

Caractérisation de l'État social actif

Guillermo Kozlowski

Nous avons proposé une généalogie de l'État social actif, avec les problématiques qu'il impose, et les déplacements qu'il opère. La proposition maintenant, complémentaire de la précédente, est de tenter de le cerner par sa logique d'action.

« Des orientations également dynamiques semblent correspondre à des intentionnalités divergentes : simultanément d'un retour à l'objectivisme médical et d'une fuite en avant dans la culture psychologique par exemple, ou renforcement des contrôles centralisés appuyés par informatique et encouragements donnés aux mouvements associationnistes pour maximiser les responsabilités de l'initiative privée.

Si unité il y a, elle ne s'exprimera donc pas à partir d'un simple inventaire de ces approches. Le principe devra en être cherché sur un autre plan que celui de la description empirique, celui de la complémentarité de ces pratiques à partir d'une commune visée. On pourrait dire alors que ces différentes orientations manifestent un même parti pris réductionniste sur le modèle d'humanité qu'elles constituent en cible de leurs interventions. Elles peuvent ainsi s'inscrire dans une stratégie générale de gestion des différences, des fragilités et des risques qui paraît caractériser les sociétés néolibérales »¹.

Autrement dit, on ne peut comprendre l'État social actif à partir du catalogue des mesures ou des approches qu'il implémente. Il faut appréhender les différents mécanismes qu'il installe dans leur cohérence. Bien entendu il y a toujours la tentation de montrer que tel ou tel dispositif est aberrant, et souvent il l'est vraiment. Mais, on ne peut s'épargner de comprendre comment il s'attache à une certaine cohérence d'ensemble, parce que, de fait, c'est au regard de celle-ci que ces dispositifs sont évalués et pensés. On ne peut pas se contenter de railler ou dénoncer un aspect de l'activation, dans la mesure où il rejoint la pensée majoritaire sur l'efficacité du travail social.

Mais surtout, comprendre le fonctionnement de l'État social actif est d'autant plus nécessaire qu'il est extrêmement doué pour capturer, pour adapter des pratiques et les faire fonctionner selon sa logique. Il n'a pas de grands principes à affirmer car sa capacité à penser les comportements en termes économiques, le rend très versatile. Contrairement à l'État libéral, il ne souhaite pas limiter le rôle de l'État mais capter des comportements au profit du développement du marché. L'État social actif ne s'attaque pas de front à la politique sociale, il lui demande « seulement » de s'adapter aux logiques de la concurrence. Souvent, cette exigence ne prendra que la forme de minuscules réformes, de tous petits changements. Or, dès qu'on s'intéresse à la logique de ces innovations, on comprendra qu'elles ne sont en rien anodines : elles transforment profondément l'action sociale. Et ces changements sont d'autant plus efficaces que leurs initiateurs connaissent très bien le terrain social.

Deux questions donc, d'une part quelle est la logique de l'État social actif ? D'autre part, en quoi diverge-t-elle des logiques d'émancipation qu'on peut développer dans l'éducation populaire ?

1 CASTEL Robert, préface à *La gestion des risques*, éditions de minuit, 2011, p.194.

Autonomie comme objectif absolu

L'autonomie est l'objectif omniprésent de l'État social actif, on le retrouve systématiquement, depuis l'assistance aux SDF jusqu'à la formation universitaire. L'autonomie est toujours évoquée comme objectif, un objectif proprement inatteignable. De fait, l'objet d'attention est le manque d'autonomie (Robert Castel parle d'individus par défaut). Or, il manquera toujours un petit quelque chose, une petite compétence, un quelconque comportement pour être autonome. Ne serait-ce que parce qu'être autonome implique une capacité d'adaptation. Or, les contraintes varient sans cesse. Dans l'État social actif; l'individu se construit en s'adaptant. Cette exigence peut paraître anodine et même assez sympathique. Mais ce « parcours de construction » n'est pas sans importance : s'adapter implique une démarche, certaines techniques, un mode de savoir particulier. Et de la même manière, empêche ou dévalorise d'autres modes de savoir et d'agir.

Cette adaptation généralisée² extrêmement encadrée, car il ne s'agit pas de s'adapter n'importe comment ni à n'importe quoi, est une manière d'agir sur le comportement des gens. L'activation n'est pas un moyen, c'est l'objectif.

Cette recherche (activation) n'est pas une question symbolique ou morale, elle a des effets bien réels. Elle intègre les gens dans une certaine logique. Tout comme s'occuper de l'émancipation, c'est déjà une émancipation. Et c'est peut-être là que se trouve son aspect sympathique, cet appel au changement, au devenir, ressemble aux problématiques d'émancipation.

Mais ce sont deux problématiques bien différentes. Dans l'État social actif, la problématique est toujours personnelle. « Comment je m'adapte ? Quelles sont mes compétences ? Comment je peux devenir une réponse au problème du marché ? » Mais aussi, un appel permanent au sacrifice : « Que puis-je abandonner parce qu'inutile ? Qu'est-ce qu'il me faut sacrifier pour être plus performant ? » A contrario, l'émancipation pose des questions – et n'impose pas de réponses – qui peuvent être portées par un individu ou par un groupe et qui, en aucun cas, ne seront des questions personnelles. L'émancipation, c'est comprendre dans quels mécanismes nous nous trouvons. Jamais ces mécanismes ne seront personnels, car ils traversent les individus et les groupes. Autrement dit, l'émancipation pose toujours la question du savoir et du pouvoir. Comment le pouvoir s'exerce-t-il ? Sur quel type de sujet ? Quel savoir produit-il ? Quel type de savoir marginalise-t-il, déplace-t-il ou empêche-t-il ? Mais surtout comment agir avec les savoirs singuliers que nous pouvons produire ?

Dans l'État social actif, le savoir est toujours celui des experts, c'est à leur mode de savoir objectivé qu'il faut s'adapter.

L'objectivation comme mode de savoir

« 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) »³ disait Frank Vandembroucke à propos de la responsabilisation prônée par l'État social actif. En voici une préoccupation très généreuse !

En effet, pour les partisans de l'activation, c'est la démarche qui compte. Qu'importe le résultat, c'est

2 Sans rentrer dans les détails, l'adaptation telle que Darwin la présente est le fruit du hasard. Lors de grands changements certains caractères secondaires d'une espèce s'avèrent comporter un avantage décisif dans un contexte nouveau. Mais il n'est pas possible de prédire lesquels, simplement parce qu'on ne sait pas quelle sera la nouvelle situation. L'adaptation se fait par hasard et au niveau de l'espèce. Ici l'adaptation est individuelle, et on prétend pouvoir prévoir quels caractères seront déterminants. Il y a un mélange entre des processus naturels et des processus sociaux. L'idée est que c'est un processus de sélection naturelle qui joue, donc pas de responsabilité sociale sur les résultats.

3 Discours de Frank Vandembroucke le 13 décembre 1999: Exposé Den Uyl (L'État social actif)

la démarche qui compte ! Mais pour pouvoir, juger, évaluer, encourager, développer un comportement, il faut le traduire dans une logique formelle.

Que ce soit dans le management d'entreprise ou d'association, ou dans l'éducation, la manière d'agir est semblable. Il faut trouver, de manière formelle, quels sont les comportements utiles. L'objet même de cette politique est le comportement. Pour construire cet objet, il faut formaliser, objectiver les comportements. Comportement de recherche d'emploi, les compétences du savoir être, ou plus simplement l'assiduité, etc.

L'approche par compétences dans l'enseignement et la formation est certainement la démarche la plus aboutie dans ce sens. Par exemple, de manière formelle, on avance que « prendre la parole en public » est un élément important dans l'efficacité de quelqu'un. Cela peut aussi bien s'appliquer à son travail, son activité syndicale, ou une réunion de famille.

Les compétences sont à la fois naturelles et sociales (voir note de bas de page 25). Naturelles parce que valables partout, et sociales parce liées à l'évolution de la société. Elles relèvent donc de la compétence des experts dans la mesure où elles sont naturelles et s'imposent à la société dans la mesure où elles sont sociales.

« L'élément nouveau, c'est que le diagnostic est complètement délié de la prise en charge. Le professionnel de la santé mentale agit ainsi comme un expert, c'est-à-dire comme un spécialiste dont le jugement est objectivé en tant que pièce essentielle d'un dossier, sur lequel des décideurs, ensuite, s'appuieront pour fonder leur propre jugement, qui, lui, aboutira à des options pratiques »⁴.

Ce type de savoir objectivé n'est pas une simple variation dans la formulation, il dit autre chose. Il est un point de vue, et il est celui de l'expert. À mi-chemin entre l'administratif et le spécialiste, l'expert sert de cheville ouvrière pour permettre la gestion du social.

C'est bien ce que propose, de manière très explicite, Frank Vandebroucke pour qui « L'État social actif ne dirige pas mais délègue. Il ne doit pas être une autorité purement donneuse d'ordre, mais une autorité qui oriente les individus et les organismes en les encourageant à choisir les voies voulues »⁵.

Orienter les individus et les institutions et déléguer le reste. C'est bien ce qui a été fait, non pas parce que le pouvoir a été cédé à d'autres instances, mais parce que le pouvoir s'exerce désormais à ce niveau-là, dans tous les dispositifs de tri basés dans le savoir d'experts.

« C'est pour cette raison qu'ils [les opérateurs de terrain] reçoivent davantage d'autonomie administrative pourvu qu'ils s'engagent vis-à-vis de l'autorité à obtenir des résultats »⁶.

Par exemple, de plus en plus les subsides sont liés au travail avec un public particulier. Et ce sont des experts qui vont déterminer ce public cible. Découper un public cible est un choix essentiel, il conditionne largement le type de travail, le type de savoir pertinent pour ce travail, le type d'objectifs que l'on peut se donner, et bien entendu le mode d'évaluation pertinent. Il détermine largement le travail qu'il est possible d'effectuer, et laisse hors-jeu beaucoup d'autres approches possibles. Va-t-on cibler un public selon l'âge ? Selon la condition sociale ? Selon le niveau d'études ? D'après son potentiel d'employabilité ? Selon son lieu d'habitation (et encore... un quartier ? Une barre d'immeubles ? Une ville ?). C'est loin d'être équivalent.

Par ailleurs, si on entend autonomie dans le sens donné précédemment, comme une exigence à s'adapter, les institutions demandent à tous les opérateurs de s'adapter à tout. Oublier les principes, les singularités, l'histoire, adopter les nouveaux dispositifs, enseigner les nouvelles compétences dès que des experts les proposent.

4 CASTEL Robert, *La gestion des risques*, Les éditions de Minuit, 1981, p.122.

5 Discours de Frank Vandebroucke le 13 décembre 1999: Exposé Den Uyl (L'État social actif)

6 Discours de Frank Vandebroucke le 13 décembre 1999: Exposé Den Uyl (L'État social actif)

À un étage, un expert objective les compétences à acquérir et plus bas, quelqu'un forme à cette compétence. Où reste-t-il de la place pour une personne porteuse d'un savoir, d'une expérience, d'une histoire ? Dans la formation, il n'y a pas de place pour un autre savoir que celui de l'expert. Son destinataire n'a pas son mot à dire parce qu'il reçoit un savoir qui lui manquait. Et par ailleurs, le formateur n'a plus grand-chose à dire... puisque c'est l'expert qui a diagnostiqué ce qui manquait à travers les référentiels et autres grilles d'objectivation ! Cette manière d'objectiver dépossède la personne de son problème. Or, s'il y a une chose sur laquelle chacun a des connaissances, c'est justement ce dont il pâtit, c'est-à-dire ses problèmes.

Si, bien entendu, l'émancipation n'est pas à l'opposé de toute formalisation, son approche se doit néanmoins d'être beaucoup plus empirique. En ce sens, elle s'approche des situations dans leur complexité. Lorsque l'expert objective, s'efface, s'amenuise, se perd la complexité d'une situation, de l'expérience, la possibilité d'élaborer un savoir singulier sur la vie. Imposer le savoir d'après lequel on doit agir permet de contrôler le comportement.

En d'autres mots, dans la logique de l'activation, l'utile doit être formalisable, et l'inutile doit être sacrifié au nom de l'autonomie.

A l'opposé de ce sacrifice, il y a une pensée du conflit comme multiplicité.

Or, cette objectivation « inutile-utile » ne se situe pas seulement au moment de la prise en charge, elle est permanente.

L'évaluation comme mode de fonctionnement

S'adapter est une tâche infinie. Par conséquent, évaluer ces adaptations sera tout autant permanent et devra se réaliser, idéalement, en temps réel. Nos actes doivent être formellement évaluables, tout ce qui y résiste est jugé inexistant.

Que mesurer sinon les compétences ? Mais aussi le nombre de démarches, la quantité de réponses à des offres d'emploi, par exemple. Ou encore l'assiduité d'un stagiaire à une formation. Ces appréciations pourraient paraître arbitraires ou non pertinentes, parce qu'elles ne donnent pas d'indications fiables sur la recherche réelle d'un emploi ou sur l'apprentissage. Mais elles sont tout à fait pertinentes en considérant que l'objectif recherché est de mesurer le respect, ou plutôt l'acquisition, d'une démarche formelle.

L'objet de ces évaluations est un comportement. La démarche formelle est l'objectif et non le moyen. L'évaluation n'est pas une manière de regarder quelqu'un, mais une manière de le constituer. Cet acte regarde l'individu lui-même, ses capacités, sa valeur en tant qu'investissement⁷. C'est aussi un apprentissage de distinguer le formalisable, donc valorisable, de ce qui est en pure perte.

« La programmation des populations serait la contrepartie logique d'une planification conséquente, mais elle est plus difficile à mettre en œuvre pour des raisons à la fois techniques et politiques.

Pourtant, avec l'informatique, il devient possible de constituer des flux de population selon n'importe quel critère de différenciation, en particulier les anomalies physiques ou psychiques, les risques dus à l'environnement, les carences familiales, le niveau d'efficacité sociale, etc. Il suffit de rassembler deux conditions: disposer d'un système de codage assez rigoureux pour objectiver ces différences ; se donner les moyens d'inventorier systématiquement tous les sujets qui composent une population donnée »⁸.

⁷ Il est par ailleurs probable que des modes d'évaluation issus du traitement des big-data commencent à être utilisés dans cette perspective, notamment des techniques de profilage.

⁸ CASTEL Robert, *La gestion des risques, op cit*, p.127.

L'objectivation est le savoir que les experts sont en train d'imposer dans le secteur social. Et c'est le seul langage que les gestionnaires acceptent désormais et qui sera donc la langue des subsides, de l'évaluation, de l'efficacité...

La systématisation de ces données est, elle aussi, une réalité, ou du moins un projet en cours. En voici un exemple parmi d'autres: le projet de parcours destiné aux primo-arrivants, prévoit un bilan social qui inclut : « sa situation familiale, professionnelle, socio-économique, relationnelle, de formation, de santé, de handicap et de ses conditions de logement ». Tout ceci sera « conservé dans l'application informatique visée par l'article 20 du décret ». Et par ailleurs, dès la première prise de contact le bénéficiaire potentiel sera informé « de la nécessité d'informer le bureau d'accueil de toute modification dans leur situation personnelle, familiale ou professionnelle »⁹.

Il ne s'agit pas de crier tout de suite au « *big brother* » ! Mais simplement de s'intéresser au type de dispositifs qui, petit à petit, s'installe. Le danger ne se situe pas tant dans la récolte des données et la sauvegarde de la vie privée, etc. mais plutôt dans le type de savoirs que le traitement informatique de ces données, objectivées par un savoir managérial et traitées par des algorithmes de profilage, peuvent produire. Un savoir dans lequel, le diagnostic et l'évaluation vont échapper à tout regard critique. Un monde où la modélisation devient déterminante. Une société où l'on tend de plus en plus à confondre le modèle et la réalité.

Si l'évaluation est une vérification formelle, la *critique* est un regard sur les conditions de possibilité de cette action. Or ce n'est que par rapport à ces conditions de possibilité que l'on peut comprendre un acte dans sa complexité.

Investir sur les individus comme approche

« Un État social actif doit faire en sorte que des personnes ne soient pas mises à l'écart et que chacun, tant les hommes que les femmes, tout en étant assurés d'un haut niveau de protection sociale, puisse contribuer de manière créative à la société et concilier cela avec une qualité de vie personnelle. L'État social actif investit dans les gens, la formation, l'emploi et pas seulement dans les allocations »¹⁰.

Quand un État investit dans les gens, il attendra en retour qu'ils soient compétitifs. S'ils échouent, mais surtout si les prévisions sur leur rendement sont décevantes, l'État investira peu. Ainsi, ce genre de gouvernement financera un cours d'alpha pour autant qu'il estime que celui-ci permettra aux apprenants d'être plus concurrentiels sur le marché du travail.

Pour répondre à cette exigence, il est devenu nécessaire de se présenter en termes de projet. Comme tout investissement est un pari sur le futur, il faut d'abord s'interroger sur sa rentabilité potentielle. Désormais, l'association doit prouver à l'organisme subsidiant la valeur ajoutée du projet... Tout comme les usagers de cette association devront, pour obtenir une aide, une formation, une nuit dans un centre d'hébergement assurer que cela vaut la peine d'investir en eux. Ils sont invités à montrer objectivement qu'ils ont les ressources et la motivation pour devenir rentables à terme.

Ainsi, l'aide sociale – comme les indemnités de chômage – n'est plus un droit obtenu sur des faits du passé (j'ai travaillé donc j'ai droit au chômage), mais une dette à rembourser envers l'institution qui a investi en vous.

Comme le disait Robert Castel, chacun devient désormais un petit entrepreneur de lui-même. S'il gère mal son affaire, s'il ne développe pas son capital humain, alors il aura du mal à trouver des

9 Avant-projet d'arrêté du collège de la Commission communautaire française relatif au parcours d'accueil pour primo arrivant en Région de Bruxelles-Capitale. Articles 3, 4 et 5.

10 « La voie vers le XXIe siècle », accord gouvernemental du 7 juillet 1999.

investisseurs.

On retrouve ici tous les critères précédents, autonomiser (mettre en concurrence), objectivation des comportements. Évaluation comme filtre permanent, lié de plus en plus à une modélisation, qui permet des simulations, etc.

Bien entendu beaucoup « d'investissements » ne sont pas rentables, mais le fait que chacun se pense en termes économiques, comme un petit gestionnaire de ses compétences, est rentable pour le néolibéralisme.

Passer à autre chose...

Et si... l'idée de chercher des lignes de fuite se posait ? Il est probable que la voie ne serait pas à chercher ou à prouver que les principes généraux, ni encore dans la démonstration que l'État social actif est inefficace. Les tenants du libéralisme et leurs petits-enfants néolibéraux savent très bien répondre que les principes généraux sont bien beaux, mais que la réalité est ce qu'elle est...

Quant à démontrer que l'État social actif n'est pas efficace, c'est une question un peu compliquée... En effet, il est assez efficace pour produire une concurrence forte. Il est assez efficace pour imprimer une logique. Il est assez efficace pour imposer au social un certain mode d'évaluation. Il est assez efficace pour se propager, s'approprier des dispositifs, en créer des nouveaux.

Plus largement, le problème est qu'il s'est déjà approprié le concept d'efficacité. Il faudrait penser l'efficacité d'une manière moins linéaire, plus complexe, pour contester l'efficacité de l'État social actif.

En revanche, produire des savoirs non objectivables – minoritaires –, une évaluation critique – liée à une situation complexe –, intégrer et interroger le modèle auquel on est censé s'adapter, et non seulement le manque d'adaptation, peuvent ouvrir des perspectives différentes. Pourquoi ne pas sortir de l'idée que le travail social doit combler des manques ? Toutes ces propositions et questions constituent peut-être des lignes de fuite dans ce tableau. Dans l'État social actif, la société est la meilleure possible, et c'est à chacun qu'il revient de la mériter. Il faut mériter d'y être intégré.

Dans l'autre hypothèse, la question est plutôt : comment chacun participe-t-il quotidiennement à la production d'une société ?

Dit autrement, l'enjeu principal, le lieu où il sera peut être possible de contester le fonctionnement de l'État social actif est celui du diagnostic. Récupérer la capacité de décider: qu'est-ce qu'un problème social ? Mais tant que des experts déterminent les problèmes et délèguent à des associations le soin de s'en occuper, il sera extrêmement difficile de trouver des alternatives.

Ainsi, aujourd'hui, des experts scrutent un quartier, en chambre le plus souvent, suite à des événements ponctuels largement relayés par la presse et décrètent qu'il y a des problèmes d'insécurité. Leurs études insistent alors pour que les associations apprennent le vivre ensemble à ceux qu'ils identifient comme partie prenante de cette insécurité. Récupérer la capacité de diagnostic consisterait à analyser le quartier en tant que situation et ne pas isoler celui qui casse la voiture du reste du quartier. Repenser les problèmes sociaux comme des problèmes liés au fonctionnement de la société et non comme la conséquence malheureuse du dysfonctionnement de quelques-uns.

Autre exemple, pour les experts le chômage des jeunes est un problème social : pour le solutionner, ils invitent les jeunes à s'agiter, à s'activer, à se motiver et ceux qui sont censés s'en occuper.

La question n'est pas déresponsabiliser tout le monde en disant que, de toutes manières, c'est la faute à la société. Mais délier la responsabilité de la morale. La responsabilité morale est toujours établie du haut vers le bas. La morale, c'est le jugement d'un supérieur, d'un sur un inférieur. Ce qui est déresponsabilisant, c'est le savoir des experts. Celui qui dit qu'on ne sait rien. Il faudrait

responsabiliser d'égal à égal, se responsabiliser dans le sens où on prend au sérieux ce que tout un chacun sait sur sa vie, son quartier et où l'on irait chercher et développer ce savoir. Responsabiliser dans le sens où le savoir qu'on produit, l'intelligence qu'on développe, devienne le savoir avec lequel opère le travail social.