

## LE TRAVAIL SOCIAL A L'EPREUVE DES TRANSFORMATIONS DES POLITIQUES SOCIALES

**Pierre REMAN**

Directeur de la FOPES

Université Catholique de Louvain

[reman@opes.ucl.ac.be](mailto:reman@opes.ucl.ac.be)

### Introduction.

Cet article est le reflet d'un exposé fait lors du deuxième congrès international des formateurs en travail social et des professionnels francophones de l'intervention sociale, le 3 juillet 2007. Cet exposé avait pour but de tisser une toile de fond sur laquelle s'est accrochée une série d'analyses et de réflexions produites par des ateliers et des laboratoires de production d'idées et de propositions émergents des pratiques de travail social contemporaines. La forme de cette toile de fond est simplement celle d'un triptyque décrivant dans les grandes lignes les trois grands paradigmes de protection sociale qui se sont succédés et opposés depuis la mise sur pied des États sociaux modernes après la seconde guerre mondiale.<sup>1</sup> Sur cette base, je tenterai d'évoquer quelques liens qui existent entre les différentes conceptions du travail social et les différents paradigmes en question.

### 1. Première partie du triptyque: le paradigme fondateur.

On connaît l'importance historique du "projet d'accord de solidarité sociale" négocié et conclu en avril 1944 par des représentants des travailleurs et des représentants des employeurs. Véritable pacte social, ce projet d'accord a jeté les bases du système belge de sécurité sociale tel que nous le connaissons encore aujourd'hui. Avec l'objectif de "soustraire de la crainte de la misère, les hommes et les femmes laborieux", s'affirmaient les valeurs de justice, de solidarité et de dignité. Le principe de l'assurance sociale impliquant droits contributifs d'une part et redistribution des revenus d'autre part était confirmé et la gestion paritaire installée comme mode de gouvernement de la sécurité sociale. A la même époque, la Conférence internationale du travail réunie à Philadelphie a adopté une déclaration qui redéfinit les buts et les objectifs de l'Organisation internationale du Travail (OIT). François-Xavier Merrien souligne l'importance de cette déclaration de Philadelphie de 1944 et sa contribution à l'élaboration d'un socle épistémologique commun (appelé le consensus de Bretton woods) à tous les systèmes de protection sociale et en particulier aux systèmes européens.<sup>2</sup> On pourrait en souligner les caractéristiques suivantes:

- Conception de l'individu comme étant partie "des êtres humains qui "quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales". C'est aussi une conception de l'individu comme personne confrontée à des risques sociaux, c'est à dire à des événements dommageables collectivement

---

<sup>1</sup> Cet exposé s'inspire des ouvrages suivants: François-Xavier Merrien, Raphaël Parchet et Antoine Kernen, L'Etat social, une perspective internationale, Armand Colin, 2005 et Patrick Feltesse, Pierre Reman, La sécurité sociale, Couleur livres, 2006.

<sup>2</sup> François-Xavier Merrien, L'Etat social face à la globalisation, une perspective internationale comparée, Recherches sociologique, 2-3, 2005.

prévisibles et qui n'engagent pas d'abord les responsabilités individuelles mais les responsabilités collectives.

- Conception de la société comme industrielle, société qui permet d'accumuler les richesses mais qui laissée à elle-même produit des "imperfections" qu'il s'agit de combattre. Dans ce sens, il importe "d'assurer une reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique". Dans ce sens, "la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu".
- Conception positive de l'État et en particulier de l'État social dont le cahier des charges comprend: "la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie, l'extension des mesures de sécurité sociale et des soins médicaux complets, une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs, la protection de l'enfance et de la maternité, un niveau adéquat d'alimentation, de logement et des moyens de récréation et de culture et enfin la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel".
- Conception du progrès impliquant "une participation équitable aux fruits qu'il permet en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail".
- Une conception positive et large du travail. Le travail n'est pas considéré seulement comme une peine mais comme une activité qui ouvre le droit à la protection sociale et qui permet à l'individu de participer à la société et "d'avoir la satisfaction de donner toute la mesure de leur habilité et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien commun".
- Conception "keynésienne" des politiques sociales. Le social est présenté comme une condition de la prospérité économique. Pas comme une simple conséquence. Encore moins comme une charge. Dans ce sens, la pauvreté n'est pas seulement un état de détresse qui frappe les plus démunis mais elle "constitue un danger pour la prospérité de tous".

L'essor de ce paradigme a fortement influencé les conceptions du travail social. Les politiques d'assurance et de solidarité ont permis au travail social de se déployer, de se diversifier et de se professionnaliser. Les administrations et institutions publiques et privées de l'État social se sont fortement développées et ont eu recours à des travailleurs sociaux de plus en plus spécialisés sur des segments particuliers de la législation sociale. Outre des tâches administratives et parallèlement à celles-ci, des fonctions de représentation de catégories particulières se sont élargies : groupement de chômeurs au sein des organisations syndicales, mouvements de personnes handicapées, associations de pensionnés et de prépensionnés... Le travail social a investi le secteur de l'éducation permanente et y a trouvé des ressources cognitives pour construire des projets d'animation socioculturelle et d'interpellation politique. Tout cela sans oublier le travail et l'action communautaires qui se sont déployés dans de multiples domaines.

Certes, les politiques d'assistance n'ont pas disparu mais elles ont été considérées comme résiduelles et provisoires. Le travail social dans ce contexte a été pensé moins comme un travail purement assistanciel mais d'aide sociale dans un objectif d'assurer un minimum de dignité aux personnes les plus défavorisées.

Ce paradigme fondateur a accompagné l'essor de la protection sociale. Il se renforça durant les 30 années qui suivirent la deuxième guerre et se perpétua grâce au développement d'une

politique contractuelle qui s'exprima dans la création des institutions de la concertation sociale: la « Déclaration commune sur la productivité » en 1954 qui confirma, 10 ans après, les objectifs visés par le projet d'accord de solidarité sociale, accords interprofessionnels de programmation sociale qui confortèrent dès 1960, le rôle des interlocuteurs sociaux dans l'élaboration de la programmation sociale. Situés au niveau central, ces accords ont eu une influence positive directe et indirecte sur le développement de la sécurité sociale jusqu'en 1976 que cela soit dans le domaine du financement ou dans celui des prestations. Ensuite, dans un tout autre domaine, on a assisté en 1963 à une application de la logique de la concertation à tout le secteur de l'assurance maladie, patrons, syndicats, médecins et mutualités s'accordant après un long conflit sur le principe des accords médico-mutuellistes comme forme centrale de régulation dans le domaine des soins de santé.

Certes des tensions et conflits continuèrent à émailler l'évolution de ce compromis global mais ils ne touchèrent pas à sa dynamique d'intégration sociale et de redistribution. L'expression « société de transferts » s'applique parfaitement à une société qui a connu, pendant plus de trente ans, un rythme de croissance des prestations sociales deux fois plus importantes que celui du PIB et par conséquent de voir la part de l'ensemble des dépenses dans le PIB passer de 11,6% en 1950 à 29,7%. La période 1960-1975 fut en effet pour la sécurité sociale une période de développement important qui s'exprima par :

- Une extension de son champ d'application :
  - Extension de l'assurance maladie à quasiment toute la population ;
  - Ouverture du droit à l'assurance chômage aux étudiants ;
  - Octroi d'allocations familiales aux enfants d'invalides, chômeurs et pensionnés.
- Une amélioration de la couverture des risques.
  - Amélioration des prestations minimales et revalorisation continue ;  
Application du mécanisme d'adaptation au Bien-être suite à l'accord interprofessionnel de 1971 ;
  - Enrichissement permanent de la nomenclature des soins médicaux.
- Un rapprochement des statuts :  
  
Fusion des régimes ouvriers et employés dans le secteur des pensions et fin du financement par capitalisation au profit d'un financement par répartition.

Cette évolution sociale a été compatible et même constitutive d'un modèle de croissance « fordiste » fondé sur l'augmentation des niveaux de vie, la redistribution des revenus, la modernisation des entreprises et l'augmentation constante de la productivité. Sur le plan socio-économique et malgré la survenance de conflits sociaux importants liés aux premières phases de désindustrialisation et de restructuration, le modèle de concertation sociale a continué à se développer dans différents domaines en structurant des pratiques de compromis complexes et en faisant intervenir non seulement entre les organisations ouvrières et patronales mais aussi les organisations mutualistes, les syndicats médicaux, les organisations d'agriculteurs et de travailleurs indépendants.

## 2. Deuxième partie du triptyque: l'émergence du paradigme néo-libéral.

Fin des années 1970 et surtout au début des années 1980, le système de sécurité sociale fut mis à mal. D'abord, sur le plan économique, le choc pétrolier de la moitié des années 1970 a été le révélateur d'une modification importante du modèle de croissance et de redistribution. Les fondements de l'économie belge se détériorent: inflation, déficit de la balance commerciale, endettement de l'État, désindustrialisation profonde et croissance exponentielle du chômage. En lien avec ce contexte, la dynamique de la concertation sociale s'essouffle et les interlocuteurs sociaux ne parviennent plus à conclure des accords interprofessionnels et ce pendant 10 ans. Le déficit grandissant des Finances Publiques empêche les gouvernements d'être, comme dans le passé, des « facilitateurs » des compromis entre les interlocuteurs sociaux. Dès le début des années 1980, une dévaluation et les mesures d'accompagnement ont été la manifestation d'une mutation profonde de la philosophie du système de sécurité sociale à la fois dans ses visées et dans ses formes.

L'équilibre entre l'économique et le social fut redéfini, le social n'étant plus considéré comme une condition mais comme conséquence du développement. La phrase devenue célèbre du Chancelier allemand Helmut Schmidt « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après demain » constitua la ligne de conduite des gouvernements belges des années 1980. Outre l'assainissement des finances publiques, la priorité fut donc accordée à la profitabilité des entreprises et à leur compétitivité, quitte à ce que la sécurité sociale soit mise dans une situation d'austérité en attendant des jours meilleurs. Sur le plan idéologique, le consensus sur l'efficacité de la sécurité sociale a été mis en débat. Le mode de financement basé essentiellement sur les salaires ne freine-t-il pas la compétitivité ? Le niveau des prestations n'engendre-t-il pas des situations de trappe au chômage ? L'absence de sélectivité n'explique-t-il pas la persistance de situations de pauvreté ? S'emparant de ces questions, des discours d'inspiration néo-libérales ont fait entendre leurs voix : la sécurité sociale aurait fait son temps et il conviendrait qu'elle passe la main aux assurances commerciales et qu'elle limite son champ de la garantie des ressources aux plus démunis. Un nouveau paradigme voit le jour sous le nom de consensus de Washington, feuille de route d'une véritable révolution conservatrice mise en œuvre concrètement par les gouvernements Thatcher au Royaume-Uni dès 1980 et Reagan aux USA en 1981.

Quelles sont les grandes caractéristiques du consensus de Washington ?

- La conception de l'individu comme personne confrontée à des risques sociaux laisse la place à la figure de "l'entrepreneur de soi"<sup>3</sup>, de l'individu responsable et soucieux de détenir le maximum d'autonomie et d'indépendance.
- La société, selon cette conception est une société de marché c'est à dire une société dans laquelle les liens marchands devraient s'étendre à l'ensemble de la vie économique et sociale.
- Les activités régulatrices et redistributrices auraient des effets négatifs sur la croissance et donc sur la prospérité. Les institutions de redistribution des revenus (fiscalité et sécurité

---

<sup>3</sup> Voir à ce propos, Thomas Périlleux, Se rendre désirable. L'employabilité dans l'Etat social actif et l'idéologie managériale, in Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers, L'Etat social actif, vers un changement de paradigme, PIE.-Peter Lang, 2005.

sociale) seraient rendues responsables du manque de prospérité. Pire elles renforceraient les plus démunis dans leur situation de dépendance par les multiples pièges à l'emploi générés par les politiques redistributrices.

- Les élites politiques et administratives de l'Etat social ne représentent pas, selon cette conception, l'intérêt général mais leurs simples intérêts particuliers. Ils finissent par abuser de leur position. Si l'on veut satisfaire au mieux les usagers, il est préférable de faire jouer la concurrence et privatiser la sécurité sociale.
- L'efficacité des politiques sociales passe par une sélectivité renforcée au profit des plus démunis.
- Le développement social n'est nullement une condition de la prospérité économique mais une conséquence d'une politique d'offre efficace.

Dans ce contexte, on a assisté à une véritable réhabilitation et médiatisation du travail assistanciel. Il n'a plus été considéré comme résiduaire mais comme étant central pour soulager ceux qu'on a commencé à appeler "les plus défavorisés" ou les "nouveaux pauvres". En revanche, le travail social lié à l'État social assurantiel a fait l'objet de critiques inspirées du paradigme néolibéral. Il a d'abord été jugé coûteux sous le triple effet de son extension, sa professionnalisation et sa syndicalisation. Il a ensuite été jugé comme inefficace dans le sens où il se serait mis d'abord au service non pas des plus défavorisés mais des classes moyennes qui vu leur capital culturel et leur capital social ont pu orienter la distribution des prestations sociales à leur profit. Enfin, sa légitimité a été mise en question car non soumis aux règles de la concurrence seule capable, selon cette conception, de briser des positions catégorielles jugées abusives.

Comme dans la plupart des pays européens, le modèle belge de protection sociale a été bousculé par cette révolution conservatrice mais il a résisté et a pu éviter un renversement de perspective. On a davantage assisté à un phénomène d'hybridation qu'il serait trop long d'expliquer dans le cadre de cet article.<sup>4</sup> Notons cependant qu'au nom d'une politique dite de redressement et sous le couvert de la lutte contre le déficit de la sécurité sociale, les recettes furent augmentées à travers le dé plafonnement des cotisations sociales et la création d'un fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale. Parallèlement, les prestations furent revues à la baisse : révision du statut fiscal dans un premier temps, ensuite baisse des allocations de façon sélective au nom de la défense des intérêts des plus démunis. En matière de soins de santé, des instruments de programmation et de planification se sont développés, et des lits dans des maisons de repos et de soins ont été créés pour pallier la suppression de lits dans les hôpitaux.

De 1984 à 1987, à l'image de ce qui s'est produit pour les actifs, des sauts d'index ont été imposés aux allocations sociales sauf pour les minima, ce qui a fait dire au gouvernement que le sort relatif des plus démunis a été préservé par des mesures de sélectivité. Parallèlement à cela des aides fiscales furent octroyées pour favoriser les assurances complémentaires particulièrement en matière de pensions. Plus significatif qu'une énumération de mesures, la diminution relative de la part de la sécurité sociale dans le PIB indique la rupture qu'ont connue les années 1980 par rapport à l'évolution des années précédentes.

---

<sup>4</sup> Pour un développement plus détaillé, voir Pierre Reman et Philippe Pochet, Transformations du système belge de sécurité sociale in Pascale Vielle, op cit.

En effet, on constate que le ratio Prestations sociales/PIB passe de 9,6% en 1956-1957 à un maximum de 24,6 % en 1983, soit une multiplication par un facteur de 2,5% en moins de 30 ans. Cependant, à partir de cette année, c'est à recul de ce ratio auquel on assiste puisqu'à la fin des années 1980, la part de la protection sociale dans le PIB diminue de 2 points pour passer à environ 22%.<sup>5</sup>

Malgré ces ajustements importants, il n'y a pas eu renversement de paradigme conduisant vers un modèle d'inspiration néo-libérale. Il existe des raisons liées au système politique belge. Le mode de scrutin proportionnel et le fait que les gouvernements soient des gouvernements de coalition rendent difficiles des solutions de rupture radicale. Une autre raison importante tient au fait que les interlocuteurs sociaux qui cogèrent le système de protection sociale ont maintenu leurs préférences de négocier leurs différends à l'intérieur du modèle plutôt que contre le modèle. Enfin, l'opinion publique n'a pas soutenu sur le plan électoral ceux qui préconisaient un changement radical de paradigme.

## 2. Troisième partie du triptyque: le paradigme de l'État social actif.

Le paradigme de l'État social actif a fait son apparition après une période dite de modernisation de la sécurité sociale. Ce terme de modernisation signifie que le système a été adapté à un contexte économique et politique en profonde mutation en particulier par la création de l'Union économique et monétaire européenne. Cette période qui a couvert la fin des années 1980 et la décennie 1990 a été marquée par la volonté du gouvernement de garantir l'équilibre de ses finances et d'élaborer une gestion globale de la sécurité sociale. Les principes d'assurance et de solidarité ont été maintenus mais la sélectivité a été renforcée. Le financement s'est de plus en plus inscrit dans les objectifs des politiques du marché du travail visant le relèvement des taux d'emploi et certaines allocations ont été activées pour stimuler l'offre de travail.

Cette période de modernisation par les réformes qu'elle a connues en matière de pensions, de soins de santé et d'assurance chômage a annoncé l'émergence d'un nouveau paradigme, celui de l'État social actif.

Ce paradigme est alimenté par un double renoncement et par un pari. Le premier renoncement est celui du maintien et de la perpétuation du paradigme de référence. L'argument évoqué est assez simple à comprendre: "On changerait d'époque, il faudrait changer d'Etat Providence". Et d'évoquer la mondialisation économique, le vieillissement démographique, le chômage endémique; la "crise" de la famille traditionnelle. Le renoncement s'adresse aussi aux politiques néo-libérales. Le tribut à payer pour soutenir la croissance est trop lourd en termes de croissance des inégalités, de pauvreté et de cohésion sociale. La croissance de pauvreté des enfants dans les pays qui ont emprunté cette voie là, constitue un véritable repoussoir. Le pari est le suivant: on peut concilier prospérité économique et progrès social mais il y a un passage obligé à savoir: l'augmentation de la participation au travail c'est à dire dans le jargon économique, le relèvement des taux d'emploi. On assiste donc à une ambition de dépasser l'opposition entre le paradigme fondateur et le paradigme néo-libéral en proposant une nouvelle conception de la question sociale et de nouvelles façons de faire pour la traiter. Quels en sont les traits les plus caractéristiques ?

- Conception de la question sociale. Celle-ci s'exprime moins dans les termes de l'insécurité d'existence liée à la faiblesse des revenus qu'en termes d'exclusion sociale définie comme

<sup>5</sup> Pierre Reman et Philippe Pochet, op cit.

une d'impossibilité qu'ont certaines personnes d'exercer leurs droits économiques et sociaux.

- La figure emblématique du sujet n'est pas l'individu qui cotise pour lui et pour les siens dans un objectif de se prémunir face aux risques liés à sa condition de travailleur. Il s'agit d'un individu qui a certes des droits à la liberté, à la protection et à la sécurité mais qui a des devoirs. Le premier de ceux-ci est de prendre ses responsabilités afin de gérer son parcours professionnel comme un véritable entrepreneur de soi. Sa rationalité est celle d'un individu qui cherche à être autonome c'est à dire à avoir le maximum d'indépendance vis à vis des allocations sociales.
- Les causes de l'exclusion sociale seraient moins à rechercher dans les imperfections du marché que dans le manque d'employabilité c'est à dire de capacités de l'individu à s'inscrire sur le marché du travail d'une part, et des discriminations des institutions d'intégration d'autre part parmi lesquelles se situent l'école et l'entreprise.
- Les activités régulatrices des politiques sociales doivent se penser non pas en termes de protection face aux marchés (démarchandisation) qu'en termes d'incitation et de facilitation à l'intégration au marché du travail. Dans ce sens, l'indicateur "taux d'emploi" se situe au premier plan des indicateurs d'efficacité des politiques sociales.
- Les techniques mises en œuvre ne se limitent plus à l'organisation sur une grande échelle de l'assurance et de la solidarité mais s'orientent vers des dispositifs de ciblage, de discrimination positive et de contractualisation de l'aide sociale. Au nom de la promotion d'une culture de la responsabilité, les liens entre droits et devoirs sont redéfinis dans une optique plus individuelle.

A la lecture de ces caractéristiques, on voit apparaître le caractère profondément ambivalent du projet d'Etat social actif. Du paradigme fondateur, il a gardé les principes d'assurance et de solidarité, la prévalence du caractère public des assurances sociales ainsi que le mode de gestion basé sur la concertation. Mais il y a aussi de nettes inflexions. Les politiques sociales sont liées plus étroitement, si non subordonnées aux politiques d'emploi, les dispositifs de « marchandisation » priment par rapport aux dispositifs de garantie des ressources et la notion de responsabilisation s'impose de plus en plus dans le vocabulaire non seulement sur le plan collectif mais aussi sur le plan individuel avec le risque de voir réapparaître de façon excessive la notion de faute.

Dans ce contexte, le travail social est appelé à se transformer. Trois scénarios peuvent être esquissés en guise de conclusions. Le premier scénario verrait s'imposer uniquement la version dure de l'Etat social actif. Dans ce scénario, la remise en cause des politiques sociales et de leurs objectifs de réduction des inégalités conduirait à leur dualisation: privatisation grandissante d'une part et extension de l'assistance d'autre part. Le peu d'avancées concrètes en matière de financement, de formation, de conciliation entre vie de travail et vie de famille, d'amélioration des conditions de travail et de promotion de l'économie sociale laissera le champ libre à une conception "workfariste" de la protection sociale. Dans cette optique, la dimension assistancielle du travail social prévaudra dans un contexte de flexibilité grandissante et de croissance des inégalités.

Le deuxième scénario est celui de la contractualisation de l'aide sociale mais dans un contexte où le financement de la sécurité sociale est assuré et la lutte contre les inégalités est maintenue comme objectif. Le travail social se verrait de plus en plus sollicité pour assurer des missions d'aide et d'accompagnement à la réinsertion. L'enjeu est la constitution d'une forme de magistrature sociale si dans le travail social les fonctions de contrôle, de jugement et de sanction prévalent au nom du principe de responsabilité et de l'équilibre entre droits et devoirs.

Le troisième scénario est le plus ambitieux. Il s'agirait d'enrichir le contenu des politiques actives pour qu'elles aillent au-delà de la participation au marché du travail pour intégrer d'autres formes de participation à la société. Le travail social, dans ce contexte serait un travail de co-construction avec les usagers d'un ensemble de politiques et de dispositifs de participation citoyenne reconnus collectivement comme indispensables au lien social. Cette ambition habite les écoles sociales. Il est important qu'elles gardent ce cap.