

ULB Avant-propos

## Avant-propos: les politiques publiques

---

- Début années '70: crise économique et montée massive du chômage.
- °Politique d'austérité économique destinée à rétablir l'équilibre des finances publiques → désinvestissement de l'Etat dans les fonctions collectives.
- Développement d'activités non marchandes au service de la collectivité dont la gestion n'était plus prise en charge par l'Etat, mais auxquelles l'Etat a apporté son soutien par
  - l'installation de procédures de reconnaissance et d'agrération,
  - l'adoption de mesures de subventionnement fonctionnel et
  - l'attribution de postes de travail, notamment dans le cadre des programmes de résorption du chômage.

ULB Avant-propos

## Avant-propos : les politiques publiques

---

- L'objectif = dégager les tendances significatives des politiques publiques depuis les années '70 par rapport au secteur non marchand
- Attention particulière aux effets des politiques de l'emploi et de résorption du chômage
- L'analyse porte également sur les décisions politiques significatives prises dans tel ou tel sous-secteur du non marchand en matière d'encadrement et de subventionnement des différents sous-secteurs du non marchand.

ULB Avant-propos

## Avant-propos : les politiques publiques

---

- Cet historique se base sur les déclarations d'investissement des gouvernements ainsi que sur les mesures qui ont été prises par la suite par les gouvernements.
- Le terme « non marchand » n'apparaît qu'en filigrane avant les années 80. Nous nous sommes donc attachés aux chapitres des déclarations gouvernementales qui traitent de la santé, de la formation, de l'action sociale, du secteur socio-culturel, etc.
- À cela s'ajoute la description d'une série de réalisations des gouvernements, c.-à-d. de mesures concrètes ayant eu une influence sur le développement du secteur non marchand.

ULB Avant-propos

## Avant-propos : les politiques publiques

---

- Le paradoxe de l'objet de ce séminaire consacré aux politiques publiques, c'est que l'État belge n'a pas la puissance qui prévaut par exemple en France. Il joue davantage l'arbitre et le greffier entre les différents protagonistes.
- Citation de P. Delwit, J.-M. De Waele et P. Magnette (1999)

ULB Avant-propos

## Avant-propos : les politiques publiques

---

- Cette introduction théorique au séminaire conserve sa pertinence, puisque
  - si arbitre il y a, il s'agit d'un arbitre qui imprime fortement sa marque sur le non marchand
  - à cause de la crise économique et les contraintes internationales, l'État est intervenu fermement.
- Depuis les années '70, deux processus :
  - des déplacements d'activités auparavant prises en charge par les pouvoirs publics et la sécurité sociale vers le secteur non marchand et marchand privé;
  - le développement au sein du secteur non marchand privé d'activités nouvelles à caractère collectif.

ULB Avant-propos

## Avant-propos : les politiques publiques

---

- Le découpage historique des politiques publiques tel qu'il est opéré dans l'ouvrage de Dryon et Krzeslo (2000) est respecté.
- Trois périodes différentes qui se chevauchent en partie:
  - Première période (fin '70 et début '80) : Début de la crise économique : aide au secteur non marchand par la création d'emplois nouveaux.
  - Deuxième période ('80 et début '90) : Les années d'austérité; spécialisation du non marchand dans l'insertion sociale; catégorisation des publics-cible du non marchand.
  - Troisième période ('90) : La rigueur budgétaire : l'aide à l'emploi par les réductions de cotisations sociales et l'activation des allocations sociales.

ULB Avant-propos

## Avant-propos : les politiques publiques

---

- 2000: perspectives économiques et sociales plus favorables
- Réorientation de l'intervention des pouvoirs publics vis-à-vis du secteur non marchand ?
- Comment s'est répercutée la nouvelle crise déclenchée en 2008 sur ce secteur ?
- Ces développements récents seront analysés par quelques uns d'entre vous dans leur travail de groupe.

ULB Avant-propos

## Avant-propos: la dimension européenne

---

- Complexité du champ et difficultés terminologiques → La position de l'UE = ambiguë.
- En écho aux efforts francophones pour restaurer la notion d'économie sociale, la CE a créé, dès les années 1980, une DG dédiée à l'économie sociale.
- Dotée d'une légitimité et de moyens limités, cette DG est restée marginale jusqu'à sa suppression dans les années 1990.
- Ses activités ont été formellement intégrées à la DG consacrée aux PME.
- Ce changement de responsabilité institutionnelle atteste d'une visibilité réduite au regard des enjeux économiques.

ULB Avant-propos

## Avant-propos: la dimension européenne

---

- Mais, le regain associatif a engendré une ouverture de la DG « *société de l'information* » vers les associations.
- Des structures permanentes comme le « *Forum consultatif européen sur l'environnement* » ou des événements comme la « *première convention de la société civile* » organisée en 1999 par le Conseil économique européen tentent d'amorcer un « *dialogue civil* ».
- On ne parle pas d'économie mais d'associations, voire de société civile ou d'organisations non gouvernementales.

ULB Avant-propos

## Avant-propos: la dimension européenne

---

- La CE s'est plus intéressée à l'enjeu social représenté par le tiers secteur, l'économie sociale ou l'économie solidaire.
- Initiatives pour exploiter le potentiel de création d'emplois.
- Cette reconnaissance du point de vue social émane d'un long processus initié par le Livre blanc « *Croissance, compétitivité, emploi : les défis pour entrer dans le XXIe siècle* » présenté par Jacques Delors en 1993 et qui mettait l'accent sur la réponse à de nouveaux besoins offrant des gisements d'emplois.
- Analyse des dynamiques socio-économiques par lesquelles ces « *nouveaux gisements d'emplois* » avaient déjà commencé à être concrétisés.

ULB Avant-propos

## Avant-propos: la dimension européenne

---

- Approche innovante des initiatives locales de développement et d'emploi
- 19 domaines situés dans 4 grands secteurs d'activités:
  - les services de la vie quotidienne ;
  - les services d'amélioration du cadre de vie ;
  - les services culturels et de loisirs ;
  - les services d'environnement.
- Par la suite, la CE a poursuivi une démarche de valorisation des initiatives locales destinée à activer la réflexion et l'action dans ce domaine.
  - ➔ reconfiguration des fonds structurels et opération-pilote de la DG « *emploi* » sur le « *tiers système* ».

ULB Avant-propos

## Avant-propos: la dimension européenne

---

- Le caractère multi-dimensionnel des expériences handicapé encore largement leur reconnaissance pleine et entière
- Dans ce domaine, comme dans bien d'autres (la politique, l'éducation, le droit...) l'élaboration d'un langage commun au niveau européen ne peut être que le fruit de longs débats.
- Les termes d'économie sociale ou de tiers secteur ont été plus facilement repris parce qu'ils peuvent être délestés de la dimension politique constitutive de l'économie solidaire (économie plurielle versus économie de marché).

## Avant-propos: la dimension européenne

- Conférence économie sociale, 2011, Bruxelles
  - La présidence belge souhaite souligner l'importance de prendre en compte l'économie sociale de manière transversale et intégrée dans les dispositions adoptées au niveau européen, notamment la Stratégie EU 2020.
  - L'économie sociale propose des réponses en matière d'insertion des personnes précarisées, notamment dans le cadre de l'inclusion active, mais également en matière de lutte contre la pauvreté et la réintégration des personnes défavorisées dans la société.

## Le contexte: le début des années '70

- Le gouvernement G. Eyskens V (21/01/1972 - 23/11/1972; coalition tripartite : sociaux-chrétiens néerlandophones et francophones – socialistes)
  - La déclaration gouvernementale indique que « *la première tâche est de libérer l'homme des contraintes matérielles, de la misère, de l'incertitude du lendemain* ».
  - On ajoute qu'elle « *est largement réalisée. Nous devons la parachever. Mais pour tous ceux qui, aujourd'hui, ont atteint un niveau de vie suffisant, pour tous ceux qui demain l'atteindront, pour tous ceux qui commencent à jouir de loisirs et qui, demain, en auront davantage, il reste à les rendre aptes à la bonne utilisation de cette liberté* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement G. Eyskens V ]

- Il faut « *favoriser l'intégration des jeunes dans la société* ». Cette intégration dépend d'un système de valeurs qui ne soit pas « *axé exclusivement sur la recherche du profit personnel et la quête d'un bonheur égoïstement individualiste* ».
- On parle de fléchissement conjoncturel de l'économie, mais « *pour relancer (celle-ci), le Gouvernement compte utiliser une série de moyens* :
  - *encouragements à la formation professionnelle et au maintien de l'emploi;*
  - *politique de sauvegarde du pouvoir d'achat et de mobilisation des moyens financiers ;*
  - *réalisation des programmes d'investissements déjà arrêtés auparavant (dans le cadre du 3<sup>e</sup> plan pluriannuel) »*

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement G. Eyskens V ]

- En ce qui concerne le progrès social, celui-ci « *postule un équilibre entre les avantages que retirent de la prospérité économique ses bénéficiaires directs et les interventions de la collectivité en faveur de ceux qui peuvent seulement compter sur (la collectivité) pour participer au bien-être* ».
- Parmi d'autres objectifs énumérés dans ce programme, le Gouvernement entend promouvoir la protection de la jeunesse, l'aide aux handicapés, et la réforme des institutions sociales en vue d'un meilleur service. Il veillera également à l'amélioration du sort des familles, de la condition des travailleurs et du statut de la femme dans la société. Il aura une action coordonnée en faveur du troisième âge.

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement G. Eyskens V ]

---

- La santé forme un des chapitres les plus importants de la politique sociale: « *Les réformes proposées tendront à une meilleure dispensation des soins, par un fonctionnement coordonné des diverses formes de la médecine, par une organisation adéquate de la médecine préventive, par un meilleur équipement hospitalier, le tout assorti d'un contrôle plus étroit des coûts* ».
- Enfin, « *l'élargissement des loisirs conduit naturellement à l'aspiration d'une vie culturelle plus intense et plus active. Celle-ci se développera en liaison avec l'accroissement du savoir. Un système d'éducation permanente, largement ouvert, devra permettre à chacun de recevoir la formation qui lui convient et d'accéder à une vie culturelle active que des loisirs rendent à la fois possible et nécessaire. (...)* »

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement G. Eyskens V ]

---

- « *La politique de la jeunesse que le Gouvernement entend mener ne se bornera pas aux aspects d'enseignement et de culture; elle s'étendra à tous les domaines de la vie auxquels la jeunesse est intéressée et auxquels elle doit pouvoir participer* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement Leburton I ]

- Le gouvernement Leburton I (26/01/1973 - 23/10/1973 ; coalition pentapartite : socialistes - sociaux-chrétiens néerlandophones et francophones - libéraux néerlandophones et francophones)
  - La déclaration gouvernementale rend hommage « *aux Gouvernements précédents qui ont changé le visage du pays en le dotant d'une infrastructure économique et technique. Nous pensons - dit la déclaration - qu'il est temps qu'un effort semblable se concrétise désormais dans le secteur social et culturel. En effet, chacun ressent à présent que les équipements collectifs sont des besoins prioritaires. (...)*
  - *À cet égard, le Gouvernement alimentera par des dotations suffisantes les fonds des constructions hospitalières et sociales. Il développera aussi les infrastructures destinées à l'accueil et à l'hébergement des jeunes enfants, à celui des personnes âgées et handicapées, de même que les infrastructures culturelles et il mènera une politique active de rénovation urbaine et de logement social ».*

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement Leburton I ]

- Il est question, pour la première fois aussi nettement, d'une « *politique d'ensemble en faveur de l'amélioration de l'environnement en s'efforçant de concilier les impératifs de la croissance économique et le droit fondamental de tous les citoyens de jouir d'un meilleur environnement et d'une meilleure qualité de vie* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement Tindemans I ]

- Le gouvernement Tindemans I (25/04/1974 - 11/06/1974 ; coalition quadripartite: sociaux-chrétiens - libéraux)
  - La déclaration gouvernementale mentionne parmi les défis à relever pour la Belgique « *la menace de voir, en automne, à nouveau se développer le chômage à la suite de la crise de l'énergie et de l'augmentation des prix des matières premières sur les marchés mondiaux* ».
  - C'est une des dernières fois qu'une déclaration gouvernementale met l'accent sur la fonction planificatrice de l'État et son rôle de contrôle des secteurs de l'activité économique.

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement Tindemans I ]

- Le gouvernement indique en effet que « *pour placer davantage l'économie au service de l'homme, il faudra viser à un contrôle accru des pouvoirs publics sur les secteurs de base, à une planification démocratiquement concertée, ainsi qu'à une vie économique jusqu'au niveau de l'entreprise* ». Le « *centre de gravité* » d'une « *infrastructure économique équilibrée* » sera « *déplacé vers les investissements qui améliorent la qualité de la vie* ».
- « *Dans le domaine de la prévoyance et de la sécurité sociales, (...) la préoccupation prioritaire du Gouvernement ira vers les moins favorisés afin de mieux les intégrer dans la société : (...) handicapés, invalides, malades de longue durée, personnes qui passent à travers les mailles de la législation sociale, habitants de taudis ou d'habitations insalubres, travailleurs immigrés et habitants de pays en voie de développement. Tous ont droit à un effort accru des pouvoirs publics* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement Tindemans I ]

---

- En matière de santé publique, les priorités sont une action plus efficace en matière de médecine préventive et une meilleure planification de la mise en place des établissements de soins, « *avec priorité pour les besoins les plus urgents, tels que ceux des malades de longue durée et des malades mentaux, des personnes âgées, des handicapés, etc.* ». Le tout allant de pair avec une « *organisation judicieuse des soins à domicile* ».
- « *Enfin, le Gouvernement veut compléter les initiatives prises antérieurement en rendant possible un minimum vital décent pour ceux qui ne peuvent se procurer des moyens d'existence suffisants* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Prologue: le contexte: le début des '70

## [ Le gouvernement Tindemans II ]

---

- Le gouvernement Tindemans II (11/06/1974 - 04/03/1977 ; coalition pentapartite : sociaux-chrétiens néerlandophones et francophones - libéraux néerlandophones et francophones - Rassemblement Wallon)
  - Dans la déclaration gouvernementale on voit apparaître la notion de « *politique active d'emploi* ». Ce terme est associé à celui de « *reconversion professionnelle* » : « *Une politique active d'emploi et de reconversion professionnelle sera poursuivie* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## Première période (fin '70) : l'aide aux « taches d'intérêt collectif » par la création d'emplois nouveaux

- Le gouvernement Tindemans IV (03/06/1977 - 11/10/1978; coalition pentapartite : sociaux-chrétiens néerlandophones et francophones - socialistes - FDF – Volksunie)
  - La déclaration commence par parler de « *l'appauvrissement qui nous menace* ». Par rapport à cela, « *la stimulation de l'activité économique et la promotion de l'emploi auront incontestablement une répercussion positive sur les finances publiques. Néanmoins, un retour immédiat à l'équilibre budgétaire ne peut être envisagé au moment où une relance s'avère encore nécessaire* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## Le gouvernement Tindemans IV

### Politique d'emploi

- La lutte contre le chômage = « *une priorité absolue* ».
- La résolution du problème du chômage appartient à la fois au secteur privé et aux pouvoirs publics : « *La réalisation du plein emploi appelle la mise en œuvre à la fois de l'initiative privée (...) et de l'initiative publique qui, sur pied d'égalité et moyennant des conditions de concurrence loyale, doit contribuer au renforcement et au renouvellement de nos structures industrielles* ».
- Pour cela, les moyens utilisés seront les primes à l'emploi, les stages, l'accroissement du nombre de chômeurs mis au travail par la création d'un « *cadre spécial temporaire* », et le développement de la formation professionnelle dans les métiers où « *existe une pénurie de main-d'œuvre* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Tindemans IV ]

### Politique d'emploi (suite)

- Extension du champ d'application du dispositif des **Chômeurs mis au travail – 1977**. Ce dispositif existait depuis 1963. En 1977, l'affectation des chômeurs mis au travail au profit des établissements d'enseignement, d'ASBL actives dans le domaine social, humanitaire et culturel et des sociétés de logement social est rendue possible.
- La Loi-programme de l'automne 1977 crée un **Cadre Spécial Temporaire** afin de permettre l'engagement, pour des travaux d'utilité publique ou sociale, de 25.000 personnes qui doivent être chômeurs complets indemnisés. Le dispositif est destiné à aider les institutions publiques pour des « *tâches présentant un intérêt d'ordre collectif* » sans que les critères de ce qu'est l'intérêt collectif soient davantage précisés.

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Tindemans IV ]

### Politique d'emploi (suite)

- Le critère de sélection des projets est la nouveauté en fonction de l'utilité publique ou sociale.
- L'activité doit aussi avoir un aspect exceptionnel, à la différence, plus tard, du caractère permanent des projets TCT (Troisième Circuit de Travail).
- Le régime est entièrement financé par l'ONEM (l'employeur). Le travailleur occupé est donc lié par un contrat de travail mais reste inscrit à l'ONEM comme demandeur d'emploi.
- La rémunération est égale au salaire de base octroyé à un agent ayant la même qualification mais le CST ne voit pas son ancienneté comptabilisée.
- Le CST, prévu pour 1 an, sera prorogé pendant plus de 10 ans.

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Tindemans IV ]

### Politique d'emploi (suite)

- **Stage des jeunes – 1977:** Extension à une partie du secteur public (l'enseignement et les Centres PMS)
- Le dispositif du stage des jeunes avait été mis en place par la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique (Gouvernement Tindemans II). Depuis lors couramment appelé 'stage ONEM', « *le régime du stage des jeunes a été conçu dans le but de résorber le chômage des jeunes en leur permettant d'acquérir, après la fin de leurs études, une formation pratique dans le cadre d'une entreprise ou d'une administration et de faciliter ainsi leur insertion future dans la vie professionnelle* ».
- Il subsistera jusqu'à l'instauration le 1er avril 2000 du Contrat de Premier Emploi, dit « *Plan Rosetta* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Tindemans IV ]

### Politique d'emploi (suite)

- Le pourcentage de stagiaires à engager - 2 % au départ - est passé par la suite à 3 %.
- Par la suite, dans la seconde moitié des années '80, d'autres mesures relatives au champ d'application du stage des jeunes seront prises. Le secteur non marchand sera particulièrement concerné par cet élargissement du champ d'application.

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Tindemans IV ]

### Politique sociale

- La politique sociale reprend des éléments couramment cités dans les déclarations antérieures: liaison des prestations sociales au bien-être, pensions augmentées, minimum vital amélioré, harmonisation du statut des handicapés physiques et mentaux, ....
- « *Le transport en commun, le logement social, les institutions médico-sociales d'aide familiale et de soins en faveur du troisième âge prennent place dans la liste des priorités de ce Gouvernement* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Tindemans IV ]

### Politique de santé

- « *En ce qui concerne la politique de santé, l'accent sera mis sur l'éducation sanitaire, une meilleure organisation de la médecine préventive, une organisation plus rationnelle des soins assortie d'un contrôle qualitatif et quantitatif, un planning rigoureux des institutions hospitalières et des équipements lourds, un contrôle efficace des prix des médicaments et des spécialités pharmaceutiques* ».
- Enfin, on se fixe l'objectif « *de soumettre à un examen approfondi l'ensemble du système (de la sécurité sociale, NDLR), et tout particulièrement l'assurance maladie-invalidité* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Martens I ]

---

- Le gouvernement Martens I (03/04/1979 - 16/01/1980 ; coalition pentapartite : sociaux-chrétiens néerlandophones et francophones – socialistes néerlandophones et francophones - FDF)
- Une mesure est intéressante parce qu'elle est caractéristique du développement du concept de « non marchand »: le **Plan De Wulf (1979)**.
- Il s'agit d'un système de primes dites de réadaptation ou d'adaptation qui auparavant était destiné au secteur privé, mais qui s'applique désormais aussi aux « *entreprises sans finalité industrielle et commerciale et aux institutions de soins et d'hébergement* ».

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Martens I ]

---

- Ces primes sont octroyées par l'État en cas d'engagement par l'entreprise dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée
  - d'un chômeur complet indemnisé,
  - d'un jeune chômeur,
  - d'un stagiaire occupé dans l'entreprise depuis 12 mois, ou
  - d'un travailleur occupé comme CST.
- Les « *entreprises sans finalité industrielle et commerciale et les institutions de soins et d'hébergement* » ne sont exclues que « *de manière relative* » du bénéfice de la mesure. Elles peuvent demander une levée de l'exclusion « *si elles peuvent prouver ne pas exercer leur activité en concurrence avec le secteur public, et n'avoir bénéficié ni de dispositions relatives au Cadre Spécial Temporaire, ni de subsides de fonctionnement à charge du Trésor* ».
- Le secteur public est exclu du bénéfice de la mesure.

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Martens I ]

---

- Notion de concurrence avec le secteur public. Le concept des « entreprises du non marchand » est vu en comparaison non pas avec le secteur privé, mais avec le secteur public.
- Ce qui sous-tend cette problématique est le résultat d'une tension ou d'un compromis entre le courant socialiste, favorisant le service public, et le pilier social-chrétien, lié à de nombreuses institutions de soins privées et davantage porteur de la conception de la subsidiarité de l'action publique par rapport à l'initiative du secteur associatif.

ULB Partie I: Les politiques publiques depuis les années '70: Première période (la fin des années '70)

## [ Le gouvernement Martens I ]

---

- **La révision constitutionnelle de 1980**
  - Il appartiendra essentiellement aux Communautés et aux Régions de définir la politique sociale.
  - La révision constitutionnelle de 1980 aura, comme plus tard celle de 1991, des conséquences importantes sur la structuration et le financement du secteur non marchand.
    - Révision de 1970: autonomie culturelle
    - Révision de 1980: « *matières personnalisables* ».
  - J. Brassinne indique que « *par matières personnalisables, il faut entendre celles qui, par leur nature, sont liées à la vie des personnes et à leurs relations avec certains services publics* ».
  - ➔ l'enseignement, la formation professionnelle, les politiques sociales et de la santé (à l'exception de ce qui est lié à la sécurité sociale).