicats et ces mouvements.

Ensuite, il faudrait sans doute réfléchir à une modification du système de concertation sociale “à la belge” qui est bipolaire entre patrons et syndicats (ou secteur public et secteur privé). L'idéal serait d'évoluer vers une intégration du secteur non-marchand. Ce tiers secteur représente aujourd'hui 10 % du volume de l'emploi en Belgique et 6 % de la richesse produite. Il englobe toutes ces petites et grandes associations non lucratives. Elles rencontrent d'innombrables besoins sociaux, insatisfaits par le marché. Si elles se sont développées en partie suite au désengagement de l'État dans les services publics, elles n'en sont pas moins une alternative au “tout au marché” et un acteur essentiel de l'économie sociale. Les employeurs du non-marchand ne peuvent ni être ignorés, ni être assimilés aux employeurs du secteur marchand. Ils doivent trouver une place à part dans le dialogue social.

Enfin, il y a de nouveaux droits à conquérir en termes de sécurité d'existence, articulant droit au travail, droit au revenu et droit à la formation. L'accompagnement et la formation doivent devenir un droit universel, et non une contrainte, en reconsidérant le rapport salarial (un vrai revenu) sur toute la vie professionnelle, indépendamment des périodes



de chômage, de recyclage, de formation, etc. La mobilité et la formation ont un coût, l'inefficacité du marché (faillites, restructurations,...) aussi.

La remise en question du rôle de l'État doit être envisagée dans une nouvelle articulation entre l'économique et le social, établissant de nouveaux mécanismes de répartition des richesses, reposant sur une autre vision du progrès et du développement et engageant un processus de démarchandisation de la société, sur base d'un renforcement des services publics et du secteur non-marchand.

Sources :

- > Michel Husson, *Le grand bluff capitaliste*, Paris, *La Dispute*, 2001.
- > Gabriel Maissin, *Le rôle de l'État à l'épreuve du néolibéralisme, le cas belge 1977-1995*, UCL, OPEs, 1995.

Les dominos de la précarité

*Par Jean Faniel, Assistant en Science politique,
Université libre de Bruxelles*



⁵ *Relevons que la logique à l'œuvre pour le minimex est différente de celle de la sécurité sociale, dont le minimex ne fait pas partie. La philosophie du premier repose sur le principe de l'assistance que la collectivité garantit à ses membres dans le besoin, sans cotisation préalable, mais avec une enquête sur les revenus. La sécurité sociale est financée principalement par les cotisations des travailleurs salariés et apporte des revenus de remplacement aux travailleurs empêchés de travailler, sans enquête sur leur patrimoine propre. Ces distinctions se sont néanmoins partiellement estompées au fil du temps et des réformes successives.*

La condition de salarié porte en elle une part de précarité. Quand on dépend de son emploi, et de la rémunération qui l'accompagne, pour pouvoir vivre et faire vivre ses proches, ne pas pouvoir travailler représente un risque majeur. La maladie, l'accident de travail, le chômage ou la vieillesse constituent de réelles menaces pour les travailleurs salariés.

Pour diminuer ces risques, les organisations du mouvement ouvrier ont développé des systèmes de protection et ont exercé des pressions sur les pouvoirs publics et les employeurs pour qu'ils mettent en place ou reconnaissent de tels systèmes. Pension de retraite, assurance maladie-invalidité, assurance-chômage procurent ainsi un revenu de remplacement à des travailleurs qui ne peuvent plus travailler, ou dont on estime qu'ils ont atteint un âge leur permettant de se retirer de la vie de salarié actif.

L'«État social» ainsi mis sur pied a permis de réduire la précarité vécue par les salariés en améliorant la situation des personnes ne

pouvant pas ou plus travailler. En assurant un certain niveau de revenu aux chômeurs, l'État social a également permis de diminuer la pression à la baisse que le chômage exerce sur les salaires, les conditions de travail et les capacités de mobilisation collective des travailleurs actifs. Pour continuer à vivre, les sans-emploi ne sont en effet pas obligés de vendre leur force de travail à n'importe quel prix, comme c'est le cas dans un système où la protection sociale est faible ou inexistante.

Au milieu des années 1970, la liaison des allocations sociales à l'évolution du bien-être d'une part, et la création du minimum de moyens d'existence (minimex) d'autre part ont contribué à compléter et renforcer le «filet de sécurité» que constitue la sécurité sociale des travailleurs salariés ⁵.

Mais cette période voit également une profonde remise en cause du compromis social-démocrate établi dans les sociétés d'Europe occidentale à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Face, notamment, à une certaine augmentation des salaires des travailleurs et à une amélioration de leur qualité de vie, ainsi qu'à une détérioration des bénéfices et de la proportion des revenus engrangés par les détenteurs de capital, certains milieux industriels, financiers, politiques ou intellectuels réfléchissent aux moyens à mettre en œuvre pour enrayer l'amélioration progressive de la condition des salariés et de la répartition des richesses. Les politiques économiques monétaristes, et plus largement l'idéologie néolibérale s'imposent peu à peu, avec une violence symbolique, sociale, mais aussi parfois physique (que l'on songe notamment au Chili sous la dictature d'A. Pinochet) non négligeable.

Les profondes évolutions technologiques engendrent des restructurations industrielles douloureuses en termes d'emploi, tandis que les formes du travail elles-mêmes sont considérablement modifiées. Le chômage augmente massivement et rapidement ⁶, la précarité se développe, la flexibilité exigée des salariés s'accroît.

Face, notamment, à l'augmentation des coûts entraînée par l'accroissement du nombre de chômeurs, les pouvoirs publics belges ont revu dans un sens plus restrictif l'accès et le niveau des allocations versées aux sans-emploi. L'exclusion de l'assurance-chômage a été rendue plus rapide pour certaines catégories de chômeurs, en particulier les cohabitants (notion introduite dans la réglementation du chômage en 1980, qui touche très majoritairement des femmes). Dans le même temps, d'autres allocations de remplacement ont été bloquées ou revues à la baisse. La majeure partie des salariés qui ont pu garder leur emploi ont subi à différentes reprises de sévères pertes de pouvoir d'achat.

En Belgique, cette évolution a affecté le mouvement syndical d'une manière différente de ce que l'on a pu observer dans la plupart des autres pays d'Europe. Grâce à leur bonne implantation sur les lieux de travail, aux services qu'ils procurent à leurs adhérents, mais aussi à leur fonction d'organisme de paiement des allocations de chômage, les syndicats belges ont globalement conti-

nué à voir le nombre de leurs membres s'accroître, alors que le taux de syndicalisation connaissait une chute, parfois spectaculaire, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ou, plus encore, en France.

Le nombre de syndiqués en règle de cotisation ne suffit toutefois pas à garantir la vigueur de l'action syndicale combative. En raison de la difficulté d'organiser des chômeurs, des travailleurs précaires, intérimaires ou flexibles, mais aussi en raison de logiques propres aux organisations syndicales elles-mêmes et des contraintes qui pèsent sur elles, la CSC et la FGTB n'ont pu, ni n'ont toujours voulu, développer et consolider des formes de syndicalisme impliquant ces salariés en tant qu'acteurs à part entière de la lutte syndicale⁷. La plupart du temps, les organisations syndicales ont concentré leurs forces sur la défense des intérêts des travailleurs qui s'investissent davantage dans l'action syndicale et constituent le "noyau dur" du syndicalisme (travailleurs au statut stable, bien organisés, actifs dans des secteurs forts), négligeant en partie la situation de la part croissante du salariat formée par les travailleurs en situation précaire, par les chômeurs ou par les franges les plus marginalisées de la société (minimexés, sans-papiers).

Certes, l'attention accordée par les structures syndicales à l'évolution de la réglementation du chômage ou à celle du contrat de travail a permis de "limiter la casse", et de ralentir le détricotage des protections qui avaient été progressivement conquises. Cependant, la CSC et la FGTB, ainsi que les secteurs qui en constituent les bases, ne semblent pas avoir suffisamment pris conscience des dégâts que la dégradation des protections des secteurs "périphériques" du salariat engendrent sur l'ensemble des travailleurs, y compris sur ceux dont la situation est a priori plus favorable.

L'État social actif est venu renforcer cette logique d'affaiblissement des droits des plus faibles pour accentuer la pression sur les travailleurs "stables", et détériorer les conditions

⁶ En Belgique, le nombre de chômeurs complets indemnisés est passé de quelque 100.000 personnes en 1974 (moyenne annuelle), soit 4,3 % de la population active, à 172.000 en 1975 (5,5 %), 312.000 en 1980 (9,1 %) et 498.000 en 1984 (10,9 %), soit un quintuplement en à peine 10 ans. En 2004, ce nombre était de 434.000 personnes (8,8 %). On sait cependant que ces statistiques sont imprécises, et que de nombreuses catégories de personnes connaissant le sous-emploi ne figurent pas dans ces chiffres.

⁷ Cette observation est davantage développée dans la thèse de doctorat rédigée par Jean Faniel :

Les syndicats, le chômage et les chômeurs. Raisons et évolution d'une relation complexe, Université libre de Bruxelles, département de science politique, 2006, 4 volumes. Ce travail est consultable à la Bibliothèque des Sciences humaines de l'ULB, avenue P. Héger, Ixelles.



8 On trouvera une analyse plus détaillée de la réforme du *minimex* et des positions syndicales et associatives dans *Syndicats et société civile: "des liens à (re)découvrir"*, Edition Labor, 2003.

de travail et de rémunération de ces derniers. En outre, l'idéologie véhiculée par l'État social actif masque la responsabilité des employeurs et des dirigeants politiques dans les phénomènes collectifs que représentent le chômage, la précarisation ou la pauvreté. Elle approfondit également les divisions qui peuvent exister entre les différentes catégories de salariés. Les *minimexés* et les chômeurs sont en effet rendus responsables de leur propre situation et décrits comme se complaisant dans l'inactivité, tandis que les prépensionnés sont volontiers présentés comme des gens qui préfèrent cesser de travailler, oubliant que la prépension a été créée avant tout pour atténuer les conséquences négatives des restructurations et éviter un large mouvement de contestation sociale. Enfin, les logiques de contrôle social sont renforcées par les dispositions adoptées au nom de l'État social actif.

En 2001, le gouvernement "arc-en-ciel" (libéraux, socialistes et écologistes) a décidé de transformer le *minimex* en "revenu d'intégration sociale" (RIS). La mise au travail des personnes aidées est devenue l'objectif prioritaire du nouveau système. Le type d'emploi "proposé" est cependant essentiellement de type précaire, sous-statutaire et mal payé. Des "formations", elles aussi très faiblement rémunérées, sont "proposées", fournissant ainsi une main-d'œuvre à très bon marché à certaines entreprises. La voie contractuelle est utilisée pour amener les demandeurs du RIS à accepter de tels emplois ou "formations". Pour recevoir le RIS, il faut accepter de signer un "contrat" avec le CPAS, contrat prévoyant par exemple d'accepter un emploi ou une formation, y compris ceux du type décrit ci-dessus. Refuser de signer pareil document entraîne l'exclusion du droit au RIS. Ce "contrat" est donc d'un genre particulier, puisque la liberté des deux parties n'est pas vraiment la même.

Une plate-forme d'organisations s'est constituée pour empêcher le projet du gouvernement d'aboutir. Si certaines sections syndicales ont participé à ce regroupement au côté

d'associations, la CSC et la FGTB n'ont pas opposé de réelle résistance au projet de loi, bien au contraire **8**. L'obligation qui est faite aux bénéficiaires du RIS d'accepter des emplois précaires et sous-payés renforce pourtant la concurrence faite à l'emploi "normal".

En 2004, le gouvernement violet (libéraux et socialistes) a approuvé le plan de contrôle des chômeurs présenté par le ministre Frank Vandebroucke. Contrairement à ce que son nom officiel indique, ce plan de "contrôle de la disponibilité des chômeurs" ne se limite pas à vérifier que les sans-emploi acceptent bien les emplois qui leur sont proposés. Les dispositions existant dans la réglementation chômage permettaient d'ailleurs déjà de contrôler cela. Le nouveau dispositif oblige les chômeurs à prouver qu'ils cherchent *activement*, et de manière *constante*, un emploi. Cela revient à faire peser sur les chômeurs eux-mêmes, de manière individuelle, la responsabilité du manque d'emplois. Et ce, en renforçant l'idée que les sans-emploi vivent au crochet de la société. Le ministre Frank Vandebroucke lui-même a pourtant reconnu qu'il ne demandait pas aux chômeurs de *trouver* du travail, mais bien d'en *chercher*.

À quoi sert dès lors d'obliger des gens à rechercher quelque chose dont on sait la rareté, voire l'inexistence ? Comme on l'a vu au début de ce texte, si on perd son emploi et qu'on ne peut pas disposer d'un revenu de remplacement, on est tenté d'accepter un boulot moins bien payé pour continuer à vivre. L'existence d'allocations de chômage a donc permis de limiter la pression à la baisse que les chômeurs exercent sur le niveau général des salaires.

En réduisant la peur du lendemain, elle permet aux chômeurs de n'accepter que des emplois "convenables" et de ne pas se précipiter sur le moindre "petit boulot" qui passe. La menace que le chômage de masse fait peser sur les salariés actifs est donc atténuée.

Ce n'est dès lors pas un hasard si le plan présenté par le ministre Frank Vandebroucke



s'inspirait directement des revendications du patronat⁹. Si les chômeurs sont obligés, sous peine d'être sanctionnés, de rechercher en permanence un emploi, la menace qu'ils représentent pour les actifs est dès lors renforcée. Ceux qui ne font pas la preuve de leur recherche active d'un emploi sont tenus de signer un "contrat" avec l'Office national de l'emploi (ONEm). Ici aussi, le refus de le signer entraîne la suspension du versement des allocations. Par ce document, l'ONEm impose notamment aux chômeurs de s'inscrire dans des agences d'intérim, favorisant ainsi une forme de travail par essence précaire. Enfin, l'accroissement prévisible (et qui commence à se vérifier) du nombre d'exclusions de l'assurance-chômage rejette une série de personnes dans le besoin et la nécessité d'accepter des emplois précaires et peu rémunérés, ou de travailler au noir. Les chômeurs exclus qui s'adressent au CPAS de leur commune... s'y trouvent confrontés à la même obligation de signer un contrat et d'accepter n'importe quel emploi.

Pour la seconde fois en l'espace de quelques années à peine, la protection des travailleurs les plus vulnérables est sérieusement rabaissée. Dans les deux cas, l'objectif est similaire : s'en prendre aux secteurs du salariat les moins bien organisés pour accroître la pression sur les travailleurs dont le statut est plus favorable.

Malgré les souhaits et les actions de plusieurs secteurs syndicaux, la CSC et la FGTB n'ont pas mobilisé leurs militants actifs de manière sérieuse pour empêcher l'adoption de cette réforme du contrôle des chômeurs. Faiblement organisés, les groupes de sans-emploi n'ont pas suffi à faire le poids contre

la volonté gouvernementale. Les moyens obtenus par les syndicats pour encadrer et défendre les chômeurs *individuellement* n'atténuent guère l'impact du changement de système sur le plan *collectif*.

Le "Pacte de solidarité entre les générations" qui a été adopté par le gouvernement constitue le troisième domino que le gouvernement fait basculer afin de faire vaciller les protections sociales dans leur ensemble. Le discours dominant ne cesse de marteler l'idée qu'il est indispensable que les plus âgés restent "actifs" au travail plus longtemps. Avec pourtant plus de 400.000 demandeurs d'emploi officiellement recensés, on peut penser que la main-d'œuvre disponible ne manque pas. Mais, davantage qu'un effritement de la sécurité sociale, c'est la diminution de la réserve de chômeurs que craint le patronat. C'est en effet celle-ci qui constitue sa meilleure arme pour modérer les salaires. Ce n'est dès lors pas un hasard si, juste après avoir obtenu le démantèlement progressif d'une partie du régime de prépension, ce qui leur permettra de maintenir et les effectifs nécessaires, et le pourcentage de chômeurs "souhaitable", les employeurs et une partie du gouvernement passent à la charge directement pour obtenir la modulation salariale de l'ensemble des travailleurs.

En laissant l'État social actif et son idéologie se développer, en ne parvenant pas, voire en ne cherchant pas à empêcher la réforme du minimex, puis celle du contrôle des chômeurs et enfin celle des fins de carrière, la CSC et la FGTB ont ouvert une nouvelle voie à la précarisation croissante de la situation des salariés, y compris, à terme, de ceux bénéficiant jusqu'à présent d'une certaine protection. Plus que jamais, il apparaît donc indispensable de refonder un rapport de forces moins défavorable pour les travailleurs en unissant les "stables" et les précaires, les actifs et les inactifs, dans le but de reconquérir les protections perdues des "périphériques" et de diminuer la pression exercée sur les travailleurs du "noyau dur".

⁹ Pour une analyse plus complète de ce plan et des critiques qui lui ont été adressées, voir *L'année sociale 2004, Institut de Sociologie de l'ULB* : <http://www.ulb.ac.be/is/Faniel%20133-148.pdf>

Entretien avec Frank Vandembroucke

Ministre flamand de l'emploi, de l'enseignement et de la formation

Lors de la déclaration gouvernementale de 1999, le Gouvernement de Guy Verhofstadt a esquissé les contours d'un nouveau modèle social pour la Belgique : le concept d'État social actif était né. Vous avez été l'inspirateur de cet État social actif. Quel est son objectif ? Quels sont les constats qui vous ont poussé à le mettre en œuvre ?



FRANK VANDENBROUCKE : J'ai commencé par émettre un certain nombre d'idées concernant la politique sociale.

L'idée centrale de l'État social actif est que l'on ne peut pas se contenter de donner une allocation à une personne privée d'emploi. Il faut également lui donner les chances de participer pleinement à la vie sociale. Cela signifie, entre autres choses, un emploi ou, à tout le moins, un projet d'activité sociale.

Le débat au sujet de l'État social actif est tout d'abord un débat sur les objectifs de la politique sociale. Selon moi, l'objectif doit être de combiner un haut niveau de protection sociale à un haut niveau de participation au marché du travail. Les pays qui ont un haut niveau de participation au marché du travail mais un faible niveau de protection sociale, comme la Grande-Bretagne et les USA, n'ont pas une bonne politique sociale. De même, les pays qui offrent une bonne protection sociale mais un faible niveau de participation au marché du travail comme la Belgique, la France, l'Allemagne,... ne sont pas non plus sur la bonne voie.

On ne peut pas seulement protéger les gens avec une allocation, on doit aussi leur donner une chance de participer activement à la vie sociale et politique. Derrière ce débat sur les objectifs, il y a bien sûr un débat idéologique. Deux questions sont ici essentielles.

Premièrement : quels sont les éléments fondamentaux sur lesquels est basé le bien-être social des gens ? Je pense que la participation au marché du travail en est un ! Il ne suffit donc pas de donner une allocation.

Deuxièmement : quels sont les instruments d'une politique sociale ? Prenons l'exemple du chômage, où nous avons déjà commencé une réforme concrète. Pendant de nombreuses années, nous avons trop peu aidé individuellement les chercheurs d'emploi. Nous nous sommes trop longtemps satisfaits d'une politique qui se limitait à accorder des indemnités aux personnes sans emploi. Pour le reste, ils restaient exclus et marginalisés : on ne contactait pas les chercheurs d'emploi, on leur proposait rarement une offre d'emploi. Rappelons que c'est un des rôles des Régions. Nous avons voulu changer tout cela en 2004, pour privilégier une approche compréhensive par laquelle chacun est invité à recevoir une aide. L'idée est de ne laisser tomber personne entre les mailles du filet. À présent, en Flandre, chaque chercheur d'emploi est contacté individuellement, dans un premier temps par téléphone. Pour les personnes les moins qualifiées, un entretien personnel et une aide concrète sont systématiquement proposés depuis 2004.

En contrepartie, nous voulons savoir quels sont les efforts fournis pour retrouver un emploi. Je sais que là se situe la controverse, principalement avec le monde francophone socialiste (ONG, syndicats, partis politiques). Il y a beaucoup de méfiance envers l'idée d'un renforcement du suivi des chercheurs d'emploi. Mais cela est nécessaire : quand on offre une chance, on doit exiger des gens qu'ils fassent des efforts. On doit dès lors

exercer une certaine pression, mais une pression positive. Il ne s'agit cependant en rien d'une obligation de résultat (trouver un emploi) mais bien d'une obligation de moyens (faire des efforts pour en trouver).

Le système fédéral élaboré depuis 1999 est basé sur ces principes. Les pays qui appliquent un tel système (Danemark, Suède, Finlande), ont d'ailleurs bien plus de résultats que la Belgique. L'État social actif en est encore à ses débuts. Nous avons encore énormément d'efforts à faire.

En tant qu'organisation syndicale, nous soutenons bien entendu cette volonté d'offrir une aide renforcée aux travailleurs privés d'emploi. Les moyens disponibles ne sont-ils cependant pas insuffisants au regard de ce qui se fait dans les pays qui servent de modèle à l'ESA (Danemark) ?

FRANK VANDENBROUCKE : En comparaison des pays scandinaves, nos moyens sont effectivement encore insuffisants. C'est pourquoi nous devons encore investir en ce domaine. Cependant, ce n'est pas parce que l'on doit encore augmenter les moyens de l'aide que l'on doit attendre pour activer les chercheurs d'emploi. On doit d'ailleurs investir tout à la fois dans l'enseignement, dans l'accompagnement mais aussi dans le suivi actif des chercheurs d'emploi.

Le nombre de travailleurs pauvres augmente en Belgique comme dans le reste de l'Europe ; cependant, le modèle de l'État social actif repose sur l'idée que "la meilleure protection sociale, c'est l'emploi". N'y a-t-il pas là une contradiction difficilement surmontable ?

FRANK VANDENBROUCKE : Nous assistons effectivement à l'accroissement d'un segment du marché de l'emploi caractérisé par une plus grande précarité de l'emploi. On y retrouve bien entendu le secteur intérimaire. Mais nous ne pouvons nous permettre le luxe de refuser ! Prenons l'exemple de Bruxelles, qui connaît un chômage massif : nous ne pouvons pas avoir la prétention de revendiquer uniquement les emplois de la meilleure qualité ou les contrats à durée indéterminée.

Un travail précaire vaut quand même mieux que pas d'emploi du tout !

À condition, toutefois, que cet emploi puisse servir de tremplin vers un travail plus sécurisé. Et cela fonctionne, dans la pratique ! Beaucoup de personnes bénéficient d'un contrat à durée indéterminée après un contrat intérimaire. C'est d'ailleurs tout le débat autour des titres-services et de l'implication de l'intérim. Nous sommes arrivés à un compromis de sorte qu'après 3 ou 6 mois, selon les cas, les contrats doivent devenir



10 *Fédération des bureaux de placement privés.*

des contrats à durée indéterminée. Une étude a d'ailleurs été réalisée sur la qualité des emplois titres-services : ce ne sont pas des mini-jobs. La majorité des contrats sont des contrats de plus d'un mi-temps !

Nous devons avoir confiance en ces mécanismes, sans être naïfs. Si l'on refuse les contrats intérimaires, cela pourrait signifier pour beaucoup de travailleurs pas d'emploi du tout.

En Flandre, j'ai conclu un accord avec Federigon¹⁰ en faveur de l'emploi des allochtones, des travailleurs âgés et des personnes avec un handicap. Dans ce cadre, les agences d'intérim doivent accorder une attention particulière à la formation des travailleurs. Je facilite donc le recours à l'intérim mais, en contrepartie, le secteur doit s'engager à offrir des contrats à durée indéterminée et une formation.

Cet accord n'a pas été facilement accepté par les syndicats, en Flandre. Ils ne considéraient pas comme évident le fait que les agences d'intérim puissent offrir un accompagnement ou une formation personnalisée en profitant de l'argent des pouvoirs publics. Je comprends cela, mais je crois que cette approche peut précisément contribuer à lutter contre la précarisation des emplois, que les syndicats combattent à juste titre.

La responsabilisation individuelle des travailleurs n'a-t-elle pas pour conséquence d'affaiblir les solidarités collectives entre travailleurs et par conséquent de délégitimer l'action syndicale ?

FRANK VANDENBROUCKE : Je pense qu'il s'agit ici d'une critique théorique. Il faut réconcilier deux approches. En effet, dans la politique d'accompagnement et de suivi des chercheurs d'emploi, l'aide doit être individualisée afin de répondre aux situations particulières des individus. La première fois que j'ai évoqué, en 1999, l'idée d'un État social actif, j'ai insisté sur l'importance d'un travail sur mesure. Car les problèmes sociaux, la précarité sont plus que jamais liés à l'histoire individuelle des individus. D'ailleurs, si l'on

conçoit que la solution au chômage passe inévitablement par un investissement dans l'éducation (le capital humain), nous sommes bien en face de problématiques individuelles.

Une autre dimension a trait à la protection sociale, qui doit être collective. Un bon modèle social se doit de réconcilier les approches individuelle et collective.

L'activation des individus signifie moins leur mise à l'emploi que l'obligation accrue de chercher de l'emploi : on fait revenir sur le marché du travail des catégories de personnes qui en étaient sorties. Plutôt qu'augmenter le nombre d'emplois, on augmente le nombre de personnes à la recherche d'un emploi. Cette transformation d'"inactifs" en "actifs" ne gonfle-t-elle pas, in fine, le nombre de chômeurs, et n'a-t-elle pas pour premier objectif de "contenir" les salaires ?

FRANK VANDENBROUCKE : Si l'on s'en tient à une vision purement théorique, on ne peut pas contredire cet argument. S'il y a beaucoup plus de personnes sur le marché de l'emploi, l'offre de travail est plus importante et donc il y a plus de concurrence entre les travailleurs.

Louis Major, syndicaliste très connu de l'après-guerre, m'a un jour expliqué que notre système d'assurance-chômage a été introduit afin d'éviter que les ouvriers soient forcés à accepter des salaires en-dessous du minimum vital. Cette vision est très juste. En tant que socialiste, je ne veux d'ailleurs évidemment pas supprimer le système d'allocations de chômage...

Mais on ne peut pas non plus arriver à une autre situation, dans laquelle les chercheurs d'emploi ne sont pas stimulés à rechercher un emploi. Aucun système économique et social ne peut être valablement construit sur cette base. Il s'agit d'une question d'équilibre.

Je suis d'ailleurs un opposant à l'introduction d'une allocation universelle ("basisinkomen"). Je suis contre la philosophie politique qui voudrait que l'on puisse donner un revenu à des gens sans qu'ils cherchent un travail !

Entretien avec Yvan Mayeur

Président du CPAS de Bruxelles-Ville

La loi du 7 août 1974 instaurait un droit au revenu minimum d'existence dit "minimex". La loi du 26 mai 2002 a transformé ce droit au "minimex" en droit à l'intégration sociale, qui pourra "prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale". Cette loi de "modernisation du minimex" s'articule autour du droit au revenu conditionné par la "contrepartie de l'engagement de l'intéressé à s'intégrer socialement"... Ce nouveau modèle, qui fait la part belle à la contractualisation et à l'activation de l'aide sociale, ne remet-il pas en cause la logique de l'aide sociale qui prévalait jusqu'alors et ne marque-t-il pas le passage d'une logique de droit à une prestation sociale à une logique de contrepartie à une prestation ?

YVAN MAYEUR : En tant qu'acteur de terrain, confronté chaque jour aux demandes des usagers de mon CPAS, je constate que ce sont les bénéficiaires de l'aide sociale qui souhaitent obtenir du travail via le système des articles 60.



En réalité, que constate-t-on ?

La loi de 2002 représente, selon moi, une avancée par rapport à la loi de 1974. En effet, selon cette dernière, deux conditions devaient être réunies pour qu'une personne puisse bénéficier de l'aide sociale : une condition de ressources et une condition de disponibilité sur le marché de l'emploi.

Le demandeur, et ce point est tout à fait fondamental, devait faire la preuve de cette disponibilité. J'ai ici un exemple un peu caricatu-



© CPAS Bruxelles-Ville

ral de cette situation. Dans un CPAS bruxellois, il y a quelques années, les bénéficiaires du minimex devaient présenter un carnet avec des preuves de leur recherche d'emploi pour pouvoir toucher leur allocation.

Dans le cadre de la nouvelle loi de 2002, cette logique est totalement inversée au profit des bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, c'est dorénavant la collectivité, via les CPAS, qui doit offrir soit un emploi, soit une formation soit un revenu d'intégration aux personnes. Il n'y a plus de preuve de disponibilité à faire valoir. On peut, il est vrai, s'interroger sur la capacité des CPAS à réaliser pratiquement cet ambitieux objectif.

Il n'y a donc pas, comme certains l'affirment, de renversement en termes de droit. Je dirais même que les droits de certaines catégories sociales ont été augmentés. Ainsi les demandeurs d'aide étrangers peuvent à présent bénéficier du Revenu d'Intégration Sociale (RIS, ex-minimex). Il est, en outre, tout aussi faux et scandaleux de prétendre que cette nouvelle loi s'inscrit dans la logique du travail forcé. Les demandes de travail de notre public sont énormes. Nous ne faisons que répondre à une demande.

Cela dit, je ne suis pas favorable à un système de droit absolu ni aux principes de l'allocation universelle. Les droits impliquent des devoirs. Les législations passées et actuelles n'ont d'ailleurs jamais été inconditionnelles !

La nouvelle loi ne présente-t-elle pas le risque d'une plus grande subjectivité dans l'octroi de l'aide selon les CPAS et les assistants sociaux ?

YVAN MAYEUR : Effectivement, ce risque existe. Au sein du CPAS de la Ville de Bruxelles, je ne peux évidemment pas garantir un traitement identique par chaque assistant social. C'est impossible ! Cependant, le Conseil de l'Action Sociale permet logiquement de diminuer ce risque de subjectivité. Et les gens ont la possibilité d'introduire un recours, interne au Cpas, contre une décision et bien entendu d'aller devant le Tribunal du Travail pour défendre leurs droits.



Le système de mise à l'emploi via le mécanisme des articles 60 ne présente-t-il pas le risque d'une dégradation de l'ensemble des contrats de travail ?

YVAN MAYEUR : Non, dans la mesure où les articles 60 sont de véritables contrats de travail. La seule différence notable est que les cotisations sociales sont supportées par les CPAS.

Certes, ce ne sont que des contrats à durée déterminée (le temps nécessaire à l'ouverture des droits à la Sécurité Sociale) mais ils répondent aux mêmes conditions de rémunération que les contrats "classiques". Il n'y a donc pas de risque de dumping social...

Ces emplois, qui répondent à de véritables besoins de la collectivité (aide aux personnes âgées, propreté publique,...), devraient d'ailleurs être reconnus et pérennisés au-delà de la période de l'article 60.

À cet égard, la problématique des minimexés intéresse, selon moi, beaucoup trop peu les organisations syndicales. Les personnes qui travaillent en article 60 sont rarement défendues par les délégués syndicaux. C'est très dommageable.



© CASU

Quelle évaluation faites-vous de cette réforme, tant du point de vue de son efficacité dans la lutte contre la pauvreté que des moyens qu'elle met en œuvre ?

YVAN MAYEUR : Je suis favorable aux principes de la nouvelle loi. Cependant, tout est question de moyens. Il est aujourd'hui extrêmement difficile de pérenniser ces emplois. La déception est souvent énorme chez les personnes concernées. Nous devons faire preuve de pédagogie pour leur expliquer non pas qu'elles tombent au chômage mais bien qu'elles ont à présent droit aux allocations de chômage. La nuance est importante mais pas facile à faire comprendre.

Il n'existe pas à Bruxelles, je le déplore, de filière de suivi des personnes qui terminent un emploi proposé par un CPAS. Il faudrait prévoir une certification des compétences acquises pendant l'expérience de travail, prévoir un suivi concret, voire pouvoir proposer un autre emploi aux personnes concernées.

Cela dit, son efficacité en termes de lutte contre la pauvreté est très marginale. Le problème de la pauvreté est, en effet, bien plus vaste. Aujourd'hui, l'accès à l'emploi ne protège plus toujours les gens contre la précarité.

Les salaires les plus bas sont beaucoup trop faibles pour faire face au coût de la vie. C'est le pouvoir d'achat de toute une catégorie de travailleurs qui est actuellement menacé. On reparle d'ailleurs de working poors (travailleurs pauvres).

On retrouve ici une contradiction importante : à quoi sert-il d'avoir un travail si celui-ci ne permet pas une élévation radicale de son niveau de vie ?

N'oublions cependant pas que le travail, s'il peut aliéner, peut aussi être un puissant facteur d'émancipation sociale. Son importance sociale n'est pas donc pas uniquement salariale.

Le nouveau plan d'accompagnement et de suivi actif des chômeurs répond-il à la même logique ? Avec la mise en œuvre du Plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs, a-t-on assisté à une augmentation des demandes d'aide adressées aux CPAS ?

YVAN MAYEUR : Ce plan répond sans conteste à une tout autre logique. Dans le cadre du droit à l'intégration sociale, on ne contrôle pas les gens, on leur propose un parcours d'intégration. Il s'agit certes d'activation, de remise à l'emploi, à la formation mais pas d'un contrôle sur la disponibilité des personnes ou leur éventuelle recherche d'emploi.

Les sanctions de l'ONEM n'ont d'ailleurs pas de sens dans un contexte de pénurie d'emplois et de faiblesse des salaires. Si l'accès à l'emploi n'améliore pas la situation des personnes, les sanctions sont injustes et totalement inutiles.

Je suis d'accord si l'idée est de responsabiliser les entreprises privées et l'autorité publique mais pas si on culpabilise les gens...

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du contrôle des chômeurs, à l'exception d'un petit nombre de sanctions dues à des situations sociales très problématiques, nous n'avons pas constaté de report de charge sur les CPAS.

Entretien avec Patrick Boribon

Directeur général, ONEM

Quelle évaluation faites-vous du nouveau plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs ? S'avère-t-il efficace pour lutter contre le chômage ? Les moyens qu'il met en œuvre ne sont-ils pas disproportionnés par rapport aux résultats obtenus ?

PATRICK BORIBON : Tout d'abord, je tiens ici à préciser qu'au cours de cette interview, je n'évoquerai pas l'ensemble de la problématique du plan mis en œuvre depuis le 1^{er} juillet 2004.

Ce plan comporte, en effet, deux volets intimement liés : il s'agit d'une part, du contrôle des efforts de recherche active d'emploi effectué par l'ONEM (l'Office **national** de l'Emploi) et d'autre part, de l'accompagnement des chercheurs d'emploi qui est, à Bruxelles, du ressort de l'ORBEM (l'office **régional bruxellois** de l'emploi).

En tant que Directeur Général de l'ONEM, je discuterai essentiellement des implications fédérales de ce nouveau système de contrôle des chômeurs. Or, selon moi, les deux volets ne peuvent être séparés. L'énorme effort d'accompagnement réalisé par les Régions doit être souligné. Il s'agit, en réalité, de la partie la plus importante de l'opération. Dans plusieurs pays européens l'aide à la recherche d'emploi est désormais individualisée, et, même s'ils ne sont pas encore suffisants, d'importants moyens financiers ont été consacrés à renforcer l'accompagnement des chercheurs d'emploi belges. L'avancée qualitative est sans conteste à souligner !

Pour répondre plus concrètement à vos questions, je considère que les moyens consacrés à l'accompagnement et au suivi actifs des chercheurs d'emploi sont totalement pertinents. Mais cela n'a de sens que si on le fait de manière ciblée.

Le Plan ne doit cependant pas être vu comme un moyen de lutte contre le chômage. Ce n'est d'ailleurs pas son objectif.

Tout le monde, en effet, n'a pas nécessairement besoin d'aide pour trouver un emploi. Au moment où vous m'interrogez, 50 000 chômeurs ont déjà été reçus en entretien à l'ONEM, pour le suivi de leurs efforts de recherche d'un emploi. Sur base de cette première année d'expérience, je constate qu'il y a de très nombreuses personnes qui sont complètement perdues face à leur recherche d'emploi. L'accompagnement est plus qu'indispensable pour ces personnes-là.

Le Plan ne doit cependant pas être vu comme un moyen de lutte contre le chômage. Ce n'est d'ailleurs pas son objectif.

Son objectif est d'amener les personnes à mieux se défendre sur le marché de l'emploi. De trop nombreux chercheurs d'emploi n'ont encore eu aucun contact avec un organisme d'aide et d'accompagnement. Toute la démarche de base de la recherche d'emploi doit leur être expliquée. Certains chercheurs d'emploi nous remercient d'ailleurs pour l'aide que nous leur apportons concrètement. C'est très grave qu'il ait fallu attendre si longtemps pour cela. Cela dit, qui doit réaliser cet accompagnement et de quelle manière, c'est une autre question !

En ce qui concerne les sanctions qui découlent directement du nouveau plan, on constate jusqu'à présent objectivement qu'il y en a très peu. Par contre, on assiste à une augmentation importante des sanctions pour non-présentation ou non-réponse au courrier (près de 4.800 sanctions). Et cela ne diminue pas ! Je pense que les gens ne comprennent pas toujours très bien la procédure. Or, comment voulez vous que des personnes que l'on n'arrive pas à contacter puissent être contactées par un employeur et être engagées ?



Rien que pour cela, ces nouvelles mesures d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs sont utiles !

Avec la mise en œuvre du plan, a-t-on constaté une augmentation des emplois dits actifs ? Est-ce une piste à privilégier pour lutter contre le chômage ?

PATRICK BORIBON : Effectivement et le mouvement est même antérieur, puisqu'en 5 ans, le nombre d'emplois activés a considérablement augmenté. On est passé de près de 17 000 personnes à plus de 46 000 personnes en contrat d'activation. Avec une exception majeure et très dommageable en Région bruxelloise où les chiffres sont restés désespérément stables !

Si le budget de l'ONEM ne diminue pas, j'estime qu'il faudrait un plus grand équilibre entre les dépenses actives (contrats d'activation) et les dépenses passives (allocations de chômage).

Les budgets de l'activation sont très faibles comparés au budget consacré à l'indemnisation.

L'allocation de chômage doit véritablement servir de levier pour la réinsertion dans l'emploi. L'enjeu est ici essentiel pour la légitimité de notre système d'allocations de chômage.

L'action de l'ONEM n'intervient-elle pas un peu tardivement ? Les chômeurs ne sont, en effet, pas convoqués avant 15 ou 21 mois d'inactivité¹¹.

PATRICK BORIBON : Le fait que l'ONEM convoque si tard les chômeurs pour en assurer le suivi est à resituer dans le système belge d'indemnisation à durée indéterminée. Cela n'aurait effectivement pas de sens dans de nombreux autres pays, où les allocations de chômage sont limitées dans le temps. En outre, comme je l'ai déjà évoqué, l'accompagnement des chômeurs est du ressort de l'ORBEM, qui intervient dès les premiers

¹¹ Les jeunes âgés de moins de 25 ans sont convoqués à l'ONEM au terme de 15 mois d'inactivité et les chômeurs de 25 ans et plus au terme de 21 mois.

mois d'inactivité. On estime enfin que de nombreuses personnes retrouveront du travail par leurs propres moyens.

C'est pourquoi l'ONEM se concentre sur les chômeurs de longue durée. L'idée est d'intervenir encore une fois, juste avant l'enlisement définitif. L'effort d'accompagnement des Régions a d'ailleurs permis de limiter le nombre de personnes convoquées au terme des 15 et des 21 premiers mois d'inactivité.

Le nouveau système de contrôle, basé sur des entretiens individuels des demandeurs d'emploi, ne risque-t-il pas d'introduire une plus grande subjectivité dans le contrôle des chômeurs ? Il s'agit, pour notre organisation syndicale, d'un risque majeur du nouveau système mis en place...

PATRICK BORIBON : Nous sommes bien sûr conscients qu'il existe une part de subjectivité dans le traitement des cas concrets. C'est inévitable ! À cet égard, nous avons mis au point toute une série de mesures pour limiter le risque. Nous avons notamment établi un tableau de bord par bureau de chômage (résultats, nombre d'entretiens,...). Il a été suivi, au début du plan, de jour en jour. On ne pouvait pas se permettre des écarts inexplicables entre les différents bureaux, ce qui fut d'ailleurs le cas au début. Les bureaux de chômage ont donc gardé les décisions à titre conservatoire pour que nous puissions rectifier le tir.

Au sein d'un même bureau, les décisions qui posent problème sont, en outre, traitées collectivement. Mais cela ne suffit pas...

C'est pourquoi nous organisons également des Ateliers de travail, basés sur des cas concrets que les agents de l'ONEM affectés à cette mission (dénommés "facilitateurs") n'arrivent pas à trancher. Là aussi, la décision est collective. Nous élaborons d'ailleurs une jurisprudence sur cette base.

On essaie donc de limiter l'impact de cette subjectivité au maximum. C'est l'esprit, pas la lettre qui doit prévaloir !

La mise en œuvre du plan ne marque-t-elle pas un important changement dans les méthodes de travail de l'ONEM ?

PATRICK BORIBON : En effet, le métier de l'ONEM évolue. Avec le recrutement des facilitateurs, un nouveau profil de fonction est apparu à l'ONEM : celui d'assistant social.

L'ONEM découvre de nouveaux métiers, une nouvelle culture même. Auparavant, le seul contact des chercheurs d'emploi était l'office régional de placement et l'organisme de paiement (plus éventuellement la commune, pour le pointage).

L'ONEM recevait peu de personnes et à peine la moitié de son public était composée de chômeurs, le reste étant des travailleurs en congé parental, en pause carrière,...

Aujourd'hui, nous rencontrons massivement des chômeurs, que l'on n'aurait pas vus auparavant car ils n'avaient tout simplement pas de problème d'indemnisation. On a dès lors dédoublé l'accueil, appris à gérer des files. On a également fait beaucoup d'efforts en termes d'écrit, de website pour rendre l'information abordable par le plus grand nombre. Nous sommes bien sûr conscients que, pour une grande part des bénéficiaires, le contact direct est la seule source d'info.

À cet égard, je suis d'avis que le rôle d'information directe aux chômeurs doit être exercé par des gens compétents et ces gens, on les trouve dans les organismes de paiement organisés, notamment, par les syndicats.

La formation tout au long de la vie, levier d'un nouveau compromis social ?

*par Marc THOMMES, Vice-président du Conseil de l'Éducation et de la Formation de la Communauté française, Directeur général adjoint de Bruxelles Formation**



Pour les uns, la formation tout au long de la vie n'est qu'une idée fourre-tout, servant à mieux faire avaler la pilule de la flexibilité et de la réduction des coûts salariaux, dans un marché de l'emploi dérégulé et de plus en plus précarisé.

Pour ceux-là, la formation tout au long de la vie véhicule l'idéologie de "l'État social actif", illustre la liquidation de l'État providence, l'affaiblissement des acquis sociaux et un rapport de forces social désormais en défaveur des organisations syndicales, qui permet le détricotage des grilles de qualification et des barèmes.

Pour les autres, la formation tout au long de la vie pourrait devenir le creuset d'un nouveau compromis social comparable à celui qui s'était construit après la Seconde Guerre mondiale, mais qui tiendrait compte des transformations économiques et sociales

des 20 dernières années d'une part, et de la nécessité d'une nouvelle régulation du marché de l'emploi, d'autre part.

Ceux-ci parient sur le développement d'un modèle socio-économique qui assimilerait la formation à une activité, qui concilierait la flexibilité et la mobilité du travail avec un haut degré de protection individuelle des travailleurs, et plaident pour la reconstruction de l'architecture des métiers et des qualifications et, partant, des niveaux que recouvrent les titres, certificats et diplômes reconnus par les autorités publiques.

** Marc Thommès s'exprime ici en son nom personnel.*

*De la relation collective
"emploi-qualification"
à la relation individuelle
"employabilité-compétence"*

Depuis l'après-guerre, dans la foulée de la période d'expansion économique des années soixante, s'était mis en place un système négocié et très structuré de classification professionnelle des fonctions dans les entreprises. Ce système, concrétisé dans des conventions collectives, précisait les qualifications des travailleurs en regard d'une description détaillée des postes de travail et des activités prestées (grilles de qualifications) et faisait référence, en outre, au niveau du diplôme.

L'organisation du travail elle-même était extrêmement bien précisée, grâce notamment à

l'organisation scientifique du travail (taylorisme) et s'inscrivait dans une évolution assez lente des métiers et des qualifications.

Dans ce contexte, relativement stable, où l'évolution de la production et de son volume était généralement prévisible, le système d'enseignement et la formation professionnelle répondaient aux besoins de formation et d'emploi de manière quasi "programmée". De même, l'entreprise elle-même jouait un rôle important dans la formation des travailleurs ; la formation professionnelle au sein des entreprises relevait d'une démarche d'intégration du personnel dans l'entreprise, dans le cadre d'une politique de relations humaines à vocation parfois paternaliste.

D'une manière générale, un rapport de forces assez équilibré s'était établi entre les organisations syndicales et le patronat, tandis que le marché du travail était régulé d'une part grâce au trinôme "emploi-qualification-barème salarial" et d'autre part par l'action des organismes publics de place-

ment et des organismes publics de formation professionnelle, adossés au système des grilles de qualifications et au système des diplômes, certificats et attestations.

Mais, au cours des 20 dernières années, des transformations profondes ont affecté les entreprises et ces changements ont remis en cause la relation "emploi-qualification-barème" ainsi que le rapport de forces au sein de la négociation collective, elle-même déstabilisée par un chômage massif qui a affaibli durablement la position des organisations syndicales.

Au cours des deux dernières décennies, **le développement galopant des nouvelles technologies et de l'informatisation de la société** a provoqué deux changements majeurs dans les entreprises : la dématérialisation de la production et la montée des services. La dématérialisation de la production suppose que les biens matériels sont de plus en plus intégrés dans des systèmes complexes.



Dans ces systèmes, les coûts de production et de matières premières diminuent fortement par rapport aux coûts d'organisation, de recherche-développement et de communication interne et externe aux entreprises. La montée des services, quant à elle, est liée à ce phénomène. On achète de plus en plus un ensemble d'objets matériels, avec les services qui y sont liés (maintenance, adaptation des logiciels, etc.).

Outre ces transformations techniques, la mondialisation de l'économie, rendue possible par la fin de l'URSS et du communisme, a plongé l'ensemble des économies et des territoires dans une fantastique course à la compétitivité.

Dans le contexte d'un capitalisme mondialisé, **le mode de gestion des entreprises a profondément changé**, tant au niveau du management et de la gestion du personnel qu'au plan de l'organisation du travail.

Beaucoup de managers actuels n'ont plus rien à voir avec l'ancienne "relation salariale" qui s'établissait entre les propriétaires-actionnaires et leurs directeurs et cadres d'avant les années 80. À l'époque, ces derniers partageaient grosso modo le même "bateau" que les autres travailleurs salariés.

Aujourd'hui, une nouvelle couche de gestionnaires – actionnaires, sortes de mercenaires sans drapeau –, en vient à constituer une nouvelle oligarchie, largement irresponsable devant la société en général et en rupture de solidarité avec la collectivité, tant les privilèges et les prébendes qu'ils accumulent en quelques années seulement – pensons aux "golden parachutes" – les mettent à l'abri, eux et leur famille, parfois pour plusieurs générations ! ¹²

Quant aux PME, elles sont également plongées dans la loi d'airain de la compétitivité internationale et n'échappent pas à des modes de gestion très exigeants pour la main-d'œuvre qu'elles emploient.

Au risque de caricaturer, soulignons que jusqu'à la décennie septante, la relation entre

l'individu, l'école, la formation professionnelle et l'entreprise était relativement harmonieuse et efficace ; les entreprises elles-mêmes contribuaient à transmettre à leur personnel une culture professionnelle et une qualification ; elles assuraient des politiques de formation interne et sur le tas, qui contribuaient à intégrer le travailleur dans l'entreprise, à stabiliser l'emploi et à améliorer sa qualité.

Aujourd'hui, l'entreprise ne construit plus nécessairement l'accumulation du savoir en son sein et nombre d'études montrent que les efforts de formation y sont inégalement répartis. Pour les salariés, les anciennes politiques d'intégration et de formation du personnel au sein de l'entreprise ont été progressivement abandonnées au profit d'une flexibilité accrue de la gestion de la main-d'œuvre. Beaucoup d'entreprises rechignent à former en interne leurs travailleurs et externalisent leurs coûts de formation.

L'entreprise s'est mise à gérer des "effectifs", en se focalisant uniquement sur le coût de la main-d'œuvre, quitte à se comporter comme une entité "consommatrice de main-d'œuvre", assimilant en cela les travailleurs à des ressources comme les autres et rejetant totalement ou partiellement sur la société la charge de former un capital humain à usage flexible. Ce faisant, l'entreprise a fini par renoncer à cultiver le savoir-faire collectif qu'elle produisait et transmettait auparavant en son sein. Heureusement, une tendance inverse, mais encore timide, se fait jour et la préoccupation du rôle de l'entreprise "apprenante" et de "l'organisation qualifiante" progresse.

De fait, les attentes à l'égard du travailleur évoluent : on lui demande de s'impliquer, d'échanger des informations avec l'équipe et d'anticiper les problèmes qui pourraient survenir dans un environnement organisationnel plus complexe et souvent plus imprévisible.

La compréhension des interdépendances techniques et organisationnelles au sein de l'entreprise devient une exigence aussi significative, pour la bonne exécution d'une tâche

¹² *Ce constat est particulièrement amer quand on sait que désormais, il y a des "managers publics" payés "au prix du marché" qui deviendront à leur tour, vu les privilèges dont ils bénéficient, irresponsables devant la collectivité.*

13 La compétence mobilise-t-elle l'ouvrier, par Mateo Alaluf et Marcelle Stroobants, ULB, in *Les compétences. Le mot et les faits*, Cedefop, Formation professionnelle, n° 1, 1994. Voir aussi pour ce débat, Christian Maroy in *La formation professionnelle continue – transformations, contraintes et enjeux*, Ed. Vincent Vandenberghe, Académie, AB. Brylant.



ou d'une fonction, que la maîtrise purement technique de l'outil de travail ou encore que la reproduction de certaines connaissances théoriques. **D'où le glissement sémantique (idéologique, diront certains) de la qualification à la compétence.**

Diverses compétences cognitives à la fois générales et techniques, diverses dispositions "morales" (vigilance, responsabilité, créativité, adaptabilité,...), diverses compétences relationnelles et sociales (autonomie personnelle, sociabilité,...) sont désormais exigées par les employeurs. Beaucoup d'analystes estiment toutefois que ces compétences dites "nouvelles" existaient déjà dans les anciens systèmes d'organisation du travail, mais restaient très largement informelles et relevaient pour partie du "tacite", et des "atouts personnels" du travailleur et de l'équipe à laquelle éventuellement il participait. Parfois identifiées comme source de pouvoir au sein de l'organisation par les travailleurs eux-mêmes, ces compétences non décrites et non traduites en qualifications étaient susceptibles de devenir des armes lors, par exemple, de grève du zèle ou plus largement de conflit

social. Dans ces moments de conflits, seules les qualifications formelles étaient mises en œuvre, avec comme conséquence la baisse du rythme et de la qualité de la production. Comme l'indiquent Mateo Alaluf et Marcelle Stroobants "*les gisements de créativité ouvrière, qu'on utilisait autrefois sans le dire ou sans le savoir, sont [désormais] entièrement exploités*" **13**.

En outre, dans un contexte de chômage massif et de flexibilisation de la main-d'œuvre, il ne faut pas sous-estimer la tentation des employeurs d'exiger, à l'embauche, des surqualifications, aboutissant à la dévalorisation des qualifications et du diplôme, donc du salaire ; la logique de la compétence, dans un contexte d'affaiblissement des relations collectives du travail, servirait en fait d'alibi à un détricotage des grilles de qualifications et des barèmes et contribuerait à davantage de dérégulation salariale et, plus largement, à désorganiser le marché de l'emploi. Et au cœur de ce cyclone, les services publics de l'emploi, de la formation et de l'enseignement...

Compte tenu de ce diagnostic, quelles perspectives ?

Réorganiser collectivement le système de qualifications et de compétences, développer la formation tout au long de la vie, redéployer la sécurité sociale.

Il s'agit, aux différents niveaux de pouvoir, de mettre en place ou d'accélérer 4 ensembles de mesures, en les liant entre elles et en les articulant, dans la foulée des orientations européennes à propos desquelles d'ailleurs la vigilance doit rester entière.

1. Vers une sécurité sociale élargie

La politique d'activation qui vise à obliger l'individu à se former et à entretenir sa propre "employabilité" en liant l'octroi d'un revenu de remplacement à cette obligation, va bientôt connaître ses limites, à commencer par le refus des citoyens à vivre dans une précarité grandissante (cf. les effets du nouveau plan d'accompagnement des chômeurs et la question du logement).

À l'heure actuelle, l'État social actif marche sur une jambe : de nouveaux dispositifs d'incitation et de contrôle sont mis en place pour favoriser "l'employabilité" des personnes¹⁴, mais la couverture sociale et le statut des personnes restent inadaptés à cette nouvelle donne. Ainsi, par exemple, la prime de formation n'a plus été indexée depuis 1981, année de communautarisation de la formation professionnelle. Ce funambulisme politique et social risque de faire craquer davantage la cohésion sociale de notre société, d'autant que des franges de plus en plus importantes de population active sont elles-mêmes précarisées.

On ne pourra inviter les travailleurs et les citoyens en général à se former tout au long de la vie qu'à la condition d'**assimiler l'activité de formation à une prestation de travail, utile pour la collectivité, l'individu et la production**, en évitant de faire porter

directement ou indirectement sur le travailleur les risques qu'il prend pour se former, a fortiori quand sa situation sociale et pécuniaire est précaire.

Une négociation au plan fédéral et avec les régions et les communautés, liée aux interlocuteurs sociaux, doit être ouverte pour créer un système d'assurance, où éventuellement le secteur privé pourrait jouer un rôle financier complémentaire aux pouvoirs publics, y compris dans une optique de solidarité intergénérationnelle. Par ailleurs, les entreprises à faible intensité de main-d'œuvre ainsi que celles ayant recours à de la main-d'œuvre flexible (travail à temps partiel, franchisés, intérimaires, etc.) seraient mises à contribution.

D'une manière générale, il s'agit de découpler – avec prudence ! – les garanties de la sécurité sociale du statut de la personne au travail et de les lier à de nouvelles dimensions, comme par exemple le fait d'assimiler la formation à une activité de travail. Quel beau challenge que cette vision élargie d'une sécurité sociale à réformer et à refinancer et où les défis de la formation tout au long de la vie et de sa protection sociale seraient relevés pour réconcilier le progrès économique et le progrès social.

2. Un droit individuel et un droit collectif : à négocier au plan interprofessionnel

La création d'un droit individuel à la formation suppose que le travailleur (ici n'est pas concerné le travailleur sans emploi) ne doit pas obtenir l'accord de son employeur.

Or, depuis 1985, diverses restrictions imposées à l'exercice du congé éducation payé et notamment le régime particulier mis en place pour les PME dénaturent ce régime et freinent le développement de la formation continue tout au long de la vie. De plus les formations sectorielles "faites sur mesure" pour les entreprises et qui s'apparentent à de la formation continuée (au poste de travail ; à la fonction) restreignent la portée du

¹⁴ *Ce mot est affreux, car cela suppose que l'on constate cyniquement qu'il y a des personnes "inemployables" dans notre société : conséquence de l'impact de l'idéologie anglo-saxonne et de la langue anglaise sur la langue française et son système de pensée.*

15 Voir à ce propos

Le congé formation en Europe – Une stratégie pour l'accès à la formation tout au long de la vie, Acte du colloque organisé par le CESEP, 1999.

système de congé éducation payé **15**, encore davantage malmené par les récentes décisions gouvernementales.

Il s'agit dès lors, que ce soit dans le cadre de la formation tout au long de la vie ou dans le cadre de la formation continue des entreprises, de négocier deux types de droits :

- > **un droit individuel à la formation garanti par la loi**, où le choix relève du seul travailleur : c'est dans ce cadre qu'il exercerait notamment son droit au bilan et à la validation de ses compétences. Il pourrait également bénéficier d'avantages fiscaux ;
- > **un droit collectif**, encadré par la loi, ce qui renforcerait les actuels plans de formation négociés au sein de l'entreprise, sur base d'accords sectoriels plus généraux. C'est au travers de ces plans que prendraient place les stages et les formations des jeunes en alternance, le recyclage et le perfectionnement professionnels, les formations continuées sur les postes de travail,...

3. Reconfigurer et actualiser en permanence la carte des métiers et l'architecture des qualifications.

Au début de la décennie nonante, dans la foulée du décret "missions de l'école", la Communauté française a institué la Commission communautaire des profils et des qualifications (CCPQ) chargée, à partir d'une définition des métiers et des compétences y associées (profils de métiers), de préciser les profils de formation que les écoles devaient rencontrer.

Dans la perspective de la formation tout au long de la vie, le Gouvernement actuel de la Communauté française s'est engagé, dans le cadre de son contrat pour l'école, à élargir et à redéployer la CCPQ. Cette réforme répond notamment à la nécessité de refonder l'enseignement technique et professionnel en un vaste espace d'enseignement qualifiant qui déborderait le cadre strict de l'enseignement pour, en collaboration avec la formation professionnelle des adultes et l'enseignement supérieur de type court, permettre aux élèves, jeunes et moins jeunes, de fluidifier leur parcours et de capitaliser, à leur rythme, les acquis au lieu de condamner certains jeunes à vivre l'échec scolaire comme une impasse.

Dans cette optique, il s'agit de dresser une cartographie des professions et des métiers, d'architecturer, sous forme de modules, les compétences qui les composent, certaines d'entre elles pouvant permettre plus directement un accès à un emploi qualifié reconnu par les interlocuteurs sociaux, la réglementation ou le libre marché.

Ainsi modularisées, ces filières – laissant par ailleurs la place à des parcours plus individualisés – seraient consacrées, à certains niveaux, par des épreuves qui intégreraient et capitaliseraient les compétences acquises, y compris pour ce qui concerne les connaissances générales, ce qui redonnerait du sens à l'acte de "diplômer".

Cette clarification du paysage de la connaissance devrait permettre aux interlocuteurs



© Consortium de validation des compétences - Jean Pierre Ghilyssen

sociaux de se saisir, dans les secteurs et les entreprises, de l'usage socio-économique de cette reconfiguration des métiers et des compétences, en termes de qualifications et de salaires via le système de conventions collectives.

Enfin, l'ensemble de cette réforme s'inscrit dans la perspective du cadre européen des qualifications qui détermine 8 niveaux auxquels les états membres devront raccrocher leurs propres systèmes. Les deux Communautés élaborent actuellement leur cadre respectif, avec l'espoir de les faire converger ensuite dans un cadre fédéral belge, lequel sera en prise avec les 8 niveaux définis par le cadre européen.

4. Une politique globale d'orientation scolaire et professionnelle continue tout au long de la vie.

Du point de vue de l'usager, certes, la cartographie générale des métiers et des professions est indispensable. De même, une vision plus détaillée de l'architecture des compétences et des qualifications et de leur organisation pédagogique en modules est nécessaire. Mais ces deux aspects ne sont pas suffisants en eux-mêmes. Encore faut-il que le citoyen – usager puisse s'orienter et être épaulé dans cette démarche.

Or, non seulement l'école n'est pas "orientante" et ne prédispose pas nécessairement les jeunes à se prendre en mains, voire même relègue davantage qu'elle n'oriente le projet de vie du jeune ; mais aussi le véritable capharnéum qui règne dans le secteur de l'orientation des adultes doit être ordonné : bilan de compétences, testing technico-professionnel, screening, coaching... Dès lors, une politique globale d'orientation doit être mise en œuvre.

De même, une politique volontariste mais non contraignante de validation des compétences, doit être développée, dans le prolongement du système déjà mis en place par la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de Bruxelles.

En guise de conclusion, au risque de par trop résumer, nous sommes aujourd'hui dans une société de l'information professionnelle, mais la "société du savoir professionnel" (et donc de son usage socio-économique) n'existe pas encore. La société industrielle, marquée par le mouvement ouvrier et le système de concertation sociale, avait réussi à organiser l'information de l'époque en "savoirs" transmissibles et utilisables socio-économiquement par toute la société et, en particulier, par les acteurs sociaux, employeurs et travailleurs (cf les métiers, les qualifications et les diplômes).

Ce à quoi nous assistons aujourd'hui, dans le contexte d'un capitalisme mondialisé, c'est la recherche de nouvelles modalités susceptibles de transformer l'information actuelle relative aux compétences dites nouvelles, en savoirs, c'est-à-dire en connaissances utiles non seulement pour l'entreprise (savoirs professionnels, qualifications) mais aussi pour la collectivité et les individus (par le biais d'une nouvelle configuration de la connaissance via des titres, certificats et diplômes). Là résident aussi les germes d'un nouveau compromis social qui réhabiliterait le rôle de l'État et viserait le refinancement de la sécurité sociale pour garantir aux citoyens le droit de se former "en toute sécurité" tout au long de la vie.

Ces 4 chantiers de la formation tout au long de la vie s'accéléraient sans doute si le mouvement social réinvestissait le devant de la scène pour oser un véritable débat sur "la flexibilité" et sur une nouvelle conception de la sécurité sociale. Car il devient urgent de dépasser les discours "comptable" et "sécuritaire" actuels pour reparler enfin "sécurité sociale".

“Comprendre, c’est déjà gagner”, disait quelqu’un...

Exemple concret : “Ma carrière”, la nouvelle plate-forme du VDAB

*Compte-rendu
synthétique
de l'exposé
au Conseil syndical
de Gaston DEMAN,
Directeur général
adjoint du VDAB*

La gestion des carrières est devenue une des priorités du VDAB. À cette fin, une nouvelle plate-forme de services est proposée aux travailleurs pour les aider à autogérer leur carrière professionnelle. Cette plate-forme intègre la formation initiale, le perfectionnement et la validation des compétences acquises après les études. Les centres de formation du VDAB sont progressivement transformés en centres de compétence offrant, outre le suivi de formations, un nouveau service de carrière.

En Flandre, environ 6 à 7 % des travailleurs occupés changent de travail chaque année.

Pratiquement, il est proposé aux travailleurs de lister – ‘screener’ – leurs compétences et

de tester pratiquement leurs aptitudes professionnelles, en vue d’élaborer sur cette base un nouveau plan de carrière.

Diplômes, expériences professionnelles et compétences validées sont de la sorte transcrites dans un “portefeuille. Ce portefeuille de compétences pourra accompagner le travailleur dans sa carrière et l’aider dans ses démarches d’emploi. Il peut le porter à la connaissance des employeurs via internet, en vue d’un éventuel recrutement.

Ce service intéresse tout particulièrement les petites et les moyennes entreprises qui sont moins bien équipées pour gérer les compétences des travailleurs.

The screenshot shows the VDAB website interface. At the top right, there are navigation links: Agenda, Cijfers, Over VDAB, Werklinks, Contact, and Sitemap. Below this is a main navigation bar with buttons for Home, Werk zoeken, Werk aanbieden, Opleidingen, Carrière, and Mijn VDAB, followed by a search bar. The main content area features a 'Welkom' (Welcome) section with several links: 'Vind een job' (Find a job) with sub-links 'Kies uit 65398 jobs', 'Solliciteer spontaan bij 2728 bedrijven', and 'Schrijf je in als werkzoekende'; 'Kies uit 1874 opleidingen'; 'Kies uit 216407 cv's'; and 'Vind een VDAB-kantoor in jouw buurt'. Below this is a quote from 'Uit het dagboek van Kato' (From the diary of Kato) with a small image of a woman and the text: "Een operatie is akelig. Je moet je overgeven aan groene mannetjes en wordt wakker in je blootje onder een te klein laken." Gelukkig is er op zo'n moment verpleegster Kato. To the right of the quote is a 'Log in op Mijn VDAB' (Log in to My VDAB) box with fields for 'Gebruikersnaam of rijksregisternummer' (Username or national register number) and 'Paswoord' (Password).

À quelle sauce l'État Social Actif va-t-il manger les chômeurs de Belgique ?

Par Yves Martens, animateur du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion et porte-parole de la plate-forme contre la chasse aux chômeurs

Un concept séduisant

Gauche ou droite ?

Dans notre contexte de chômage massif et structurel, le paradigme de l'État Social Actif (ESA) a connu un engouement important, séduisant autant à gauche qu'à droite de l'échiquier politique. C'est qu'il y aurait deux revers à la médaille de l'ESA. Christian Arnsperger en distinguait deux versions : l'une, de droite, "consistant à poser l'État 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'État comme l'agent qui aide tous les membres de la société à mieux prévenir les "risques sociaux" en leur proposant un schéma d'incitation"¹⁶.

Workfare anglo-saxon ou activation scandinave ?

Le prisme gauche/droite, à l'usage, ne se révèle 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'État Providence en État Social Actif. 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 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, le premier misant tout sur la mise au travail, le second étant davantage axé sur l'accompagnement.

Du concept à la réalisation, quelle transposition en Belgique ?

Le modèle invoqué

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 Vandebroucke, grand artisan de l'ESA en Belgique, a incontestablement puisé son inspiration dans le modèle anglo-saxon, suite à son doctorat à Oxford. D'ailleurs, la réforme du minimex sous le gouvernement arc-en-ciel et déjà promue par les socialistes flamands (via J. 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, Frank Vandebroucke annonce un accord avec les interlocuteurs sociaux, il explique

¹⁶ Christian Arnsperger, *L'État Social Actif : concepts fondamentaux et problèmes éthiques*, novembre 2001, Chaire Hoover, U.C.L.

17 Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le ‘miracle danois’, document du CEE 05/2, février 2005, Noisy-le-Grand, miméo.

18 Barbier, *op.cit.*

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 “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.”

Le “un peu de tout” belgo-belge

Voilà bel et bien l’imbroglio belgo-belge ! 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, FGTB et CSC 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).

Ignorance ou mauvaise foi ?

Le modèle scandinave (ou danois) n’est pas seulement impossible à transposer comme tel à cause de réalités différentes sur le terrain. Comme le dit Jean-Claude Barbier du Centre d’études de l’emploi¹⁷ : “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 Frank Vandembroucke. 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. Or, le chantier est énorme : 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 !

La cohérence sociétale propre au Danemark

Syndicats et protection sociale

“Ce qu’on retient du Danemark, 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”¹⁸.

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 mais davantage par des accords particuliers et ceci, évidemment, parce qu’ils sont plus intéressants pour les parties que des règles uniformes.



En outre, ce consensus va au-delà des conventions collectives et s'exerce dans une société proche du plein-emploi. 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 [...] En cas de situation de non-emploi, chacun reçoit une prestation généreuse, attribuée dans une optique égalitaire, à durée longue et articulée avec des "offres d'activation" (formation, stage en entreprise, contrat aidé dans le public ou le privé, etc.)"*¹⁹.

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 394 € par semaine. 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".

Un État réellement actif

Les pays scandinaves se distinguent aussi par leur investissement massif et performant dans l'éducation, la recherche, la formation permanente (les dépenses de formation représentent 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

¹⁹ Barbier, *ibidem*



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'État, principalement dans les collectivités locales. On est loin du "dégraissage" qui ne cesse de sévir en Belgique.

Le meilleur des mondes ?

Mais, comme toute idéologie, l'ESA, même scandinave, comporte sa part de tâche aveugle : 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. Ce modèle de gouvernement conservateur appuyé de l'extérieur par l'extrême droite est celui que

J-M Dedecker voudrait voir appliquer en Belgique, avec le Vlaams Belang !

Le système a aussi contribué à tirer l'ensemble des salaires vers le bas. Au Danemark, la part des salaires dans la valeur ajoutée est passée de 79,1 % en 1980 à 70,9 % en 1990 et 68,3 % en 2000.

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. L'ESA en Belgique n'est jusqu'ici 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.

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

Entretien avec Philippe Van Muylder

Secrétaire général de la FGTB de Bruxelles

Quelles sont, selon vous, les transformations fondamentales induites par le concept d'“État social actif” ?

PHILIPPE VAN MUYLDER : L'idée d'“État social actif” s'inscrit dans une histoire : l'histoire orageuse d'un couple, qui a subi, au cours des trente dernières années, de profondes transformations ; je veux parler du couple **solidarité/responsabilité**. L'État social actif est le fruit des transformations de ce couple dans un domaine particulier de l'intervention de l'État : le traitement et la gestion des personnes occupant ce que les sociologues appellent *les marges de la société*, je pense ici – notamment – aux chômeurs, aux minimes mais aussi aux élèves en décrochage scolaire. Avant d'examiner l'histoire de ce couple, il faut bien comprendre ce que recouvrent les deux notions.

'Solidarité' est une notion qui renvoie à la fois à une *réalité* : l'**interdépendance** des hommes, et à un *projet* : celui, précisément, de 'consacrer' cette interdépendance, c'est-à-dire de la rendre effective et durable.

'Responsabilité' est en fait un mot récent : il ne date, en français, que de la fin du 18^{ème} siècle. Il signifie que nous vivons dans des sociétés juridiquement individualistes, posant l'**indépendance** des individus comme premier principe. Créditer l'individu d'une responsabilité, c'est lui attribuer le plein gouvernement de lui-même. En fonction de quoi il est possible, pour l'autre, pour tous les autres, de lui imputer la totalité de ce qu'il fait et de ce qu'il est. C'est cela que l'on signifie lorsqu'on dit de quelqu'un qu'il est 'responsable de son sort'.

Mais cette notion de responsabilité fait violence à la réalité. Elle fait l'impasse, en particulier, sur ce qui, dans le destin

des hommes, est 'donné', indépendamment de leur volonté. Car enfin, on ne choisit pas de naître riche ou pauvre, et on n'a pas le pouvoir, *en règle générale*, d'y changer grand-chose.

En réalité, les *deux* notions (responsabilité et solidarité) nous sont nécessaires pour concevoir l'articulation problématique *par excellence* de notre société, celle de l'individuel et du social, puisque l'une – la solidarité – désigne l'attente des personnes à l'égard de la collectivité, tandis que l'autre – la responsabilité –, vise l'attente de la collectivité à l'égard des personnes. Attention : responsabilité et solidarité ne sont pas deux formules possibles du vivre-ensemble, ce ne sont pas des *options* entre lesquelles l'histoire sociale se serait aventurée. Ainsi, la social-démocratie ne peut être tenue pour la simple matérialisation de la seule solidarité. Ce qui bouge, dans l'histoire sociale, c'est plutôt un curseur entre les deux pôles que constituent ces deux concepts.



Comment s'articulent "solidarité" et "responsabilité" au cours de l'histoire contemporaine ?

PHILIPPE VAN MUYLDER : L'État, au 19^{ème} siècle, est un **État policier**, qui limite son intervention à faire respecter la loi et l'ordre, à garantir la sécurité générale et juridique, à protéger la propriété privée et, si possible, à discipliner, en outre, les travailleurs : en somme, une espèce d'État "veilleur de nuit", qui se borne à faire respecter quelques libertés essentielles (essentielles... *au marché*). La société est conçue comme la somme d'individus autonomes, totalement libres de leurs choix et donc entièrement responsables individuellement de leurs conditions de vie. La solidarité n'a pas vraiment sa place dans ce monde hyper individualiste.

À la fin du 19^{ème} siècle naît progressivement ce que l'on a appelé plus tard l'**État social**, ou État-providence, ou encore social-démocratie.

Ses maîtres-mots sont : *redistribution* des richesses et *régulation* du marché. C'est ce modèle qui a produit des politiques sociales ambitieuses, construites sur une conception commune de l'homme, articulée sur nos deux valeurs fondamentales : responsabilité individuelle et solidarité sociale.

C'est ce modèle qui a créé des services publics, des entreprises publiques, bref une puissance publique démocratique dont l'objectif fut d'imposer l'égalité d'accès de tous aux droits fondamentaux.

On connaît le contexte général dans lequel s'opéra ce bouleversement. C'est notamment l'irruption rapide d'une extrême pauvreté, puisant désormais sa source non plus dans l'absence de travail ou dans la marginalité, comme sous l'Ancien régime, mais bien plutôt... dans l'essor industriel dont elle était à la fois la condition et la conséquence.



Mais l'État social est aussi l'enfant d'une représentation nouvelle des notions de risque et d'accident : tel qu'il se produit au sein de la société industrielle, l'"accident" ne trouve plus son fondement dans des caprices de la nature, dans des comportements individuels ou encore dans les desseins de la "Providence" ; relevant non de l'exception ou de l'extraordinaire mais du cours normal des activités collectives, il renvoie en réalité au social, et plus précisément aux risques inhérents à toute vie en société ; **c'est au sein et du fait même de l'organisation de celle-ci que des dommages sont subis, avec une redoutable régularité, par les individus.** Constatation d'importance, s'il en est, puisqu'elle va permettre ainsi l'adjonction, à la responsabilité civile de droit commun, fondée sur la *faute*, d'une "responsabilité sociale", fondée sur le *risque*... D'où l'idée, évidemment novatrice, que la société doit fonctionner comme une gigantesque société d'assurance...



On connaît la suite : la mise en place, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, d'un système qui ouvre un véritable droit à l'indemnité dès lors que l'on est victime d'un risque déterminé ; ce système que l'on appelle la Sécurité sociale.

Depuis quelques années, le couple solidarité/responsabilité, pierre angulaire de la construction social-démocrate, a vu son équilibre bousculé ; l'idée de responsabilité a peu à peu repris vigueur, au point de perturber, à des degrés divers, l'économie générale de l'État social. Je veux parler, bien sûr, de la naissance de l'**État social actif**, doctrine officielle du gouvernement fédéral belge depuis juillet 1999.

À première vue, il s'agit d'une notion éminemment sympathique : *État-social-actif*, tous ces termes bénéficient d'une présomption positive. L'État social actif est un nouveau projet, conçu, de l'avis de ses promoteurs, pour répondre aux difficultés que connaît l'État social traditionnel, confronté à des faits nouveaux, comme le vieillissement de la population et la conversion d'une économie industrielle en une économie de l'information.

À cause de ces éléments nouveaux, à cause du chômage et des pensions, et à cause du système de sécurité sociale tel qu'il est aujourd'hui conçu, la dépendance des individus à l'État-providence augmente. Selon Franck Vandenbroucke, cette dépendance croissante menace l'État social traditionnel d'asphyxie. D'abord parce que les diverses allocations coûtent cher à l'État. Ensuite, parce que la dépendance aux allocations représente une vulnérabilité sociale (confinant, par exemple, les chômeurs dans un piège). De plus, le risque social est prévisible (par exemple le risque significativement plus élevé d'exclusion sociale que courent les personnes ayant un faible niveau de formation, vu les nouvelles exigences du travail).

C'est ainsi que les gens qui bénéficient d'une protection sociale doivent, lorsque

cela est possible, être réintégrés dans la société, et recevoir ainsi non plus une allocation mais... une seconde chance.

Or cette seconde chance, il est de la... **responsabilité** des personnes de la saisir !

À défaut de le faire, elles risquent tout simplement de perdre leur allocation, pour toujours ou pour un temps.

En Belgique, cette philosophie sociale a d'abord été mise en œuvre, en 2002, par le ministre Vande Lanotte, qui a modifié la loi sur le minimex. Participent de cette même philosophie le récent renforcement du contrôle de la disponibilité des chômeurs et l'obligation que fait peser le *Pacte de solidarité entre les générations* sur les travailleurs âgés licenciés, de passer par une "cellule de reconversion" avant accéder, éventuellement, à la prépension. Par ces réformes, on réintroduit le très ancien soupçon selon lequel celui qui perçoit une allocation n'a peut-être pas produit tous les efforts nécessaires pour se sortir de sa situation et qu'il n'est donc peut-être pas totalement pour rien dans l'existence ou la pérennité de celle-ci, d'où la légitime sanction de son inertie ou de sa mauvaise volonté...

La responsabilité semble donc désormais vouloir occuper tout l'espace, loin des lubies égalitaristes et des rigidités étatistes de l'État-providence.

Reste une question : *un État qui conditionne l'aide sociale à ses exclus, fût-il actif, est-il encore vraiment social ?*

Quelles sont, selon vous, les implications de cette évolution pour les organisations syndicales ?

PHILIPPE VAN MUYLDER : J'en vois au moins deux. La première touche au rôle historique qu'ont joué les organisations syndicales – et singulièrement la FGTB – dans la genèse, la consolidation et la gestion de l'État social. Le destin des grandes organisations syndicales et de l'État social sont intrinsèquement liés : les premières se sont construites sur l'idée de solidarité et ont marqué de cette empreinte le développement de l'État.

Elles ont été jusqu'à participer, par leur présence au sein de multiples institutions publiques (ONEm, CNT,...) à la gestion de ce nouvel État ; elles pouvaient le faire parce que les principes qui fondaient cet État étaient aussi *leurs* principes. Aujourd'hui, on l'a vu, le curseur se déplace : l'idée de faute resurgit, sans doute au détriment de l'idée de responsabilité collective.

Les principes se transforment, un nouvel État se profile. Quel rôle les organisations syndicales joueront-elles ou accepteront-elles encore de jouer dans ce scénario ? Comment la FGTB se définira-t-elle dans ce nouvel environnement ? L'affaire n'est pas simple...

La seconde implication que j'aperçois concerne la fonction de "contre-pouvoir" qui est aussi la nôtre. Dans les débats sur la crise de la protection sociale, la presse met presque exclusivement l'accent sur les problèmes *financiers* (le célèbre "trou de la Sécurité sociale") et sur des évolutions structurelles, démographiques notamment (le fameux papy-boom).

À l'entendre, les réformes de la protection sociale (et l'apparition du nouvel État qu'elles préfigurent) ne seraient que la conséquence nécessaire de contraintes économiques.

En réalité, la production de richesse est aujourd'hui, au sein de l'Union européenne, deux fois supérieure à celle de 1970 : il est donc deux fois plus facile aujourd'hui d'organiser et de renforcer la protection sociale ! De tels choix de sociétés restent possibles : ils n'ont pas à être perturbés par un quelconque "pragmatisme économique". Il nous appartient, comme contre-pouvoir, de rétablir ces vérités et de dénoncer les raisonnements simplistes qui fondent la "pensée unique". Dans notre société si médiatique, cet objectif suppose un renforcement considérable de notre capacité de communication.

Quelques balises syndicales

Si les nouvelles politiques de l'emploi, menées au nom de l'État social actif, se limitent à la mise en œuvre des politiques anglaise et américaine de Workfare – c'est-à-dire la mise au travail forcée, au détriment des droits sociaux les plus élémentaires – il va de soi que les travailleurs n'ont rien à y gagner.

La FGTB reste attachée aux fondements de l'État social, que le mouvement ouvrier a construit, au cours du siècle précédent, au terme de luttes sociales très rudes. Cet État social repose, d'une part, sur des services publics forts, accessibles à toutes et tous et, d'autre part, sur des accords sociaux entre le patronat et les travailleurs, fondés sur un développement durable de l'outil de production, sur une défense collective du travail et sur un partage équitable des fruits de la croissance entre employeurs et travailleurs.

La FGTB s'oppose, et s'opposera toujours, à la remise en cause de ce compromis social sous le diktat du libéralisme, de la spéculation boursière et de la compétitivité mondiale.

Ainsi, nous avons rejeté le fameux "Pacte de solidarité entre les générations" proposé par le Gouvernement fédéral au nom de l'État social actif. À l'évidence, les éléments d'un nouveau compromis social sont loin d'être réunis. Pour autant, la marche vers cette redéfinition du rôle social des pouvoirs publics n'est pas arrêtée.

Aujourd'hui, les politiques d'activation abordées dans ce dossier **remettent le plein emploi au cœur du débat social** et proposent un développement important de l'action publique.

Au nom des 90.000 travailleurs sans emploi bruxellois, il est à tout le moins important d'assurer un encadrement *syndical* de ces nouvelles politiques de l'emploi.

À ce stade du débat, toujours en cours, mené au sein de la FGTB de Bruxelles, trois balises sont proposées comme perspectives à l'action syndicale :

1. la critique radicale de la doctrine du taux d'activité ;
2. la priorité à donner à la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale ;
3. la mise en place d'une gestion collective des carrières.

1 – Pour une critique radicale de la doctrine du "taux d'activité"

Pour rappel, c'est l'élévation du taux d'activité et du taux d'emploi qui est proposée comme objectif des politiques d'activation²⁰. En Belgique, le taux d'activité avoisine les 67 % et le taux d'emploi les 60 %. Certains nous disent que ces taux sont anormalement bas. Ils omettent de dire que de nombreuses personnes en âge de travailler se résignent à se retirer du marché du travail, faute de perspectives d'emploi satisfaisantes : ils poursuivent leurs études le plus longtemps possible, recourent aux mesures de prépension ou encore tentent de survivre avec leurs indemnités de chômage.

Les arguments invoqués pour accroître le taux d'activité et le taux d'emploi sont d'une part la charge que font peser les inactifs sur la solidarité collective et sur la compétitivité des entreprises et, d'autre part, la crainte de voir apparaître des pénuries de main-d'œuvre dans les

²⁰ Une courte définition du taux d'activité et du taux d'emploi est proposée en page 4.



21 Le service public :
une évidence ?,
dossier de la FGTB n°4,
mai 2004, page 25.

22 *Non Accelerating
Inflation Rate of
Unemployment :
Taux de chômage
nécessaire n'accéléralant
pas l'inflation.*

secteurs économiques stratégiques, avec les risques d'inflation liés aux hausses de salaire qu'elles induiraient...

Bien entendu, accroître le nombre de personnes à la recherche d'un emploi a également pour effet de contenir les revendications d'augmentation salariale. La pression sur les salaires, induite par une concurrence accrue entre les travailleurs, est considérée, par les promoteurs du libéralisme économique, comme génératrice d'emplois : c'est le vieux refrain libéral qui tente de nous faire croire que plus grands sont les profits des entreprises, plus importants sont les investissements consacrés à la création d'emplois. On a montré ailleurs²¹ que cette vérité n'en est pas une : alors que, depuis 25 ans, les profits augmentent de manière plus ou moins continue, le taux d'accumulation (c'est-à-dire la part de profit *effectivement réinvestie* dans l'outil de production, qui est de nature à créer de l'emploi), stagne.

En outre, comme, dans le même temps, on ne crée pas suffisamment d'emplois pour absorber l'augmentation du nombre de personnes à la recherche d'un emploi, les politiques du taux d'emploi aboutissent non pas à diminuer le nombre de chômeurs, mais à l'augmenter !

Cette contradiction n'est qu'apparente, si l'on se réfère à la littérature économique néo-libérale, où le concept de NAIRU²² occupe, aujourd'hui, une place centrale. Le NAIRU ? C'est le taux de chômage suffisamment élevé pour éviter l'augmentation des salaires...

Même si cela ne paraît pas évident à première vue, la politique du taux d'emploi peut donc se traduire, dans la réalité, par "plus de gens au travail et plus de gens au chômage"...

Face à cette doctrine, une autre critique syndicale porte sur la qualité des emplois créés, ou à créer. Les emplois titres-services en sont le meilleur exemple. La création de 30.000 postes de nettoyage à domicile est ainsi financée aux trois quarts par les pouvoirs publics via un système de chèques aux ménages. Même si ces emplois constituent

une véritable alternative au travail au noir, ils restent particulièrement précaires.

Le mouvement syndical se doit d'être particulièrement critique par rapport à cette nouvelle doctrine du taux d'activité. Il faut mener campagne contre la pensée unique qui se cache derrière ce terme technocratique, qui tend à faire porter la responsabilité du chômage sur les travailleurs eux-mêmes, à exonérer le patronat de toute responsabilité, à vanter les "bienfaits" du libéralisme et à dépeindre les services publics de l'emploi comme inefficaces par nature...

2 – Priorité à la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale

Rechercher des solutions individualisées au chômage est assurément nécessaire pour permettre à chacun d'exercer son droit au travail : développer les capacités individuelles, créer un environnement propice à l'intégration de l'individu dans un marché du travail respectueux de ses droits... La FGTB est, en ce sens, demandeuse d'investissements massifs dans la formation des travailleurs et dans l'aide apportée aux demandeurs d'emploi en difficulté. Mais force est de constater que les dispositifs mis en place, aujourd'hui, en Belgique, relèvent davantage des tracasseries administratives et de la chasse aux chômeurs.

Les politiques d'emploi volontaristes qui prévalaient jusqu'il y a une dizaine d'années reposaient sur l'idée que le chômage est, avant tout, un problème structurel du capitalisme et qu'en conséquence la lutte contre le chômage ne saurait reposer sur le seul jeu du marché. L'État social actif et les politiques d'emploi qu'il sert, reposent sur une conception du chômage radicalement différente, proche de celle qui prévalait au XIX^{ème} siècle : l'individu est le premier responsable de sa situation d'exclusion. À lui, donc, de se mouvoir adéquatement sur le marché pour échapper au chômage ; pour l'y aider, l'État social actif se donne comme méthode d'assurer un

accompagnement individuel des demandeurs d'emploi dans leurs démarches et de permettre à chacun de se former "tout au long de la vie". Pour ce qui concerne la mise en œuvre de l'État social actif en Belgique, et à Bruxelles tout particulièrement, ce volet "accompagnement/formation" demeure très faible. En guise d'accompagnement, on propose surtout aux chômeurs un contrôle accru de leur comportement. Le budget consacré à la formation professionnelle reste, quant à lui, largement insuffisant pour prétendre remettre sur les rails du travail les milliers de chômeurs que compte notre Région.

Au début des années nonante, la toute jeune Région bruxelloise s'est mobilisée pour faire face au chômage des jeunes, issus majoritairement de l'immigration et sortis de l'école en échec. Le gouvernement régional a soutenu, dès 1990, l'expérimentation puis le développement de dispositifs locaux d'insertion socioprofessionnelle mis en place par les associations locales, certaines communes et certains CPAS bruxellois.

Ces dispositifs originaux consistaient, et consistent toujours, à aller à la rencontre de ces jeunes en grande difficulté, à leur proposer de définir ensemble un projet professionnel, de suivre des formations, de reprendre des études le cas échéant et, surtout, à résoudre les nombreux problèmes psychologiques et sociaux qu'ils rencontrent suite à leur exclusion du marché de l'emploi, qui constituent autant d'obstacles à leur recherche d'un premier emploi. On parlait dans le courant des années nonante de "politiques de discrimination positive".

Les politiques d'emploi menées par les CPAS et la réforme du minimex s'inscrivent dans la même logique de réinsertion socioprofessionnelle, avec cet objectif supplémentaire de permettre aux travailleurs sans emploi exclus de la sécurité sociale d'en réintégrer le champ. Pour ce faire, chaque année, environ 1.500 allocataires des CPAS sont engagés par les CPAS eux-mêmes, dans le but de renouer avec le travail et de reconstituer leurs droits à la sécurité sociale²³.

Avec l'explosion du chômage et de l'exclusion à Bruxelles, ces pratiques d'insertion socioprofessionnelle ont été généralisées aux autres catégories de travailleurs sans emploi et, depuis le nouveau plan d'accompagnement des chômeurs, à tous les chômeurs, dès les premiers jours d'inactivité. Ainsi, tous les travailleurs sans emploi qui s'inscrivent à l'ORBEM se voient proposer un accompagnement individuel et la conclusion d'un contrat de projet professionnel. Les travailleurs victimes de restructuration devraient se voir proposer une démarche similaire, via les cellules d'emploi et les mesures d'outplacement.

Bref, ces pratiques perdent leur effet de "discrimination positive" en faveur des travailleurs les plus en difficulté, et sont de plus en plus imposées aux travailleurs, sous peine de sanction. Faute de moyens suffisants, en formation notamment, elles se vident de leur substance et risquent de se bureaucratiser à outrance... Des sommes colossales sont déboursées par les pouvoirs publics pour le contrôle et l'accompagnement des chômeurs, sans réelle garantie d'efficacité...

Au bout du compte, ne s'agira-t-il pas d'un véritable gaspillage ? Une partie substantielle de ces moyens ne serait-elle pas utilisée bien plus utilement pour soutenir la formation des travailleurs et la recherche-développement dans la perspective d'accroître la compétitivité qualitative des entreprises, *mais aussi* pour financer de vrais emplois, notamment dans les services à la collectivité (social, éducation, culture, environnement,...) ?

Pour le mouvement syndical, un développement des politiques d'activation à Bruxelles exige à tout le moins :

- > **un réinvestissement massif – et préalable – dans les systèmes d'éducation et de formation ;**
- > **une politique de relance économique créatrice d'emplois ;**
- > **un encadrement syndical des mesures d'activation proscrivant toute chasse aux chômeurs.**

²³ Article 60 de la loi organique des CPAS de 1976

Aider sans exclure

*Extrait de la Résolution du
Congrès de la FGTB de Bruxelles
du 15 mai 2006*

En menant des politiques d'activation (activation des travailleurs et de leurs allocations sociales), l'“État social actif” déclare se donner pour objectifs de rendre plus efficace notre système social et de réduire le déficit de la sécurité sociale. De telles politiques reposent sur une conviction : “pour combattre la pauvreté, la seule solution c'est l'emploi”. Certains ajoutent : ‘l'emploi, quelles qu'en soient la nature et la qualité’. Dans cette logique, ‘un emploi précaire vaut mieux que pas d'emploi du tout’.

Ce n'est pas l'analyse de la FGTB de Bruxelles.

*Certes, les pouvoirs publics doivent relever les défis du chômage et de l'exclusion, en définissant de nouvelles politiques de ‘plein emploi’. Dans ce cadre, les mesures d'accompagnement et d'aide à la recherche d'un emploi, les dispositifs d'insertion et de formation, ainsi que l'utilisation de ressources collectives pour créer de nouveaux emplois d'intérêt général ont toute leur utilité, **mais à la double condition de respecter la dignité humaine et les acquis sociaux, c'est-à-dire sans exclure, ni précariser l'emploi existant.** En outre, ces politiques exigent, à tout le moins, comme préalable, le réinvestissement des pouvoirs publics dans la formation des travailleurs et les politiques de relance de l'emploi. Enfin, il est totalement inacceptable de faire peser sur les travailleurs sans emploi la responsabilité du chômage, ou d'exercer sur eux des pressions, en les menaçant de leur retirer les allocations : de manière générale, **ce ne sont pas les travailleurs qui sont indisponibles, c'est l'emploi ! ; ce ne sont pas les chômeurs qu'il faut sanctionner, ce sont les fraudeurs qui les utilisent** (voir, à ce propos, la situation dans le secteur bruxellois des “phone shop”). **La FGTB maintiendra son dispositif de veille contre tout risque de chasse aux chômeurs et l'étendra au suivi syndical de toutes les autres politiques d'activation.***

Dans le cadre des mesures qu'elle a prises suite aux nouvelles mesures d'activation et de contrôle des chômeurs, la FGTB de Bruxelles construit, au jour le jour, avec les travailleurs sans emploi, des liens nouveaux de solidarité. Elle se donne pour objectif d'intensifier son action dans ce domaine.

3 - Mettre en place une gestion collective des carrières

La formation est un droit des travailleurs : au début de la carrière, en termes de formation initiale, mais aussi tout au long de celle-ci, dans un but de promotion sociale, de recyclage et de reconversion professionnelle.

Un des aspects positifs pour le monde du travail est la volonté de donner aux travailleurs des opportunités de promotion sociale. La mobilité professionnelle et la flexibilité du travail pourraient être envisagées positivement par les travailleurs dès lors qu'elles contribueraient à l'accroissement de leur bien-être et leur permettraient de concilier travail et vie de famille. Dans une économie marchande ouverte sur le monde, des investissements massifs dans la compétitivité qualitative des entreprises doivent être réalisés, via la recherche-développement, l'innovation technologique, la formation professionnelle des travailleurs, sans tomber dans les travers de la compétitivité quantitative produisant la baisse des salaires.

La FGTB soutient le déploiement des différents dispositifs de formation, d'orientation professionnelle, de guidance et d'insertion socioprofessionnelle, de validation des acquis professionnels, d'équivalence des certifications professionnelles,... mais si, et seulement si, ils sont envisagés dans le but exclusif de promotion sociale des travailleurs et sur une base volontaire.

La proposition devient négative lorsque tous ces dispositifs deviennent des injonctions pour l'ensemble des travailleurs, lorsque, comme dans le projet de pacte de solidarité entre les générations, la validation des compétences, le bilan de carrière, l'outplacement deviennent les passages obligés de la carrière. C'est un poids qui pèse sur les épaules des travailleurs qui, après avoir ‘galéré’ de plus en plus longtemps avant de trouver un emploi, devront, s'ils veulent rester au travail, suivre des formations, se reconverter, réaliser des tests, des épreuves d'orientation et ce, tout au long de leur carrière, sans répit.

Plus grave, cette "nouvelle" gestion des carrières, en "responsabilisant" les travailleurs, ouvre la voie à une individualisation accrue de relations de travail. Pour le plus grand nombre, la carrière s'envisage dans l'entreprise, avec les collègues de travail, en suivant les exemples et les conseils des aînés. Elle se négocie "ensemble". Le recours à ces nouvelles techniques, externes à l'entreprise (bilan de carrière, orientation professionnelle, validation des acquis, outplacement,...) aura à terme pour effet de distinguer les trajectoires professionnelles de chacun et de rompre les solidarités collectives fondées sur des destins de vie communs.

De plus, les pouvoirs publics, et tout particulièrement la Commission communautaire française compétente en matière de formation à Bruxelles, ne disposent pas des financements nécessaires pour assurer toutes ces mesures de formation et rendre cette nouvelle gestion des carrières accessible à tous les travailleurs, notamment à tous ceux et toutes celles qui sont les moins bien armés sur le marché du travail.

Pour le mouvement syndical, ce grand chantier de la "formation tout au long de la vie" doit rester du ressort de la responsabilité collective. Il ne peut en aucune manière peser sur la responsabilité individuelle. Exception faite de la formation initiale, qui relève de la compétence des pouvoirs publics, la mise en œuvre doit réintégrer le champ des relations collectives du travail et être rattachée aux négociations salariales, au niveau de l'entreprise, du secteur et de l'interprofessionnel.

Le coût de ces nouvelles mesures de flexibilité et de gestion des carrières doit être supporté par les entreprises, que ce soit directement ou via les mécanismes de la sécurité sociale. Enfin, les travailleurs doivent pouvoir être assurés du maintien de leur revenu durant les périodes de transition qu'ils consacrent à se former, à se soumettre à un bilan ou à suivre un "outplacement"...

Les dossiers de la FGTB de Bruxelles

Numéros déjà parus :

- N°8 Mutations industrielles et transformation du travail : quelles perspectives syndicales pour la FGTB de Bruxelles ?,** Février 2006.
- N°7 Pas d'avenir pour Bruxelles sans de vrais emplois pour toutes et tous ! Les priorités de la FGTB pour l'économie et l'emploi à Bruxelles,** Juin 2005.
- N°6 Bruxelles : des industries dans la ville ?!,** Janvier 2005.
- N°5 Bruxelles, ma belle... Un projet politique et syndical pour Bruxelles,** Septembre 2004.
- N°4 Le service public : une évidence ? Campagne pour la promotion et la défense des services publics,** 1^{er} mai 2004.
- N°3 L'exclusion, un boomerang social ? Campagne Syndicalistes contre l'exclusion,** Septembre 2003, *épuisé*.
- N°2 L'impunité des multinationales,** 1^{er} mai 2003.
- N°1 Liberté & Tolérance Campagne contre le fascisme et le racisme,** Printemps 2003, *épuisé*.

Ces numéros sont téléchargeables sur www.fgtbbruxelles.irisnet.be ou sont disponibles gratuitement et sur demande auprès du Bureau d'Études de la FGTB de Bruxelles par téléphone au 02/ 552.03.34 ou par e-mail : eric.buysens@fgtb.be

Si vous désirez recevoir nos prochaines publications, communiquez-nous vos coordonnées complètes.

Lors de notre Conseil syndical du 16 novembre 2005, nous avons analysé les mutations du travail en Belgique et, en particulier, dans notre Région. Nous avons constaté que la désindustrialisation bouleverse l'organisation de la relation de travail, conduit à une précarisation accrue de l'emploi et contribue à "diviser" les travailleurs.

Nous avons réfléchi, ensemble, à de possibles réponses syndicales.

La question qui surgit presque naturellement de cette analyse est évidente : que fait, que peut faire l'État face à ces mutations ?

On sait que, depuis quelques années, en Belgique comme en Europe, les politiques sociales se revendiquent plus ou moins explicitement de l'idée d'un "État social actif". Une notion accueillie parfois chaleureusement, à droite de l'échiquier politique, mais aussi à gauche.

Une notion aux contours imprécis. Une notion également controversée, puisque justifiant certaines réformes souvent jugées contraires aux intérêts des travailleurs.

