

Par-delà les mots : les politiques d'activation face à leurs limites

par Didier Vrancken

1. *Produire des mots, produire des mondes, produire des personnes*

Les mots, on le sait, ne sont jamais neutres. Dans son abécédaire sur *les nouveaux mots du pouvoir*, mon collègue Pascal Durand rappelle combien des mots, apparemment banals et anodins du discours de presse et du discours politique, peuvent porter une lourde charge idéologique. Et il ajoute : « d'une certaine manière, leur récurrence est si forte qu'elle les escamote en les plongeant dans cette invisibilité dont s'entoure le pouvoir dans ce qu'il a de plus intrusif et de plus naturalisé. Rien de moins visible que le banal ; rien de plus efficace qu'une idéologie devenue quotidienne »¹. Et la joyeuse farandole des mots contemporains de s'y égrener en un chapelet très coloré et très tendance mais pourtant, à y regarder de plus près, également très tendancieux... S'y croisent pêle-mêle des mots tels que flexibilité, vivre ensemble, *coach*, autonomie, management, *empowerment*, réseau, compétences, travail sur Soi, citoyenneté, cohésion sociale, employabilité mais encore gouvernance ou Etat social actif. Autant de mots passés, sous le voile apparent de l'innocence, dans le discours branché contemporain du management des organisations et des institutions. Autant de mots qui renvoient toutefois à un univers de sens bien précis, adossé à l'économie de marché. Une économie qui mise toutefois sur la production d'un type bien précis d'individualité nécessaire à son dessein : un individu flexible, autonome, responsable, maître de lui-même, relié au monde de la communication et des réseaux. Un individu capable de gouverner sa vie, d'expérimenter, de découvrir et de prouver ses compétences dans un monde du travail ayant dorénavant rangé les appartenances collectives, les revendications sociales et la lutte contre les inégalités sociales au rayon des illusions perdues.

Mais ce qu'il faut bien qualifier d'appel constant au changement, au *travail sur Soi*² s'inscrit dans de véritables politiques traduites notamment en dispositifs et en modes plus incitatifs d'organisation de nos vies. Ceux-ci visent à activer les individus, à mobiliser leurs ressources et leurs compétences, tout en veillant à les responsabiliser davantage. Cette orientation ne va pas sans attentes précises formulées à l'égard d'individus dorénavant saisis en tant que personnes capables d'agir et de se mobiliser. Des personnes perçues à travers leur subjectivité et au-delà, de leur fragilité, de leur sensibilité, voire de leur vulnérabilité.

Un fait majeur est toutefois à relever et à bien garder en mémoire. Désormais, la compétence régulatrice de l'Etat se déplace pour partie sur les individus eux-mêmes, aidés et accompagnés en cela par la mise sur pied de dispositifs publics destinés à soutenir et à aider les populations dans la gestion de soi. Aussi l'Etat se doit-il d'être mis en action à travers ses citoyens. Aussi les politiques doivent-elles « parler » à ces mêmes citoyens. Et les politiques parlent. Elles seraient même devenues très bavardes. Elles parlent, invitent, incitent à « être » pour agir et se mettre en mouvement.

Mais les mots, s'ils s'avèrent nécessaires, ne suffisent pas. Toute cette évolution, voire cette transformation de sens, s'est appuyée sur la mise sur pied de dispositifs de langage mais aussi d'institutions, de nouvelles technologies de communication, de gestion des conduites au

¹ DURAND P. (éd.), *Les nouveaux mots du pouvoir. Abécédaire critique*, Bruxelles, Aden, 2007, p.9.

² VRANCKEN D., MACQUET Cl., *Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Paris, Belin, 2006.

sein des entreprises publiques et privées, de modes d'organisation de nos manières de faire et d'être ensemble au travail, au sein des familles, des quartiers, des communautés, des associations. Bref, en tous ces lieux où se joue également la construction de soi. Le social n'y échappe pas.

2. *L'Etat social actif en questions*

C'est bel et bien avec toute cette réflexion pour toile de fond, qu'il faut examiner l'avènement de l'Etat social actif. L'histoire est désormais connue et a, maintes et maintes fois, été relatée. Si l'on peut dire qu'en Belgique l'Etat social actif a fait son entrée officielle en politique avec l'accord gouvernemental de la majorité arc-en-ciel (socialiste, libérale et écologiste) de 1999, alors conduite par le Premier Ministre Verhofstadt, il n'en demeure pas moins que l'idée avait germé depuis un certain temps déjà, à l'aune de la crise des Etats sociaux, diagnostiquée un peu partout en Europe et ce, dès la fin des années 70. L'idée d'une activation des politiques sociales progressait, à mesure que le doute s'installait sur la capacité des Etats à financer les programmes sociaux.

Aujourd'hui, le vocable d'« Etat social actif » s'est imposé un peu partout et le terme d'« activation » s'est même banalisé dans le langage courant, à telle enseigne que même nombre d'usagers l'intègrent peu à peu, si pas à leurs pratiques, à tout le moins à leur discours ordinaire. Si aujourd'hui l'Etat social actif se confond avec la « libéralisation » des politiques publiques et des politiques sociales, il ne faut pour autant pas perdre de vue qu'assez paradoxalement sans doute, ce mouvement d'inflexion fut peu à peu introduit par des majorités sociale-démocrates alors au pouvoir en Europe et Outre-Atlantique au cours des années 90 et 2000. On retiendra en particulier le rôle que jouèrent Tony Blair, Gerhard Schröder ou encore Bill Clinton en matière de recherche de voies alternatives au néo-libéralisme autour d'une troisième voie (*Third Way* de Blair ou *Neue Mitte* de Schroeder) visant à concilier libéralisme et justice sociale. Au niveau international, la notion d'Etat social actif (*active welfare state*) est entrée dans les lexiques de base – pour ne pas parler des « bonnes pratiques » - des politiques sociales européennes, au moment du sommet de Lisbonne, en mars 2000. L'enjeu était alors de réduire drastiquement le chômage en faveur de l'emploi. Le tout passant par une refonte des Etats sociaux dorénavant perçus comme trop passifs et trop coûteux.

L'activation des politiques ne constitue donc pas, à proprement parler, une rupture nette avec le régime des protections sociales né dans l'immédiat après-guerre. Mais un mouvement de reconfiguration en profondeur s'est opéré à partir de mesures misant davantage sur l'insertion, la responsabilisation, l'implication de l'ayant droit au sein de la société. L'octroi de droits sociaux s'est vu progressivement lié et étendu au respect de devoirs, de conditions préalables (conditions de ressources, de suivi préalable de formation, d'acceptation d'un emploi, etc) ou aux contreparties telles que l'obligation pour le bénéficiaire de travailler, de prester des services d'utilité publique ou de s'« engager » au sein de la collectivité. On n'insistera jamais assez sur l'idée : jusque-là, l'accès aux droits sociaux n'avait en principe reposé ni sur le mérite ni sur les comportements des individus mais sur un système de droits objectifs renvoyant à des catégories sociales juridiquement définies.

L'activation des dépenses sociales a principalement concerné la réintégration d'un maximum de travailleurs et surtout de demandeurs d'emploi vers le marché du travail afin de maintenir un taux d'activité apte à garantir l'avenir de la protection sociale. Des mesures ont ainsi visé l'augmentation du nombre de postes de travail potentiels (réduction du coût du travail, notamment en jouant sur la réduction des cotisations sociales et sur le précompte professionnel ; aides directes à la création d'emplois telles que les titres-services, etc), à proposer une meilleure rencontre entre offres et demandes d'emploi (favoriser l'insertion et la

mobilité géographique, miser sur les programmes de formation et les mesures d'accompagnement, identifier les publics cibles, etc) ou encore à augmenter le nombre potentiel de travailleurs (contrôle des chômeurs, dégressivité des allocations de chômage, augmentation du salaire minimum, recul de l'âge de la retraite, etc). A l'instar des Etats-Unis, on a assisté à la mise sur pied de mesures inspirées du *Workfare*, contraction des termes *work* et *welfare* pour signifier le recours des autorités publiques à des dispositifs de remise au travail orientés vers les allocataires des politiques d'assistance sociale réputés employables. Des réponses institutionnelles ont été particulièrement ciblées sur l'individualisation de la pauvreté et la responsabilité de chaque pauvre face à la situation qui lui incombait. Comme si l'impératif apparaissait dorénavant plus autour de réponses à trouver face à l'accroissement d'un nombre considérable de *working poors*, qu'autour du problème lié au traitement du chômage en soi !

Si elle permet de mettre en exergue l'ampleur du problème, la question de l'emploi ne fait donc pas figure d'unique terrain d'expression de ces politiques d'activation. Celles-ci se sont étendues et sont devenues applicables dans d'autres champs tels que la santé, la santé mentale, les retraites, le socio-pénal, les politiques de la ville, l'aide à la jeunesse, l'aide aux personnes handicapées, le vieillissement actif, l'enseignement, l'aide sociale, etc. Autant de secteurs où s'est également affirmée cette volonté politique de cibler les interventions et de responsabiliser davantage les personnes les plus fragiles parmi les allocataires sociaux. Si, au sens restreint, l'activation signifie une activation des allocations visant à augmenter l'efficacité des dépenses publiques (*activer les dépenses*). Elle porte toutefois, et plus largement, sur l'activation des dispositifs mêmes (*activer les réseaux et les professionnels*). Mais au-delà, elle rend compte d'un phénomène d'activation des individus pour les impliquer et les responsabiliser davantage (*activer les usagers*). En somme, avec l'activation, il s'agit ainsi bel et bien d'activer des dépenses, des réseaux et des professionnels mais encore des usagers eux-mêmes !

3. *De l'Etat social actif à l'Etat d'intervention sociale*

Si l'on se souvient que l'avènement des politiques sociales ne fut pas seulement un moyen de répondre à la question sociale centrale de la période industrielle (à savoir : la question ouvrière) mais plus largement une formule visant à rendre la société de l'époque gouvernable, l'avènement d'un Etat social se voulant plus moderne, plus actif doit dès lors nous interroger sur les formules de gouvernabilité actuellement en jeu derrière ce vaste mouvement de reconfiguration. Alors que la formule de gouvernabilité précédente avait essentiellement reposé sur la régulation des conflits sociaux par la négociation sociale, le social contemporain se voudrait plus proche des situations locales, plus incitatif, voire plus intervenant. Un nouveau social verrait désormais le jour. Mais pour pouvoir se mettre réellement en action et activer la société, ce social doit pouvoir compter sur un élément fondamental : l'intervention de professionnels, d'intervenants ou d'intermédiaires des politiques sociales, rompus aux techniques relationnelles et aux conduites d'entretien. Ainsi que j'ai tenté de le montrer dans *Social barbare*³, pour tenter de gagner son audacieux pari, l'Etat social actif a dû s'appuyer sur des agents d'activation pour mettre ces nouvelles politiques en mouvement. L'enjeu était donc de s'ajuster, de puiser profondément aux racines mêmes de l'action et de l'intervention sociales, afin de tenter de rendre la société plus active. Pour s'individualiser davantage, ce social a largement cherché son inspiration au cœur d'un social d'intervention et d'aide aux personnes, social expérimenté dans l'approche des plus vulnérables. En somme, avec l'Etat social actif, une nouvelle gouvernabilité plus active,

³ VRANCKEN D., *Social barbare*, Charleroi, Couleurs Livres, 2010.

adossée à l'intervention de professionnels du social se mettrait en place. Non que les professionnels de l'intervention étaient absents de la configuration présente. Au contraire, ils y jouaient un rôle considérable mais peu visible, souvent à la marge, pour aider et porter assistance à ceux qui ne rentraient pas dans l'ordre de la société industrielle. Ces travailleurs du social étaient de véritables agents ou auxiliaires d'intégration, pour indemniser, administrer et faire valoir les droits sociaux des citoyens. Dorénavant, plus centraux, plus visibles, ils jouent un rôle clé pour mettre le social en action et l'étendre à de nouvelles couches de population.

L'Etat social actif est progressivement devenu un Etat d'intervention sociale. Il repose pleinement sur des intervenants sociaux de plus en plus amenés à raccommoier, voire établir du lien social. Au-delà, ce social n'en finit plus d'être sollicité non plus pour produire de l'emploi, de la famille, des parents, du quartier, du conjoint, du citoyen mais de l'employabilité, de la parentalité, de la sociabilité, de la conjugalité, de la citoyenneté. Une habileté, en somme, à trouver par soi-même un emploi, à devenir parent, à construire du lien de proximité, autant de déclinaisons d'un *travail sur Soi*, sans promesse toutefois de réalisation ou d'aboutissement du projet tant espéré.

Ainsi que l'observe Isabelle Astier⁴, à force de vouloir coller au plus près des situations et de fluidifier les échanges, les métiers deviennent « flous » et les compétences mobilisées extrêmement lâches, transversales, indifférenciées. Les repères traditionnels des « métiers inspirés » - selon la formule de Max Weber - de l'Etat social se brouillent considérablement. Le spectre des formations de base s'est élargi. A côté des formations traditionnelles et spécialisées des assistants sociaux, des éducateurs et des conseillers sociaux, le travail social s'étend dorénavant à d'autres formations, souvent universitaires. Sociologues, psychologues, anthropologues, criminologues, gestionnaires, économistes, juristes, diplômés en communication, en lettres, en marketing et plus généralement en sciences humaines y interviennent également.

Mais l'évolution de ces politiques sociales se déroule dans un contexte où l'on assiste à l'avènement d'une véritable société du *travail sur Soi*. Il s'agit désormais de travailler son employabilité pour éviter le piège du chômage, apprendre à apprendre pour parer à l'échec scolaire, se médicaliser ou s'éduquer à la santé pour éviter la maladie, entreprendre une seconde carrière pour répondre aux formes de retrait social entraînées par la mise à la retraite, se sensibiliser au droit et être à même d'en suivre les procédures, se psychologiser ou se « relationniser » pour faire face aux problèmes de couple ou familiaux, se former de manière continue, s'activer, s'insérer, se « managérialiser », développer du projet, « employabiliser » les personnes, les écologiser, les socialiser à travers l'échange avec les autres, etc. Tout un *travail sur Soi* s'opère à partir d'objets et d'instruments, de dispositifs, de discours, de savoirs, de débats, de forums, de techniques auprès des personnes pour les aider à se produire en tant que sujets, citoyens responsables, aptes à répondre aux multiples risques qui jalonnent leurs parcours de vie. Tout un ensemble d'intervenants, de formateurs, de coordinateurs, de *coaches*, de *managers*, de facilitateurs, d'animateurs, de conseillers interviennent de plus en plus dans les domaines ordinaires de la vie courante (alimentation, santé, sexualité, conjugalité, accompagnement de la naissance ou de la mort, vie sociale, formation, culture, justice, emploi, scolarité, etc.) visant à accompagner cet individu. Dispositifs qui doivent toutefois être profondément interrogés quant à leur rôle et aux effets qu'ils génèrent auprès de personnes largement éprouvées, en doute quant à leur capacité de gérer leur propre vie.

4. *Limites d'un mot, limites d'une politique*

⁴ ASTIER I., *Sociologie du social et de l'intervention sociale*, Paris, Armand Colin, 2010.

Le pari se situe là : en tentant, à l'origine, de remettre un maximum de personnes à l'emploi, on a peu à peu conçu un véritable projet anthropologique sans nom, sans énoncé, tout en pariant sur l'implémentation d'un individu capable d'agir, de s'impliquer, de créer du réseau et de l'attachement. Mais quelle signification peut avoir, pour un individu, « être activé », quand on sait que, dans la plupart des cas, s'« employabiliser » ne garantit pas le retour à l'emploi, « apprendre à apprendre » ne garantit pas la réussite scolaire, se « relationniser » ne garantit pas le retour du conjoint à la maison ? A chaque fois, des dispositifs invitent les personnes à s'engager dans un travail incertain sur elles-mêmes, en relation avec les autres, pour lutter contre leurs manques, voire leur apparente inadaptation et découvrir leurs potentialités d'action mais sans aucune promesse quant à un aboutissement favorable.

Les effets de ces politiques d'activation sont aujourd'hui bien connus et largement commentés par les analystes des politiques sociales. Précarité maintenue et fragilisation des publics les plus vulnérables, réflexes sécuritaires, individualisation et contractualisation croissantes, ciblage des populations à risques figurent parmi quelques-uns des effets les plus couramment relevés et critiqués. En responsabilisant tout un chacun face aux risques du chômage, de la maladie, de l'échec scolaire ou conjugal, des aléas de la vie, on a transféré le poids de l'échec sur les individus. En matière d'emploi, on a contribué à l'installation de zones ou de poches de vulnérabilité durables, zones souvent situées en deçà de l'emploi. Lorsque l'on s'intéresse aux effets produits par ces politiques sur l'emploi, on peut identifier deux points traditionnellement soulevés par la littérature. Tout d'abord, une forte instabilité de l'emploi dont on peut légitimement se demander si elle n'a pas davantage contribué à la déstabilisation de la norme d'emploi plutôt qu'à son renforcement. Ainsi, la proportion d'emplois « atypiques », aidés et mal rémunérés, n'a cessé de croître au cours de ces dernières années un peu partout en Europe. Ensuite, la mise sur pied de nouvelles politiques de l'emploi a également participé à la stigmatisation des personnes sans-emploi et au renforcement d'une perception négative d'elles-mêmes, voire au sentiment de honte ainsi qu'à des comportements d'évitement et de désengagement.

Ainsi que le faisait remarquer Jean-Claude Barbier dans un bilan des politiques européennes d'activation à l'emploi, la mise sur pied de ces politiques a souvent reposé sur un pari purement behavioriste bien incertain : celui d'une réponse positive des populations à des stimuli économiques, le tout devant générer de nouvelles représentations. Pourtant, ajoute-t-il, « il fait peu de doutes que les réformes, sur le plan idéologique, n'ont (...) pas convaincu les populations »⁵. Fondamentalement, les socles anthropologiques⁶ nécessaires à la construction de ce nouveau sujet actif - qu'il s'agisse finalement de l'intervenant ou du destinataire de ces mesures - n'ont guère été débattus. Quel sens donner aux expressions « s'activer », « travailler sur Soi » quand il apparaît que souvent, bien des personnes ont été abîmées par la vie ou ne disposent pas des moyens suffisants pour se tirer d'affaire toutes seules⁷ ? Comment encore faire des paris en matière de politiques sociales sans prendre à bras le corps la question des inégalités, sans nous rendre compte que nous avons créé « tant de souffrances psychiques et émotionnelles alors que notre niveau de richesse et de confort est sans précédent dans

⁵ BARBIER J.-Cl., « Pour un bilan du *workfare* et de l'activation de la protection sociale », in CASTEL R., DUVOUX N., *L'avenir de la solidarité*, Paris, Presses Universitaires de France, la vie des idées.fr, 2013, p. 64.

⁶ BRAHY R., VRANCKEN D., « Se réaliser comme sujet dans un atelier-théâtre pour tenter de « s'en sortir » », *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 09 mai 2012. URL : <http://sociologies.revues.org/3964>.

⁷ CASTEL R., « Qu'est-ce qu'être protégé ? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale » in GUILLEMARD A.-M. (Ed.), *Où va la protection sociale ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, pp. 101-117.

l'histoire de l'humanité ? »⁸. Il ne suffit pas seulement de vouloir activer les personnes mais de leur proposer quelque chose et prendre au sérieux le vieil adage, un peu vite oublié, il est vrai, mais aujourd'hui démontré par Richard Wilkinson et Kate Pickett, suivant lequel *l'égalité est meilleure pour tous* ! Oser, en somme, remettre la question du bien-être, de l'égalité et de la qualité de la vie au cœur des débats et de nos politiques sociales. Il y a là une réelle urgence car, avec la mise sur pied de l'Etat social actif, nous avons bel et bien assisté à l'émergence de tout un ordre de la procédure et de la protocolisation sous l'apparence tranquille, mais tatillonne, de nouvelles formes de sollicitude publique⁹. Or, celles-ci pourraient bien, dans le climat lié aux vagues d'attentats terroristes que nous connaissons depuis 2015, faire basculer les démocraties occidentales dans des régimes qui ne gouverneraient plus par la protection des populations mais... par la peur. Nous l'avons vu, l'intervention publique ne se contente pas de paroles. Elle passe également par la mise en place de procédures et de protocoles de suivi, l'administration de preuves passant par des objets, des documents destinés à asseoir la saisie des parcours : documents d'identité, CV, justificatifs, factures, bordereaux de versement, feuille d'impôts, dossier médical, carnet de mutuelle, formulaires, grilles horaires, conventions, contrats, lettres, petites annonces, etc. Au-delà, la mise en place de banques de données, le recours aux nouvelles technologies d'identification, l'insistance sur la traçabilité inscrivent les nouveaux dispositifs institutionnels dans une volonté de rationalisation gestionnaire des services au sein d'un Etat devenant progressivement un « Etat de sécurité » (*Security State*). Sans doute l'Etat social actif se situe-t-il à un tournant de son développement. A force de confondre sécurité et protection, le risque est bien de le voir glisser vers un Etat de sécurité active, bien différent de ce que le XXème siècle et les régimes autoritaires nous ont offert jusqu'ici. Mais ceci est une autre histoire.

⁸ WILKINSON R., PICKETT K., *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous*, Paris, Les petits matins/Institut Veblen/Etopia, 2013, p.31.

⁹ VRANCKEN D., *Le Nouvel Ordre Protectionnel. De la protection sociale à la sollicitude publique*, Lyon, Parangon, Situations et critiques, 2010.