UNIVERSITE MONTESQUIEU - BORDEAUX IV

ECOLE DOCTORALE de DROIT (E.D. 41)

DOCTORAT en DROIT

Romain PAGNAC

DROITS SOCIAUX ET DYNAMIQUES D'ACTIVATION DES POLITIQUES SOCIALES EN EUROPE

Thèse dirigée par M. **Philippe MARTIN**, Directeur de recherche CNRS

Soutenue le 5 décembre 2013

Jury :

M. **Jean-Pierre CHAUCHARD**,
Professeur émérite de l'Université de Nantes, **rapporteur**

M. **Jean-Pierre LABORDE**,
Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV, Président honoraire de l'Université

M. **Robert LAFORE**,
Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, Directeur honoraire de l'I.E.P

M. **Philippe MARTIN**,
Directeur de recherche CNRS, Université Montesquieu - Bordeaux IV, COMPTRASEC

M. **Christophe WILLMANN**,
Professeur à l'Université de Rouen, **rapporteur**

L'Université Montesquieu-Bordeaux IV n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Celles-ci n'engagent que leur auteur.

RESUME en français :

Depuis un certain nombre d'années, se manifeste tout spécialement en Europe l'influence de la thématique de l'activation des dépenses sociales dites « passives ». Ce discours politique imprègne les systèmes nationaux et se diffuse sur le plan normatif, conduisant à de nouvelles articulations entre logiques de protection sociale classique (indemnisation ou aide sociale) et d'emploi (droit du travail). Ces politiques actives s'appuient sur les fondements traditionnels du modèle social-démocrate nordique et du modèle anglo-saxon. L'Union européenne a fait sienne la dynamique d'activation et lui a accordé une place centrale dans sa stratégie pour l'emploi et dans la Méthode Ouverte de Coordination en matière de protection sociale. Cette stratégie a produit un impact sur les systèmes nationaux. Cet impact a pu être mesuré aussi bien sur les systèmes béveridgiens que sur les systèmes bismarckiens, laissant apparaître une multiplicité des visages de l'activation selon les Etats-membres, mais selon une référence plus marquée soit à une approche libérale soit à une approche dite « universaliste » ou « prospective », d'amélioration des trajectoires professionnelles. Les transformations récentes des dispositifs français (indemnitaires ou assistantiels), basées sur une logique de conditionnalité des prestations, ont conduit à des bouleversements au sein de la protection sociale qui invitent à questionner les logiques juridiques sous-jacentes de ces mutations et à proposer une analyse critique de la portée d'un tel renouvellement du contrat social.

TITRE en anglais :

SOCIAL RIGHTS AND ACTIVATION DYNAMICS OF SOCIAL POLICIES IN EUROPE

RESUME en anglais :

The influence of the theme of activating "passive" social expenditure has been evidenced over the last few years and especially in Europe. This political discourse has filtered into the national systems and has spread to legislation, leading to new links between the logic of classic social protection (compensatory technique or social assistance claimants) and employment (employment law). These active policies are based on traditional socio-democratic nordic models and the anglo-american model. The European Union has adopted the activation concept and given it central place in its employment strategy and through the Open Method of Coordination for social protection. This strategy has had an impact on the national systems. This impact may be measured in Beveridgian systems as well as in Bismarckian systems, that shows the different aspects of activation depending on the Member States but with a more distinct difference depending on a more liberal or universalist approach. The recent transformations in the French system (unemployment insurance benefits or social

assistance schemes) based on the conditionality of social protection, have led to significant changes to social protection which raises the issue of the underlying legal logic of these changes and a critical analysis of the extent of such a renewal of the social contract.

MOTS-CLES en français :
chômage – conditionnalité – droits et devoirs – Etat social actif – politiques de retour à l'emploi – protection sociale (systèmes) – responsabilisation – sans emploi – solidarité Stratégie européenne pour l'emploi

---

MOTS-CLES en anglais :
unemployment – conditionality – rights and duties – active welfare state – workfare – back-to-work policies – social security (systems) – responsibilization – unemployed – solidarity – European Employment Strategy

---

INTITULE et adresse de l'unité ou du laboratoire de rattachement :
Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (COMPTRASEC) / Université Montesquieu Bordeaux IV, Avenue Léon Duguit, 33608 Pessac Cedex, FRANCE

REMERCIEMENTS

Mes plus sincères remerciements sont adressés à Philippe MARTIN, Directeur de recherche CNRS à l'Université Montesquieu Bordeaux IV, dont les entretiens réguliers et les précieuses remarques ont guidé et éclairé mes réflexions durant ces quatre années de recherche.

Je remercie également le Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (COMPTRASEC) de m'avoir sélectionné au sortir du Master II Recherche en contrat doctoral pour travailler sur le présent sujet, dans le cadre d'une allocation de thèse fléchée.

J'exprime ma gratitude à l'ensemble des interlocuteurs avec lesquels je me suis entretenu lors de mes recherches – universitaires ou personnels engagés dans les institutions de l'emploi et de la protection sociale –, dont les réponses à mes questions ont souvent permis d'enrichir mes analyses.

Enfin, je remercie mes proches pour leur patient travail de relecture, et tout particulièrement mon épouse, dont la patience et le soutien ont contribué à la concrétisation de ce travail.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 11

PARTIE I. LES MANIFESTATIONS DE L'ACTIVATION DES POLITIQUES SOCIALES EN EUROPE 43

TITRE I. LES SOURCES D'INFLUENCE DE L'ACTIVATION DES DROITS SOCIAUX EN EUROPE 45

CHAPITRE I. L'empreinte de la conception sociale-démocrate nordique 47

CHAPITRE II. L'influence des principes directeurs du « *welfare to work* » anglo-saxon 106

TITRE II. L'EUROPEANISATION DU CONCEPT D'ACTIVATION 144

CHAPITRE I. Le rôle de l'Union européenne dans le processus d'européanisation du concept d'activation 148

CHAPITRE II. L'impact de l'activation sur les politiques et les normes sociales nationales 175

CONCLUSION DE LA PARTIE I.…… **232**

PARTIE II. LE SYSTEME FRANÇAIS DE PROTECTION SOCIALE A L'EPREUVE DE LA DYNAMIQUE D'ACTIVATION 235

TITRE I. L'IMPREGNATION DU CONCEPT D'ACTIVATION DANS LES DISPOSITIFS FRANÇAIS DE PROTECTION SOCIALE 238

CHAPITRE I. Activation et indemnisation des demandeurs d'emploi 240

CHAPITRE II. L'avènement du RSA en droit de la protection sociale 283

TITRE II. LA MESURE DE LA TRANSFORMATION DES DROITS SOCIAUX DANS LA DYNAMIQUE D'ACTIVATION 313

CHAPITRE I. La nature des bouleversements au sein de la protection sociale française 315

CHAPITRE II. La portée du renouvellement du contrat social.....356

CONCLUSION DE LA PARTIE II. 387

CONCLUSION GENERALE 388

BIBLIOGRAPHIE 392

INDEX ALPHABETIQUE 425

TABLE DES MATIERES…… 430

LISTE DES ABREVIATIONS

AFDI	Annuaire français de droit international
aff.	Affaire
AJ	Actualités jurisprudentielles du Recueil Dalloz
AJDA	Actualité Juridique de Droit administratif
AJIL	American Journal International Law (Review)
al.	Alinéa
ALD	Actualités législatives Dalloz
Art.	Article
Ass. plén.	Assemblée plénière de la Cour de Cassation
AUE	Acte unique européen
BICC	Bulletin d'information de la Cour de Cassation
BLD	Bulletin législatif Dalloz
Bull.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
Bull. civ.	Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation
Bull. Joly	Bulletin Joly d'information des sociétés
C.	Code (Dalloz)
C. civ.	Code civil français
C. const.	Conseil constitutionnel
C.trav.	Code du travail
c/	Contre
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
cah. dr. eur.	Cahiers de droit européen
CAIJ	Coopération en matière des affaires intérieures
Cass. Ch. mixte	Chambre mixte de la Cour de cassation
Cass. crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
Cass. soc.	Chambre sociale de la Cour de cassation
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté Economique Européenne
cf.	Confer
Chron.	Chronique
Civ.	Chambre civile de la Cour de Cassation
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Com. EDH	Commission européenne des droits de l'homme

concl.	Conclusion(s)
Conv. EDH	Convention européenne des droits de l'homme
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPC	Code de procédure civile
CPE	Coopération Politique européenne
CPJI	Cour permanente de justice internationale
CSB	Revue Cahiers sociaux du Barreau de Paris
CSP	Code de la santé publique Dalloz
CSS	Code de la sécurité sociale Dalloz
D.	Dalloz
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DH	Dalloz hebdomadaire
DH	Dalloz recueil hebdomadaire
DIP	Droit international privé
Dir.	Sous la direction de
Dr. const.	Droit constitutionnel
Dr. ouvrier	Droit ouvrier (revue juridique de la Confédération Générale du Travail)
Dr. soc.	Droit social (revue juridique)
ed.	Edition
esp.	Espèce
ex.	Exemple
Fasc.	Fascicule
FSE	Fond Social Européen
GADIP	Grands arrêts de la jurisprudence française de droit international privé
GAJC	Grands arrêts de la jurisprudence civile
GDCC	Les grandes décisions du Conseil constitutionnel
Ibid. (ou *Ibidem*)	Même endroit, en latin (renvoie à la référence indiquée au-dessus)
infra	Ci-dessous, en latin
J.	Jurisprudence
jur.	Juridique
JAF	Juge aux affaires familiales
JCP	Juris-Classeur périodique (= Semaine juridique)
JCP éd. G	Juris-Classeur périodique édition Générale (Semaine Juridique)
JCP. éd. E	Juris-Classeur périodique édition Entreprise et affaires
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
Journ. dr. intern.	Journal de droit international
JS	Lamy Jurisprudence sociale Lamy
L.	Loi
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence (= Editeur)
loc. cit. (*loco citato*)	Renvoi à une référence d'un *passage d'une œuvre* précédemment cité

LPA	Les Petites Affiches
LSE	Liaisons sociales Europe
n°	Numéro
Obs.	Observation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation Internationale du Travail
op. cit. (*opere citato*)	Renvoi à une référence d'une *œuvre* précédemment mentionnée
p.	Page
§	Paragraphe
PUF	Maison d'édition Presses universitaires de France
RDC	Revue des contrats
RDIDC	Revue de droit international et de droit comparé
RDP	Revue du droit public et de la science politique
RDS	Revue du droit des sociétés
RDT	Revue de droit du travail
Rec. CE	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Recueil Lebon)
Rec. CJCE	Recueil de la Cour de justice des communautés européennes
Rec.	Recueil
Rép. civ.	Répertoire de droit civil Dalloz
Rev. dr. sanit. et soc.	Revue de droit sanitaire et social
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RIT	Revue internationale du travail
RJS	Revue de jurisprudence sociale
RLDC	Revue Lamy de droit civil
RRJ	Revue de recherche juridique – Droit prospectif
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTD de l'homme	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
TA	Tribunal administratif
TASS	Tribunal des affaires de sécurité sociale
TC	Tribunal des conflits ou Tribunal de commerce
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Tribunal d'instance
trad.	Traduction
UE	Union Européenne

INTRODUCTION

1. - « *Il faut que toutes les lois* […] *mettent chaque citoyen pauvre dans une assez grande aisance pour pouvoir travailler comme les autres* […]. *Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien mais parce qu'il ne travaille pas* »[1]. Cette formule de Montesquieu, plaçant la valorisation du travail au cœur de la tâche parlementaire, semble trouver un écho dans nos sociétés contemporaines. C'est ainsi l'hypothèse d'une évolution contemporaine de la protection sociale s'orientant vers de nouvelles articulations entre emploi et couverture sociale[2], au sein de l'Union européenne, sous l'impact de concepts tels que celui de l'« activation » des politiques sociales, qui a guidé notre étude.

---

[1] MONTESQUIEU. *L'Esprit des lois*, XXIII[e] Livre. Paris : Gallimard, 1995 [1758]. Collection Folio Essais, p. 1103.

[2] La confusion permanente entre *emploi* et *travail* et l'absence globale d'intérêt à une sémantique précise – de la part du législateur, de la doctrine comme de la jurisprudence – ne peuvent qu'être déplorées. Ainsi qu'a pu l'expliquer en substance Françoise PIOTET, Professeur de sociologie, dans son ouvrage *Emploi et travail. Le grand écart.* (Paris : Armand Collin, 2007. Coll. Sociétales, 265 p.) la notion d'emploi délimite un champ du travail ; ainsi existe-t-il tout un gisement d'activités, correspondant à du travail, qui n'a pas toujours sa traduction dans des emplois, pris dans le sens d'activités conférant des statuts juridiques. Dans un système d'économie de marché, c'est davantage l'emploi qui semble avoir un prix et moins le travail. Le prix de l'emploi donne sa valeur au travail. Cette règle économique est probablement malheureuse tant elle est restrictive : l'usage de la notion d'*emploi* et non de *travail* semble nier la réalisation de soi, le sentiment d'être utile à la Cité ou encore le tissage de solidarités…

C'est en ce sens qu'il faut probablement se référer au terme d'*emploi* lorsqu'on explore la thématique de « l'activation » des politiques sociales, tant cette logique à l'œuvre semble s'inscrire dans le prisme de ce même référentiel économique. L'emploi est vu comme la porte d'entrée dans un statut professionnel, ce dernier donnant alors accès à des droits à protection sociale. Mais cette situation renvoie alors juridiquement à la technique assurantielle.

Le champ assistantiel, comprenant les politiques de lutte contre l'exclusion, à supposer qu'il soit tout autant impacté par la dynamique d'activation, pourrait alors plutôt inviter à utiliser le terme de *travail*. Ainsi pourrait-on écrire que l'activation entend que les allocataires sociaux se voient octroyer des prestations sociales à la condition de participer à des démarches d'insertion sociale. Ces dernières renverraient alors assez justement d'un point de vue sémantique à la notion de *travail*, conçu alors ici comme une activité humaine exigeant un effort de l'individu.

V. HARRIBEY Jean-Marie. Travail, emploi, activité : essai de clarification de quelques concepts. *Economies et Sociétés*, Série « Economie du travail », 1998, n° 20, 3, p. 5-59.

2. - Sur un plan général, la notion « d'activation » recouvre des usages sémantiques extrêmement divers et des réalités qui ne sont pas strictement équivalentes. Ainsi est-il courant en France de se référer aux politiques dites « actives de l'emploi », que le Danemark désigne par le terme d'« *aktivering* », là où le vocabulaire anglo-saxon contemporain emploie indifféremment les notions d'Etat social actif (*active welfare state*), de « politiques actives du marché du travail » (*active labour market policies*), ou, selon une tonalité plus polémique et critique, le terme de « *workfare* » .

3. - L'apparition et le développement dans l'usage courant de ces références, qui « *sont tout sauf des notions scientifiquement neutres* »[3], amènent d'ailleurs à s'interroger sur leurs cibles d'intervention. S'agit-il d'« activer les politiques sociales » (on parle alors ici aussi « d'activation des dépenses »), c'est-à-dire en repenser leurs modes d'intervention en veillant à ce qu'elles incitent au travail les populations bénéficiaires ? S'agit-il d'« activer les personnes », c'est-à-dire à les inscrire dans des mécanismes renforcés d'accompagnement vers l'insertion sociale ou, idéalement, vers l'insertion professionnelle ? S'agit-il encore d'« activer les droits », c'est-à-dire d'introduire ou d'accroître l'idée de leur dégressivité dans le temps – en clair, de leur amenuisement ? Mais cette dernière démarche reposerait alors là sur une antinomie juridique *a priori* manifeste si l'on se place dans le champ indemnitaire, basé sur un principe contributif…

4. - On le voit, la grande polysémie caractérisant « l'activation », aux variations multiples selon les pays européens qui l'emploient et selon les champs d'application auxquels elle renvoie, participe d'une ambiguïté certaine sur ses desseins et interroge fondamentalement sur la portée effective des mutations des systèmes de protection sociale auxquelles elle semble participer.

[3] BARBIER Jean-Claude. Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française. *Revue française des affaires sociales*, avril 2003, n° 4, p. 190.

5. - Or, ainsi qu'a pu l'écrire un Henri BERGSON s'interrogeant sur le sens des mots, ces derniers sont « *des étiquettes* »[4] qui permettent de saisir la réalité. Aussi est-il essentiel de mettre en exergue le contexte entourant l'avènement de la thématique de « l'activation », afin de mieux saisir ses soubassements idéologiques et les logiques juridiques qu'elle véhicule.

6. - La volonté d'articulations entre emploi et protection sociale n'est pas nouvelle. Ainsi que nous pourrons le développer au cours de notre démonstration, certains Etats européens l'avait déjà inscrite, de façon plus ou moins affichée, et selon des degrés divers de réalisation, comme principe structurant de l'organisation de leur système de protection sociale[5].

7. - L'Union européenne n'a rigoureusement fait sienne la référence aux « politiques actives de l'emploi » (*active labour market policies*) qu'avec l'apparition de la question de l'emploi comme sujet de préoccupation communautaire, notamment lors du sommet d'Edimbourg en 1992 et en 1993 avec la publication du « Livre Blanc » de la Commission européenne « Croissance, compétitivité et emploi ». A compter de cette période, c'est alors une véritable dynamique de promotion de cette notion, parfois déclinée sous le terme « d'inclusion », qui va se diffuser méthodologiquement. Les politiques d'incitation, « d'activation » ou « d'inclusion » signifient alors introduire ou accroître des liens entre la couverture sociale et l'activité professionnelle.

---

[4] BERGSON Henri. *Le rire.* 14e édition. Paris : Presses Universitaires de France, 2012, p. 117.

[5] FLORA Peter. *Growth to limits. The Western Europeean welfare states since World War II: Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*. Berlin and New York, Walter de Gruyter, 1986, vol. 2 ; TITMUSS Richard Morris. *Social Policy*: *An Introduction.* London : Brian Abel-Smith and Kay Titmuss, Allen and Unwin, 1974, 160 p.

8. - Cette propagation pourrait *a priori* sembler l'œuvre de méthodes communautaires inédites (dites de *soft law*), véritables locomotives de ce que l'on pourrait qualifier un « prêche incitatif ». Mais il semble que la diffusion de la dialectique de l'activation doive tout autant aux Traités modificatifs, tel le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, qui a introduit un nouveau Titre VIII sur l'« Emploi » dans le Traité instituant la Communauté européenne[6], permettant ainsi que la coordination des politiques de l'emploi des États membres devienne une priorité communautaire.

9. - C'est en ce sens qu'a été lancée en novembre 1997, à la suite du Conseil européen de Luxembourg, la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), également appelée « processus de Luxembourg »[7] et fondée sur l'élaboration d'un programme annuel de planification, de suivi, d'examen et d'ajustement des politiques mises en place par les États membres pour coordonner leurs instruments de lutte contre le chômage[8]. Plus tard, une révision complète de la SEE a été menée en vue de

[6] Art. 126 du TCE : l'emploi est promu comme une matière « d'intérêt commun » entre les Etats membres.

[7] Le « processus de Luxembourg » lancé avec le sommet de novembre 1997 n'est ni plus ni moins que la décision d'appliquer de manière anticipée les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam sur l'Emploi (qui, par hypothèse, devaient attendre la fin du processus de ratification du nouveau Traité qui n'interviendra qu'en 1999). V. sur ce point : MARTIN Philippe. Le Traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi ?. *Revue Trimestrielle de droit européen*, n° 1, 2000, p. 47.

[8] La SEE s'appuie sur, dans sa version d'origine, sur quatre instruments :
- les lignes directrices pour l'emploi : priorités communes pour les politiques de l'emploi des États membres élaborées par la Commission ;
- les plans d'actions nationaux (PAN) pour l'emploi, véritable mise en pratique à l'échelle nationale des orientations communes ;
- le rapport conjoint sur l'emploi, venant synthétiser des PAN servant de base à l'élaboration des lignes directrices de l'année suivante ;
- les recommandations adoptées par le Conseil.

concentrer les efforts sur une augmentation significative du nombre d'emplois[9], sur fond de relance de la stratégie Lisbonne, et dont le nouveau processus a été mis en pratique en juillet 2005 avec l'approbation par le Conseil européen des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

10. - Parallèlement, la méthode ouverte de coordination (MOC) a été adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne, qui eut lieu en mars 2000[10]. Définie comme un instrument de gouvernance que l'on désigne académiquement par le terme de *soft law*, la MOC prend place dans des domaines qui relèvent de la compétence des États membres tels que l'emploi, la protection sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation. L'avènement de la MOC repose sur la nécessité de procurer un cadre de coopération entre les États membres en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs. Pour y parvenir, elle s'accorde sur l'identification et la définition en commun d'objectifs à remplir (adoptés par le Conseil), sur des instruments de mesure définis en commun (statistiques, indicateurs, lignes directrices)[11], se fondant sur des procédures de « *benchmarking* », c'est-à-dire la comparaison des performances des États membres et l'échange des meilleures

[9] RAVEAUD Gilles. La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail. *Travail et Emploi*, juil.-sept. 2006, n° 107, p. 7-18.

[10] CHASSARD Yves. European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to the Open Method of Co-ordination. *Social Exclusion and European Policy*, Begg and Mayes, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2001, p. 291-321.

[11] ATKINSON Tony. CANTILLON Bea, MARLIER Eric, NOLAN Brian, *Indicators for Social Inclusion in the European Union*. New-York : Oxford University Press, 2002, 240 p.

pratiques[12]. Dans le domaine social, l'accent est mis sur l'accroissement de l'employabilité des personnes dépourvues de travail et la référence aux « politiques actives de l'emploi »[13].

11. - Un concept scientifique. Plus qu'une expression, il apparaît souhaitable d'analyser l'« activation » comme étant un concept scientifique à part entière. Sa qualification est en effet importante dans la mesure où lorsque la science découvre de nouveaux objets, il faut bien les nommer pour pouvoir les penser et les étudier. Or, c'est principalement l'épistémologue français Gaston BACHELARD qui a proposé une définition opérationnelle d'un concept[14]. Il peut selon lui recevoir cette qualification par la fonction qu'il remplit dans l'édifice scientifique : il doit ainsi avoir *une fonction critique ou polémique* dans la mesure où il doit contribuer à favoriser ou à consacrer une rupture, une révision des évidences et *une fonction théorique* permettant de participer à l'explication scientifique au sens où on ne retient de lui que sa valeur de paramètre à l'intérieur de relations que certaines notions entretiennent

---

[12] Dans cette méthode intergouvernementale, les États membres sont évalués par d'autres États membres (« *peer pressure* ») et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance. D'un point de vue politique, il faut noter que le Parlement européen et la Cour de justice sont presque complètement écartés du processus de la MOC…
Cet ébranlement du cadre cognitif unique a pu s'accompagner d'interrogations doctrinales : v. par ex. CRAWFORD Adam. Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance. *Déviance et Société,* 2001, vol. 25, n° 1, p.4).

Il est vrai que les juristes sont davantage habitués à la figure traditionnelle du « *législateur parlementaire* » chargé d'élaborer des normes « *impersonnelles, générales, déterminées d'avance, et pensées pour la durée* » (SCHMITT Carl. *Du politique. « Légalité et légitimité » et autres essais.* Puiseaux, Pardès, 1990 [1932], p. 46) et à une conception du droit traduisant un espace public conçu comme homogène et objectif, constitué de « *couches de normes* » fondées rationnellement l'une par rapport à l'autre (c'est là une conception classique avec laquelle le juriste est familier : KELSEN Hans. *Théorie pure du droit,* trad. Charles Eisenmann, Paris : Dalloz, 1962*,* p. 299).

[13] RODRIGUES Maria João. The Open Method of Coordination as a new Governance tool. *Journal Europa Europe*, Rome : Fondazione Istituto Gramsci, 2001, n° 2-3, p. 98.

[14] BACHELARD Gaston. *La Formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*. 5ème édition. Paris : Éditions Vrin, 1967 [1934], p. 41-43.

entre elles. Comme le souligne l'auteur, « *l'abstraction débarrasse l'esprit, allège l'esprit, le dynamise* »[15].

12. - Précisément, « l'activation » colore bel et bien le débat juridique d'une tonalité polémique : Pierre ROSANVALLON n'a-t-il pas écrit que « *le RMI français et les projets américains qui se rattachent à l'idée du workfare conduisent à un même type de redéfinition du lien social* »[16] ? En outre, nul ne peut contester la fonction théorique de la notion d'« activation », dans la mesure où sa compréhension permet de mieux saisir le postulat de nouveaux équilibres à l'œuvre entre emploi et protection sociale et celui d'une reconfiguration des politiques de l'emploi et des politiques d'assistance[17]. C'est donc autour de ce qui apparaît être un concept qu'il faut organiser tout à la fois une analyse juridique détaillée et une réflexion d'ensemble critique.

13. - Tentatives d'élaboration d'une définition. Ainsi que nous l'avons relevé, en droit social, « l'activation » semble être, telle qu'employée communément, celle des *politiques* de protection sociale, renvoyant alors à l'idée d'un glissement à opérer entre des dépenses publiques supposées « passives » (prestations d'indemnisation ou d'assistance sociale sans conditionnalité[18]) vers une augmentation des dépenses qui seraient perçues comme « actives » (on entend ici l'ensemble des mesures qui ont

---

[15] BACHELARD Gaston. *Le Matérialisme rationnel*. Paris : Presses Universitaires de France, 1953, p. 216.

[16] ROSANVALLON Pierre. *La nouvelle question sociale, Repenser l'État-providence*. Paris : Seuil, 1995, p. 177. On pense aussi aux travaux critiques de Sylvie MOREL, et plus particulièrement à son ouvrage *Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*. Paris : Presses Universitaires de France, 2000.

[17] Le « *plancher sous les pieds de la société libérale* » cher à l'économiste britannique William BEVERIDGE dans son rapport publié en 1942. BEVERIDGE William. *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services.* Londres : His Majesty's Stationery Office, 1942.

[18] Nous reviendrons dans les développements ultérieurs sur ce terme de « conditionnalité » et sur sa nécessaire distinction avec celui de « contrepartie ».

pour finalité de permettre la remise en activité des personnes : dépenses de formation professionnelle, d'aide à l'embauche ou à la création d'entreprise, dépenses d'accompagnement à la réinsertion). Mais l'activation semble tout autant viser les *personnes*, en tant que sujets de droit social, en les contraignant à réaliser des obligations de comportement pour l'octroi de prestations sociales. Enfin, peut parfois apparaître dans l'usage courant – et sans doute selon une sémantique maladroite, voire impropre sur laquelle nous reviendrons (peut-on vraiment activer *un droit* ?) – la référence à une activation des *droits*, envisagés alors dans une perspective d'étiolement de leur contenu ou de leur durée, mais cela rejoint *in fine* la démarche précédente d'incitation des individus.

14. - Pour tenter d'esquisser des contours notionnels précis, un auteur propose un triptyque contribuant à préciser la définition de « l'activation ». Ainsi, selon Christine ERHEL, une première tendance pourrait désigner tout d'abord une logique de réallocation des moyens attribués aux politiques « passives » vers les politiques « actives » – avec comme critère d'appréciation des situations nationales le taux d'activité de la dépense[19] – pour l'emploi. La notion renvoie également à des réformes des politiques passives elles-mêmes en vue de les rendre plus favorables à l'emploi ou à l'activité[20] : renforcement du contrôle des personnes au chômage, dégressivité des allocations chômage, préretraites à temps partiel... Enfin, l'auteur rappelle que l'« activation » s'est étendue au-delà du champ de la politique de l'emploi : elle englobe désormais les réformes des systèmes socio-fiscaux (impôts et minima sociaux

[19] AMABLE Bruno. Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*, 2000, vol. 7, n° 4, p. 645-687.

[20] SCHARPF Fritz W. Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities. *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford : Oxford University Press, 2000, vol. 1, p. 21-124.

en particulier)[21] visant à favoriser l'activité et l'emploi. Ainsi, le rapport de l'OCDE intitulé « *Making Work Pay* » (« Rendre le travail payant ») insistait déjà en 1997 sur la nécessité de lutter contre les « trappes à inactivité », c'est-à-dire les situations dans lesquelles l'écart entre les revenus tirés du travail et les minima sociaux est faible, voire négatif, ce qui constitue, dans l'optique de la théorie néoclassique de l'offre de travail, une « désincitation au travail »[22].

15. - Il est donc nécessaire, avant toute chose, de préciser de quoi on va parler en tentant de circonscrire les domaines de la protection sociale qui font l'objet de ces politiques.

16. - Terrains privilégiés de l'activation. Deux causes amenant à une « politique d'activation » peuvent tout d'abord être identifiées. C'est tout d'abord la gestion proactive des risques sociaux[23] qui conduit certains auteurs à formuler le souhait de sortir d'une logique de simple indemnisation, jugée trop coûteuse[24]. C'est ensuite la volonté d'augmenter l'employabilité des individus – c'est-à-dire leur capacité d'insertion socioprofessionnelle – qui est recherchée par les politiques

[21] EDWARDS Jeremy, KEEN Michael, Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review*, janvier 1996, vol. 40, n° 1, pp. 113-134 ; LE CACHEUX Jacques. Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe. *Questions européennes, Rapport du Conseil d'analyse économique* / P. Jacquet & J. Pisani-Ferry, dir., Paris : La Documentation française, 2000, n° 27, p. 41-55.

[22] ZAJDELA Hélène. Les minima sociaux sont source de « désincitation » au travail, *Petit bréviaire des idées reçues en économie*. Paris : La Découverte, 2003, 238 p.

[23] ORIANNE Jean-François, MAROY Christian. Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage : une analyse d'agents d'insertion en action. *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?/* VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dir.), Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2005, collection Travail & Société, vol. 44, p. 49.

[24] Sur ce point, lire : BARTHÉLÉMY Jacques, CETTE Gilbert. *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique*. Paris : La Documentation française, 2010, Coll. Les Rapports du Conseil d'analyse économique, p. 200-209.

publiques, qui insistent alors sur la mobilisation personnelle du demandeur d'emploi. Derrière cette dernière facette, « l'activation » concerne ainsi principalement les individus, qui sont appelés à la responsabilisation individuelle pour sortir du chômage et retrouver une activité. Mais cette évolution dans la conception de la prise en charge semble également impacter les allocataires de *l'assistance sociale*, appelés au respect d'obligations en termes de comportement, de démarches visant à (re)trouver l'insertion sociale ou professionnelle. Ainsi, comme le confirment Jean-François ORIANNE et Christian MAROY, « *l'activation des politiques publiques semble transformer l'intervention de l'Etat en un triple mouvement de contractualisation, d'individualisation et de territorialisation* »[25].

17. - Dès lors, on perçoit ici très clairement qu'il s'agit tout à la fois d'une activation des politiques publiques *et* des personnes, à l'œuvre dans l'évolution contemporaine de la protection sociale : en s'attachant à placer le travail au cœur des *politiques* sociales, l'activation impacte dans un mouvement conjoint *l'individu* comme sujet de droit social.

18. - On comprend aussi que cette vaste entreprise prend place tant dans le champ assurantiel (indemnisation du chômage) que dans le champ assistantiel (non contributif et financé par l'impôt) et principalement sous trois angles juridiques : contractualisation[26], droits et devoirs[27], sanctions[28]. C'est pourquoi nous choisirons de

[25] ORIANNE Jean-François, MAROY Christian, *op. cit.*, p. 4.

[26] AUVERGNON Philippe (sous la direction de). *La contractualisation du droit social : actes du séminaire international de droit comparé du travail, des relations professionnelles et de la sécurité sociale*, Bordeaux : COMPTRASEC, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2003, 408 p.

[27] DUBOIS Vincent. État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales. *Politiques européennes*, 2007, n° 21, p. 73-95.

centrer l'analyse sur les deux objets juridiques que sont les droits subjectifs[29] relevant du champ de la lutte contre les exclusions des personnes en âge de travailler[30] et le droit d'indemnisation du chômage.

19. - Droits sociaux, questions terminologiques. Sur le plan de leur présentation doctrinale, ces *droits à revenu de remplacement* et ces *droits à aide sociale* peuvent apparaître sous la dénomination de « droits-créances » et sont alors classiquement présentés comme des droits de la « deuxième génération » des droits de l'Homme, ceux venant après les droits civils et politiques proclamés dans la Déclaration des

---

[28] BOONE Jan, SADRIEH Abdolkarim, VAN OURS Jan. Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behaviour. *CEPR Discussion Paper*, mars 2004, n° 4298, p. 3.

[29] Le Professeur Gérard CORNU donne la définition suivante du droit subjectif : il s'agit « *d'une prérogative reconnue à une personne par le droit objectif, pour la satisfaction d'un intérêt personnel* ». Il ajoute : « *cette prérogative individuelle est placée sous l'égide du droit objectif* », CORNU Gérard. *Droit civil. Introduction, Les personnes, Les biens*, 13e édition. Paris : Montchrestien, 2007, p. 26.
Or, le postulat que nous retenons est celui d'une insertion des droits sociaux dans la catégorie des droits subjectifs, quand bien sommes-nous conscients des réserves tenant à cette qualification formulées par une partie de la doctrine de droit privé : en ce sens, PICHARD Marc. Les droits sociaux et les catégories de la doctrine privatiste [en ligne], mars 2012 [consulté le 14 juin 2012]. Disponible à l'adresse : sur http://www.raison-publique.fr/article497.html

[30] Ce choix exclut de cette étude la mesure et l'analyse des transformations récentes opérées par les politiques d'activation dans le domaine du handicap ou des retraites.
On peut pour autant illustrer très succinctement l'impact de la logique d'activation dans ces domaines en prenant l'exemple français de la dérogation accordée pour l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en principe versée à l'individu ayant un taux d'incapacité supérieur à 80 % : en-deçà de ce taux, son attribution dérogatoire est prévue si la personne peut prouver qu'elle est affectée d'une « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* », du fait de son handicap. L'introduction de cette référence par l'article 131 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 (loi de finances pour 2007) montre bien que l'aide sociale en question peut être versée par exception si la personne démontre qu'elle ne peut vraiment pas tirer ses ressources d'une activité professionnelle... Cette logique d'activation des handicapés « capables » (on peine déjà à concevoir la juxtaposition des notions d'activation et de handicap !) ne peut laisser indifférent sur le plan éthique…

Dans le domaine des retraites, les politiques actives consistent à favoriser le recul de l'âge effectif de la retraite. En ce sens, on peut citer la loi française n° 2008-758 du 1er août 2008 ayant entériné la suppression – avec une application au 1er janvier 2012 – de la dispense de recherche d'emploi (DRE) pour les demandeurs d'emploi âgés. Le dispositif avait été mis en place en 1984 pour les ceux âgés de plus de 57 ans et demi, puis élargis en 1999 et 2002 à une partie des plus de 55 ans.

droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. Aussi existe-t-il une opposition traditionnelle entre ces derniers (les droits *sur* l'État) et les droits sociaux (les droits *contre* l'État), qui recouvre l'opposition entre deux conceptions des droits de l'homme, la conception libérale et la conception socialiste[31]. Les partisans, libéraux, des « droits-résistance » qualifient fréquemment les « droits-créances » de « *faux droits* »[32], car l'État ne peut satisfaire les droits de deuxième génération des uns qu'en imposant à d'autres de le faire, ce qui violerait leurs droits de première génération[33]. Cela précisé, il importe surtout pour nous d'étayer en quoi il est utile et nécessaire à notre étude de considérer les *droits sociaux* comme des droits subjectifs.

20. - Or, ainsi que l'indique le Professeur Christoph MENKE, la figure du droit subjectif témoigne d'une « *transformation fondamentale de l'ordre politique : les nombreux ordres intermédiaires des sociétés féodales sont battus en brèche par la naissance de l'État moderne qui monopolise* […] *le pouvoir et la force, et se trouve ainsi directement confronté à tous ses citoyens. Les droits subjectifs se rapportent à cette relation entre le citoyen et l'État qui définit l'ordre politique moderne* »[34]. Or, il semble que cette tension caractérisant les droits subjectifs entre l'octroi aux individus de prérogatives qu'ils peuvent librement revendiquer et le besoin de puissance inhérent à l'Etat soit réactualisée par la dynamique d'activation des politiques

[31] VILLEY Michel. La doctrine du droit dans l'histoire de la science juridique. *Métaphysique des mœurs*. Paris : Librairie J. Vrin, 1988, préface à Emmanuel KANT, p. 7-26.

[32] PELLOUX Robert. Vrais et faux droits de l'homme, problèmes de définition et de classification. *Revue de Droit public*, 1981, p. 54 ; PRETOT Xavier. Les bases constitutionnelles du droit social. *Droit social*, 1991, n° 3, p. 194.

[33] GAY Laurence. *Les droits-créances constitutionnels.* Bruxelles : Éditions Bruylant, 2007, p. 336-369.

[34] MENKE Christoph. *Droits subjectifs et dignité humaine. En guise d'introduction* [En ligne]. Mis en ligne le 15 avril 2009. [Consulté le 25 mai 2011]. Disponible à l'adresse : http://trivium.revues.org/3309.

sociales. Autrement dit, on peut se demander si la généralisation des politiques actives n'illustrerait pas une logique juridique sous-jacente qui consisterait pour les Etats à vouloir reprendre la main sur le contenu normatif des prérogatives historiquement accordées aux individus en tant que sujets de droit social.

21. - C'est d'ailleurs en raison d'une crainte que les droits sociaux soient façonnés, redessinés voire rabougris au gré des contextes politiques et économiques que leur valeur juridique a régulièrement été discutée en France[35]. Ce foisonnement autour de l'usage du terme « social » a par ailleurs conduit le Professeur Gérard LYON-CAEN à avancer la proposition de « *réserver la « catégorie du social » pour désigner les mesures prises en faveur des plus pauvres, des plus démunis ou, comme on dit, des marginaux, des exclus, moins de la société (on fait nécessairement partie de la société) que du droit : ceux qu'il faut resocialiser* »[36]. Or, cette définition du « social » par référence au champ de l'assistance n'est pas incompatible avec une

[35] Certains auteurs prennent acte de la valeur constitutionnelle des droits sociaux, attribuée par le Conseil constitutionnel, quand bien même existeraient-il ici ou là des nuances tenant à sa portée (v. par exemple GOGUEL François. Objet et portée de la protection des droits fondamentaux. *Revue internationale de droit comparé*, 1980, p. 443).

D'autres auteurs considèrent les droits sociaux comme des principes « politiques » à valeur constitutionnelle tant que le juge constitutionnel n'a pas explicitement et distinctement reconnu ou fait référence à un de ces droits parmi le bloc de constitutionnalité ; ils oscilleraient donc entre « *références historiques à valeur constitutionnelle* » (dispositions programmatiques) et *principes de droit positif* : ainsi le professeur Raymond-François LE BRIS considère que dans la décision n° 83-156 DC du 28 mai 1983, le Conseil a fait passer le droit au travail de la première à la seconde catégorie (LE BRIS Raymond-François : « *Le texte constitutionnel peut être considéré comme un catalogue de propositions que le juge constitutionnel transforme en normes et hiérarchise* », in DEBENNE Marc. Le Conseil constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps, *AJDA*, 1978, p. 577).

Enfin, le troisième courant de pensée renvoie les droits sociaux à de simples *objectifs à valeur constitutionnelle* : ainsi, selon Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, « *si tous les principes constitutionnels sont situés au même niveau et aucun ne semble plus constitutionnel que d'autres, cette égalité de valeur n'implique cependant pas nécessairement une égalité de force ou d'effectivité* » (MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel. *Contentieux constitutionnel*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002, p. 274).

[36] LYON-CAEN Gérard. Divagations sur un adjectif qualificatif, in *Ecrits en l'honneur de Jean Savatier, Les orientations sociales du droit contemporain*, Presses Universitaires de France, 1992, p. 351.

extension de la notion au régime d'assurance chômage, et dans son volet tant assistantiel qu'assurantiel, puisqu'il poursuit au fond une finalité unique d'aide financière venant compenser la perte des revenus du travail d'individus se trouvant soudainement en détresse, frappés d'une situation économique défavorable. C'est donc selon cette acception large que nous entendrons la référence aux « droits sociaux » au cours de cette étude, comprenant l'ensemble des mécanismes juridiques investis d'une vocation de resocialisation d'individus.

22. - Tout l'intérêt sera de porter un regard sur leur appréhension par le spectre de l'activation pour tenter d'observer si ce dernier vient ou non bouleverser leur nature juridique et si le développement de la figure de l'« Etat social actif » emporte une transformation juridique des catégories dans lesquelles les individus du corps social étaient traditionnellement placés.

23. - On l'aura compris, organiser une réflexion sur cette thématique ne signifie en aucun cas s'inscrire dans ses canons, ni à l'inverse reprendre, en les enjolivant d'un habillage scientifique, les critiques échevelées et parfois erronées des adversaires chevronnés des politiques d'activation. Suivant l'esprit méthodologique préconisé par René DESCARTES qui indiquait ne se fier « *quasi jamais aux premières pensées qui* [lui] *viennent* »[37], c'est l'identification des marqueurs de l'activation, la mesure de leurs effets du point de vue des fondements normatifs de la protection sociale et l'analyse juridique d'éventuels bouleversements plus globaux qui structurent notre positionnement.

24. - Activation et théories économiques. Du point de vue de son référent économique et politique, ce concept d'activation des politiques et des personnes est

[37] DESCARTES René. *Discours de la méthode*. Paris : Gallimard, 1991 [1637]. Collection Folio Essais, p. 75

ambigu. Il renvoie pour partie aux fondements des modèles nordiques – en particulier les modèles danois[38] et suédois[39] –, dans lesquels l'exercice d'une activité sociale ou professionnelle, même réduite, est traditionnellement préférée à l'indemnisation du chômage, d'un point de vue individuel et du point de vue de la société[40].

25. - Mais l'affirmation de la vocation incitative de la protection sociale s'appuie également sur une conception néoclassique du chômage, renvoyant à un chômage dit « volontaire », résultant d'un choix individuel de ne pas travailler, et non d'une contrainte macroéconomique[41]. De ce point de vue, l'« activation » et les « incitations à l'activité » constituent un tournant conceptuel dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, qui était plutôt marquée par un consensus de type néokeynésien[42], insistant sur les causes macroéconomiques du chômage et de la pauvreté, considérés comme involontaires.

---

[38] MADSEN Per Kongshoj. Against the Wind – Danish Flexicurity and the Crisis. SYMPOSIUM ON : GOOD-BY FLEXICURITY- WELCOME TRANSITIONAL LABOR MARKETS (9, 2010, Copenhague), European Congress of IIRA, Aalborg : Center for Labour Market Research, Université d'Aalborg, 2010, p. 3-23.

[39] SCHULTEN Thorsten. Minimum wages in Europe: new debates against the background of economic crisis. *The Swedish reform programme for Growth and Jobs-Annual Progress report*. Bruxelles : ETUI, 2009, n° 2, 7 p.

[40] On trouve cette idée dès 1914 en Suède, dans les travaux de la Commission MYRDAL.

[41] Terme introduit en 1933 par l'économiste norvégien Ragnar FRISCH, la macroéconomie est l'approche théorique qui étudie l'économie à travers les relations existant entre les grands agrégats économiques, le revenu, l'investissement, la consommation, le taux de chômage, l'inflation, etc.

[42] Le néokeynésianisme est une école d'économie parmi les plus importantes. Son objectif est de réaliser la synthèse entre les néoclassiques et les idées de KEYNES, dont le keynésianisme est inspiré. Les tenants de cette école, appelés néokeynésiens, sont cependant considérés comme proches des néoclassiques dont ils s'inspirent largement. On donne plus généralement le nom d'« école de la synthèse ».

26. - Si les sources d'influence des politiques actives sont tout autant économiques que politiques, elles sont donc aussi philosophiques, par la place centrale qu'elle accorde à l'appel à l'effort personnel[43] et à la logique d'élaboration de protections requérant plus fortement des bénéficiaires des stratégies viagères visant à optimiser les ressources dont ils disposent[44]. C'est la conception même de l'individu qui est en cause et qui est illustrée par la référence à une distinction entre des personnes « méritantes » qui feraient l'effort de travailler et des personnes bénéficiaires de la « solidarité passive » rejoignant la face sombre d'une pauvreté qui serait méritée[45].

27. - Ainsi saisit-on mieux ici l'imbrication de la thématique de l'activation avec l'économie entendue au sens large[46]. Cela précisé, on comprend aussi plus aisément l'existence d'un véritable enchevêtrement de termes, employés parfois indifféremment lors d'analyses traitant des politiques d'activation, usant aussi bien de la notion de « flexicurité » (abstraction faite de plusieurs variantes : flexsécurité, flex-sécurité, flexi-sécurité…), que de celle de « sécurisation des trajectoires professionnelles ».

28. - La Commission européenne elle-même participe de la confusion sémantique puisqu'elle emploie depuis les années 2000 le terme de « flexicurité » sans particulièrement s'attacher à le distinguer de celui « d'activation ». Dans sa

---

[43] EWALD François. Société assurantielle et solidarité. *Esprit*, octobre 2002, p. 14-16.

[44] BECK Ulrich. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris : Aubier, 2001, p. 101-103.

[45] PAUGAM Serge, DUVOUX Nicolas. *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. Paris : Presses Universitaires de France, 2008, p. 106.

[46] Cette diffusion et cette propagation de la figure totalitaire de l'économie dans tous les rapports humains était déjà annoncée dans l'ouvrage majeur du philosophe et sociologue Pierre THUILLIER (*La grande implosion*. Paris : Fayard, 1995), démontrant qu'elle pourrait conduire la société à une « grande implosion ».

Communication intitulée « *Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* » adoptée le 27 juin 2007, elle entend ainsi la flexicurité comme « *une stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail* »[47]. Elle poursuit en indiquant que : « *La Commission et les États membres, s'appuyant sur leur expérience et plusieurs analyses, sont parvenus à un consensus selon lequel les politiques de flexicurité peuvent être conçues et mises en œuvre à travers quatre composantes politiques : Souplesse et sécurisation des dispositions contractuelles* […]*, Stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie* […], *Politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces* […]*, Systèmes de sécurité sociale modernes* […] »[48]. Or, dans cette description des composantes de la « flexicurité », il apparaît que les « politiques actives du marché du travail » sont un des éléments de la stratégie d'ensemble de flexicurité.

29. - Partant, il faut immédiatement relever que la définition de l'activation des politiques revêt un caractère résiduel par rapports aux orientations macroéconomiques et aux modifications législatives d'ordre général (telles que celles survenues en France avec l'adoption de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi – transposant l'ANI du 11 janvier 2013 – réformant le temps partiel, les règles de mobilité, la procédure des plans sociaux…)[49]. En réalité, les politiques d'activation ou les politiques actives (nous emploierons comme synonymes ces deux

[47] COMMISSION EUROPEENNE. *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*. Bruxelles : CCE, 27 juin 2007, p. 10.

[48] *Ibid*, p. 14.

[49] Pour approfondir sur ce texte récent : TEYSSIE Bernard. Vers un nouveau droit du travail. *La Semaine Juridique éd. Générale (JCP G)*, 2013, p. 1469-1475 ; RICHARD Emmanuelle. La loi "Sécurisation de l'emploi" instaure-t-elle de nouveaux droits collectifs ? *Droit ouvrier*, 2013, p. 530-539.

acceptions) doivent être comprises, si l'on entend être rigoureux, comme des outils spécifiques fondés sur un certain nombre de conditions (obligations de comportement, accompagnement renforcé par les services de l'emploi, priorité à la recherche d'emploi…), ce qui entraîne l'exclusion du champ d'étude à la fois de mesures générales d'abaissement du coût du travail (par exemple en faveur des bas salaires) que de celles venant réformer les dispositions du Code du travail dans le sens d'un allègement de la protection de l'emploi.

30. - Perspective européenne. Cette délimitation du champ des politiques actives étant précisée, il importe d'indiquer le cadre géographique de cette thèse. L'activation est un terme qui, prenant place dans les politiques de l'emploi[50], puise ses origines dans les pays scandinaves. En ce sens, comme l'apprend l'analyse du cas danois, l'expression « activation des chômeurs » (*aktivering*) est une notion qui précède celle, plus globale, « d'activation des systèmes de protection sociale »[51]. Même si son approche a connu des évolutions ces dernières années[52], l'activation au Danemark s'est traditionnellement inscrite au cœur de cet Etat-providence nordique, depuis les travaux des experts économiques du syndicalisme suédois Gösta REHN et Rudolf MEIDNER dans les années 1950.

---

[50] COX Robert Henry. From Safety Net to Trampoline : Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark. *Governance : An International Journal of Policy and Administration,* oct. 1998, vol. 11, n° 4, p. 397-414.

[51] Sur le terme et les origines de la notion d'« activation » dans le cadre du droit comparé : v. BARBIER Jean-Claude. The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection? *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* / ZEITIL Johnathan, POCHET Philippe, Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2005, p. 417-445.

[52] JOCHEM Sven. Nordic employment policies. Change and continuity before and during the financial crisis, *Social Policy and Administration*, 2011, vol. 45, n° 2, p. 131-145.

31. - La Suède, pays voisin, a également développé dès les années 1930 une conception novatrice de la politique sociale. L'idée-directrice pour fonder le système social a été de proposer une interaction entre une politique sociale assurant la sécurité des individus indépendamment de leurs niveaux de ressources et une politique économique d'accompagnement des besoins du capitalisme, ouvrant la voie à une alternative intellectuelle au socialisme et au marxisme[53].

32. - Parallèlement à l'élaboration de ces configurations nationales entre emploi et protection sociale, apparaît une approche sensiblement différente dans sa nature, ses fondements et ses effets : celle du « *welfare to work* » britannique, amplifiée en 1997-1998 dans le cadre de la politique du *New Deal* conduite par le Premier ministre britannique Tony BLAIR, proposant une troisième voie entre le socialisme et le libéralisme échevelé inspirée des travaux d'Anthony GIDDENS prônant « *un Etat social positif* »[54]. Ses principes-directeurs reposent, dans le champ assurantiel, sur des prestations de remplacement fixes et relativement faibles, versées pour une période courte, avec des obligations strictes de comportement visant au retour rapide à l'emploi. Concernant le champ de l'aide sociale, il n'a pas été omis de cette dynamique d'activation, dont la nature n'est pas sans rappeler les obligations de faire, bien connues du Code civil français[55], ancrant là les politiques publiques dans un paradigme contractuel dont la pertinence devra être discutée.

---

[53] CASAMATTA Georges, CREMER Helmuth, PESTIEAU Pierre. The political economy of social security. *Scandinavian Journal of Economics*, 2000, n° 102, p. 503-522.

[54] GIDDENS Anthony. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Londres : Polity Press, 1997, p. 52-55.

[55] Art. 1142 du Code civil : « *Toute obligation de faire ou de ne pas faire se résout en dommages et intérêts, en cas d'inexécution de la part du débiteur* ».

33. - Si l'on emploie ici le terme de « dynamique d'activation », c'est pour mieux mettre en lumière le mouvement de diffusion entre Etats de ces politiques incitatives accordant au travail une place centrale. Elles apparaissent en effet comme une réponse en forme de critique de certains systèmes de protection sociale, formulée depuis le début des années 1990, de la part d'universitaires *de différents pays européens* (Pierre ROSANVALLON[56] ou Gösta ESPING-ANDERSEN[57] par exemple) et d'instances internationales telles que l'OCDE qui avait, en 1996, mis en cause (notamment pour la Belgique) l'importance des politiques passives d'indemnisation et de retrait du marché du travail par rapport aux politiques actives, notamment de formation et d'aides financières à l'embauche[58].

34. - Pour autant, il semble qu'on ne puisse identifier *une* dynamique, mais *des* dynamiques d'activation, proposant des variantes dans la nature ou le degré de réalisation, selon les spécificités historiques et culturelles des Etats en Europe. Sur la base de ce postulat, il faudra interroger la pertinence d'une distinction entre ce que nous qualifions d'« activation prospective »[59] qui consisterait en une stratégie visant à inciter au retour à l'activité tout en préparant l'avenir en améliorant la mobilité des parcours professionnels – au moyen d'une mobilisation de fonds publics alloués à la formation et à l'accompagnement – et une « activation libérale » qui consisterait surtout à accroître les obligations sur les individus pour l'octroi d'allocations afin de les inciter à retrouver rapidement à l'emploi. En ce sens, la sémantique est souvent

[56] ROSANVALLON Pierre, *op. cit.*, 1995.

[57] ESPING-ANDERSEN Gösta. *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris : Presses Universitaires de France, 1999, coll. Le lien social, 310 p.

[58] OCDE. *Vivre et travailler plus longtemps*, Editions OCDE, fév. 2006, 162 p. V. également OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Editions OCDE, juin 2007, 308 p.

[59] On trouve parfois l'usage de l'expression « activation universaliste », qui n'a selon nous pas grand sens, et que nous choisissons donc de substituer par la référence, plus juste, à une activation que nous qualifions de « prospective ».

riche d'enseignements et il est frappant de relever, dans le vocabulaire anglo-saxon relatif à l'activation, la référence au terme de *workfare*.

35. - ***Workfare, welfare to work*** **:** les deux termes sont souvent employés indifféremment. Pourtant, au Royaume-Uni, le mot *workfare* soulevait régulièrement l'inquiétude au sein de la société lorsqu'il était employé dans le langage politique ; les conservateurs y étaient hostiles car ils craignaient que l'Etat devienne un employeur de dernier ressort[60]. Conscient des critiques attachées à l'emploi de ce terme, le New Labour lança, en 1997, non pas le *workfare*, mais les programmes de *welfare to work* (ou de *New Deals*). Le premier usage du terme *workfare* date de 1968. Il est inventé par William SAFIRE[61], journaliste et rédacteur des discours de Richard NIXON. Le président républicain, en 1969, déclara à la télévision : « *what America needs now is not more welfare but more 'workfare'* », introduisant ainsi la volonté d'un renforcement de la conditionnalité de la protection sociale. Dès lors, certains auteurs ont estimé que le mot *workfare* était devenu « un totem idéologique »[62] aux États-Unis. Quelques années plus tard, avec la réforme de 1996 introduisant la nouvelle prestation dite TANF (*Temporary assistance for needy families*), un consensus bi-partisan est acquis entre républicains et démocrates pour appuyer le slogan de Bill CLINTON (« *end welfare as we know it* ») : ce n'est alors plus le terme *workfare* qui sera retenu par les politiciens, mais celui, euphémisé, de *welfare to work*. Malgré le changement du terme utilisé par les politiciens, les programmes sont dans la logique

[60] Les conservateurs (*Tories*) redoutaient une « *nationalisation des emplois* » (« *the nationalisation of jobs* ») : CHARMLEY John. *History of Conservative Politics since 1830*. 2nd ed., London : MacMillan Publishers, 2008.

[61] KRINSKY John. *Free Labor*: *Workfare and the Contested*. *Language of Neo-liberalism*. Chicago : The University of Chicago Press, 2008, p. 33.

[62] PECK Jamie. Workfare, a Geopolitical Etymology. *Environment and Planning, Society and Space*, 1998, vol. 16, n° 2, p. 133.

de ceux qui ont été expérimentés dès les années 1980[63] : les caractéristiques d'une « activation punitive » des individus – visant principalement des mères frappées par la pauvreté éligibles à l'assistance résiduelle dans les quartiers habités par les « *African Americans* » et les « *Hispanics* » – sont en place, et renforcées au moment de l'adoption du *Family Support Act* de 1988.

36. - En France, le mot américain *workfare* a été introduit dans le débat français par Pierre ROSANVALLON, dans *La nouvelle question sociale,* en 1995. Ce dernier a mis en lumière les contrastes entre les traits des politiques américaines de *workfare* et ceux des politiques françaises de l'insertion. Ces travaux ont rapidement eu un écho en France, un auteur ayant ainsi interrogé l'idée de la possibilité d'un « *modèle français de workfare* »[64]. A y regarder de près, on s'aperçoit que le mot est employé de façon si diverse qu'il importe d'en proposer une définition opérationnelle si l'on entend s'y référer scientifiquement : le terme de *workfare* résulte de la contraction de « work » et de « (wel) fare » ; littéralement, *workfare* signifie « work for your welfare ». *The Collins English Dictionnary* en donne la définition suivante : « *un système où le gouvernement d'un pays exige des personnes sans emploi qu'elles rendent des services à la communauté ou qu'elles suivent des stages de formation pour avoir droit aux allocations* »[65]. Autrement dit, il faut retenir que la qualification de *workfare* pour désigner un système de protection sociale renvoie clairement à

[63] Il y avait parmi les actions mises en œuvre, en particulier, un programme dit « WIN » (*work incentive program*, dont la première introduction remonte à 1967.

[64] OUTIN Jean-Luc. Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare ?. *Revue française des Affaires sociales*, oct.-déc. 1996, n° 4, p. 27-46.

[65] Traduit par nous, de la définition suivante proposée en anglais : "*a scheme under which the government of a country requires unemployed people to do community work or undergo job training in return for social-security payment*", The Collins English Dictionnary, 11th edition. Glasgow : HarperCollins, 2011, v° *workfare*.

l'idée d'une contrepartie prenant la forme d'un travail ou d'une formation pour l'octroi d'une prestation en argent.

37. - L'ensemble des considérations jusqu'à présent exposées témoigne d'une hétérogénéité certaine des dynamiques d'activation, selon qu'on se réfère au modèle social-démocrate nordique illustré par le Danemark et la Suède ou qu'on se réfère au modèle libéral anglo-saxon que représente le Royaume-Uni. Incontestablement apparaît-il une impossibilité d'identifier clairement un « modèle social européen »[66]. Or, sur le fondement de cet ensemble éclaté et si l'on s'accorde pour reprendre la typologie communément admise des modèles d'Etat-providence (social-démocrate, libéral ou continental) distinguée par Gösta ESPING-ANDERSEN[67], il est tout autant essentiel de proposer une réflexion analytique de la réception de la dynamique d'activation dans le « modèle continental » qu'incarnent par exemple l'Allemagne ou encore l'Italie. Les choix de référence à ces pays européens seront précisés au fur et à mesure du développement et constitueront un socle scientifique solide pour mieux saisir les transformations récentes à l'œuvre dans le système de protection sociale français.

38. - Enjeux et intérêt d'une analyse de l'activation. L'ancrage contextuel et notionnel du concept d'activation à présent établi, il importe de préciser les questions juridiques qu'il soulève et les difficultés qu'il suscite.

---

[66] Pourtant, bien qu'il existe différents modèles en Europe, cela ne signifie pas que l'on ne peut observer des tendances générales. Sur ce point, v. LINDSAY Colin, MAILAND Mikkel. Different routes, common directions? Activation policies for young people in Denmark and the UK. *International Journal of Social Welfare*, 2004, n° 13, p. 195-207.

[67] ESPING-ANDERSEN Gösta, *op. cit.*, 310 p.

39. - On a précédemment indiqué que la dynamique d'activation a partout consisté dans l'introduction ou l'accroissement de liens entre la couverture sociale et l'activité professionnelle. Pourtant, les systèmes de protection sociale ne reposent pas sur les mêmes conceptions intellectuelles, et, partant, diffèrent dans leur mode d'organisation. Ainsi, une distinction entre systèmes *béveridgiens* et systèmes *bismarckiens* est communément admise : dans les Etats d'inspiration béveridgienne (Royaume-Uni par exemple et Danemark, qui, après avoir adhéré au modèle allemand, a évolué vers la conception britannique), la protection généralisée est fondée sur la solidarité indépendamment de toute activité professionnelle, alors que dans les Etats d'inspiration bismarckienne (Allemagne ou Italie par exemple), le principe d'assurance[68] liée au travail prévaut dans l'organisation du système – autorisant une proportionnalité des cotisations par rapport aux salaires et une proportionnalité des prestations aux cotisations –, la protection sociale est gérée par les employeurs et les salariés eux-mêmes et elle a pour particularité d'être limitée à ceux qui ont su s'ouvrir des droits à protection par leur travail[69].

40. - Si l'on rappelle brièvement cette caractérisation comparative, c'est pour bien traduire que si le concept d'activation adopte un objectif commun à tous les pays – remettre le travail au cœur des politiques sociales – « *comme un lierre obscur qui circonvient un tronc* »[70], il revêt nécessairement des visages différents selon les Etats dans les moyens d'y parvenir par « *leur encastrement dans des cohérences sociétales*

[68] CASAMATTA Georges, CREMER Helmuth, PESTIEAU Pierre. Political sustainability and the design of social insurance. *Journal of Public Economics*, 2000, n° 75, p. 341-364.

[69] TABELLINI Guido. A positive theory of social insurance. *Scandinavian Journal of Economics*, 2000, n° 102, p. 523-545.

[70] ROSTAND Edmond. *Cyrano de Bergerac.* Paris : Editions Théâtrales, 2007 [1897], Extrait de l'acte II, scène VIII.

et culturelles »[71]. Une étude serrée de l'impact des politiques d'activation tant dans les systèmes béveridgiens que dans les systèmes bismarckiens se justifie donc lors de l'analyse que nous proposerons sur le phénomène d'européanisation de l'activation.

41. - La nature et l'évolution des droits sociaux conditionnent les fonctions et finalités qui leur sont attribuées de longue date. Non sans schématiser, il en est au moins deux qui se présentent à l'esprit : la garantie de revenus et la garantie de ressources.

42. - Les droits visant à garantir des revenus de remplacement s'inscrivent dans une conception dite assurantielle ou socioprofessionnelle de la sécurité sociale[72]. Déclenchés par un arrêt temporaire ou définitif du travail lui-même issu d'un événement aléatoire, ils représentent une fraction du salaire d'activité et sont financés par des cotisations assises sur ce même salaire d'activité.

43. - Tout autres et presque opposés sont les droits visant à garantir des ressources. L'étymologie du mot « ressources » évoque l'idée de secours[73] et, dans son sens actuel, le terme désigne les moyens pécuniaires ou les moyens matériels

---

[71] BARBIER Jean-Claude. *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris : Presses Universitaires de France, 2008, Coll. Le lien social, p. 78.

[72] Comme le rappelle le Professeur Robert LAFORE : « *Non pris en compte par la Sécurité sociale, le « risque chômage » a fait l'objet de l'institution du régime d'assurance chômage fondé sur une convention interprofessionnelle adoptée pour la première fois en 1958 ; cela dit, ce régime a tous les caractères d'une assurance sociale, en tout état de cause dans son contenu indemnitaire* » (LAFORE Robert. L'État-providence : quel équilibre entre assurance et assistance ?. *L'État-providence en débat*, 2010, Cahiers français n° 358, p. 32-37.) ;

V. également sur cette question : BLANCHET Didier. La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites. *Économie et Statistique*, 1996, n° 291-292, p. 33-45 ; CAUSSAT Laurent. Sécurité sociale : pour l'assurance. *Droit social*, nov. 1994, p. 902-907.

[73] DE SAINTE-MAURE Benoît. *Chronique des Ducs de Normandie*. Éd. C. Fahlin, vers 1175, n° 20165, p. 8.

d'existence[74]. Rien qui rappelle ici une véritable régularité, rien surtout qui désigne une quelconque origine de ces ressources. Les garanties de ressources consistent alors dans la garantie d'un minimum de moyens pour vivre. Elles relèvent par conséquent de la conception assistantielle de la sécurité sociale[75].

44. - La pertinence de la distinction des garanties de revenus et des garanties de ressources, solidement démontrée par la littérature travailliste[76], pourrait être exploitée pour l'appréciation de la teneur de la transformation des conceptions de l'Etat social et de la solidarité se faisant jour de par la propagation des dynamiques d'activation. Car en effet, puisque cette *summa divisio* permet d'expliquer avec pédagogie la distinction classique entre le pôle assurantiel et le pôle assistantiel d'un système de protection sociale, elle est d'autant plus pertinente pour éclairer les bouleversements juridiques si l'on part du postulat que la logique d'activation est à même de bousculer ce schéma traditionnel.

45. - Venant combiner des garanties de ressources à des mécanismes d'accompagnement plus ou moins prégnants en vue d'une (ré)insertion sociale ou, idéalement, professionnelle, les politiques actives articulent des logiques *a priori*

---

[74] LABORDE Jean-Pierre. Garanties de ressources et garanties de revenu(s), brève tentative d'identification d'un couple. *Droit social*, janvier 2012, p. 4.

[75] LAFORE Robert. Droit et pauvreté : les métamorphoses du modèle assistanciel français. *Revue de droit sanitaire et social*, 2008, p. 111.

[76] La démonstration a été faite au moyen de nombreuses publications particulièrement éclairantes : v. BADEL Maryse, GILLES Anne-Marie, LABORDE Jean-Pierre, LACOSTE Marie, SUBRENAT Monique. Référence au lien familial et accès aux droits sociaux. *Recherches et Prévisions*, septembre 2003, CAF Dossier Famille et droit social, n° 73 ; v. aussi MARSAULT Hélène. *Droits propres contre droits dérivés : l'individualisation des droits sociaux comme moyen d'améliorer la sécurité économique d'existence individuelle et familiale*, Paris : Ed. Techniques et Economiques, 1985, p. 875.

D'autres développements portant sur cette distinction, aux thèses solidement établies, sont bien connus de l'analyste de droit social : BORGETTO Michel, LAFORE Robert. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. 8e éd. Paris : Montchrestien, 2012, p. 24, ou encore BADEL Maryse. *Droit de la sécurité sociale*. Paris : Ellipses, 2007, p. 12-13.

distinctes que sont la logique d'assistance et la logique de remise au travail[77]. La généralisation du concept de « solidarité active » en France par la loi du 1er décembre 2008 avec le Revenu de Solidarité Active (RSA) ou bien le *Welfare Reform Act* du 8 mars 2012 mettant en place au Royaume-Uni un crédit universel pour « rendre le travail payant », à la forme juridique analogue au RSA, ont constitué de nouvelles illustrations de la montée en charge de cette problématique de la recomposition des formes juridiques des politiques de lutte contre les exclusions sociales et professionnelles.

46. - Fondamentalement, la question est de savoir si la dynamique d'activation n'est pas en passe de transformer la conception classique selon laquelle les allocataires sociaux tirent leurs droits à protection d'un statut, en tant que titulaires de droits subjectifs opposables à la collectivité, sans nécessairement qu'ils *doivent* contribuer activement à façonner leurs droits.

47. - L'hypothèse d'une telle mutation des systèmes de protection sociale se pose tout autant dans le champ assurantiel, où apparaissent également des articulations entre les politiques de l'emploi et la prise en charge des risques sociaux liés à la perte d'activité. Cela peut se traduire par la réorientation des dispositifs d'indemnisation du chômage vers le travail – notamment par les mécanismes d'« activités réduites » cumulables avec les prestations chômage – ou encore par un encadrement renforcé des moyens et des personnes. La loi n° 703 du 25 juin 2010 portant modification de la loi relative à l'assurance chômage au Danemark (*A-kasse* en danois) modifiant la durée d'indemnisation du chômage de 4 ans sur une période de 6 ans à 2 ans maximum sur

[77] Ce postulat est néanmoins discutable si l'on admet que la logique d'assistance (ou de charité) a pu s'articuler avec celle de mise (ou remise) au travail. On songe ici aux Ateliers de Charité destinés à fournir du travail aux indigents sous l'Ancien Régime, en France, ou aux Ateliers Nationaux visant à fournir du travail aux sans-emploi parisiens après la révolution de février 1848. Sur ces éléments historiques : v. PLAISANT Jean-Baptiste-Edme. *L'administration des ateliers de charité, 1789-1790.* 2e éd. Paris : Alexandre Tuetey, 1906, 172 p. ; THOMAS Emile. *Histoire des Ateliers Nationaux*. Paris : Michel Lévy frères, 1848, 395 p.

une période de 3 ans ou encore la loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi transformant la relation entre l'usager et le service public de l'emploi en France en sont des illustrations manifestes. Or, ces mutations opérées dans un champ de la protection sociale établi sur le principe contributif, où le droit est par nature *acquis* sur le fondement du versement de cotisations obligatoires, ne sont pas sans poser de difficultés juridiques majeures.

48. - Au-delà de sanctions accrues contre les pauvres et les demandeurs d'emploi, les dynamiques d'activation, parfois réduites à l'idée assez caricaturale de « pénalisation » de la protection sociale[78], emportent des questionnements juridiques plus fondamentaux autour d'un renouvellement – voire, peut-être, d'une recomposition – des équilibres entre les éléments statutaires de la protection sociale et l'avènement d'un paradigme contractuel, fondé sur la thématique des droits et des devoirs.

49. - Ainsi doit-on incorporer à l'analyse une réflexion d'ensemble sur les bouleversements affectant la distinction traditionnelle entre *contrat* et *statut* en droit de la protection sociale. Le statut est, selon la définition qu'en donne le Professeur Gérard CORNU, « *un ensemble de règles établies par la loi* [ou encore] *la condition juridique qui en résulte pour une personne, une catégorie de personnes ou une institution* »[79]. Autrement dit, il s'agit de se référer à une conception large de la notion de statut, désignant un ensemble de règles applicables à des groupes d'individus ou à des institutions et dont on retient qu'il en résulte une forte égalité de traitement laissant peu de place à d'éventuelles variations qui se fonderaient sur les

[78] WACQUANT Loïc. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham : Duke University Press, 2009, p. 308.

[79] CORNU Gérard (dir.). *Vocabulaire juridique*. 9e édition. Paris : Presses Universitaires de France, 2011, v° *statut*.

comportements individuels… A l'inverse, le contrat, entendu selon une définition large, apparaît comme « *tout accord de volontés en vue de produire des effets de droit quels qu'ils soient* »[80] ; ce faisant, cet instrument juridique permet d'atteindre des objectifs d'individualisation et d'adaptation du contenu normatif selon les situations et les parties en présence.

50. - Car c'est en effet un autre objectif de l'activation que celui tendant à recomposer les formes d'interventions sociales vers des mécanismes d'accompagnement « sur-mesure », selon des techniques de ciblage ou d'entrée dans des parcours d'insertion pensés pour la situation sociale ou professionnelle identifiée de l'individu[81]. De ce constat, apparaît la nécessité de proposer une réflexion juridique sur la thématique de la modification du statut juridique des personnes sans emploi, celle de la contractualisation de l'assistance sociale, celle encore de la portée effective des droits sociaux fondamentaux sur lesquels seraient renvoyés certains individus (à l'exemple du droit constitutionnel d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence), tout autant que sur les limites d'un subventionnement public de l'activité professionnelle qui semble participer d'une décomposition du statut professionnel, ne mettant plus à l'abri d'une protection sociale inaltérable.

---

[80] PUJOLAR Olivier. *Le contrat en droit de la sécurité sociale*, Thèse : Droit. Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2002, p. 13.

Sur cette approche large appréhendant le contrat comme une modalité de relations sociales, v. notamment CRUEGE Maire-Danièle. *Le Concept contractuel et les négociations collectives*, Thèse : Droit, Université de Paris I, 1974, spéc. p. 4 et s.

Pour un éclairage des différentes conceptions du contrat, v. notamment DUGUIT Léon. *Traité de droit constitutionnel*, et plus particulièrement t. I : La règle de droit – Le problème de l'Etat, 3e édition, Paris : Librairie Fontemoing et Cie, 1927, 763 p., spéc. § 38, p. 380 et s.

[81] LABANI Pierre-David. Les mutations du travail. Entreprises, parcours professionnels et identités sociales. *Esprit*, octobre 2002, n° 288, p. 101-111 ; KIRSCH Johannes. Restructurations économiques et protection des transitions : approches contrastées en France et en Allemagne. *Travail et emploi*, juillet 2010, n° 87, p. 29-45.

51. - Dès lors, on saisit mieux, à ce stade, combien l'activation participe d'une conception singulière de l'individu, de l'Etat social et de la solidarité. Elle embrasse d'ailleurs tout autant le champ des politiques familiales dans certains Etats[82] – inscrits dans une logique de maintien dans l'activité professionnelle lors de l'arrivée d'un enfant – que le régime de la couverture maladie dans certains systèmes, à l'exemple du Royaume-Uni où les orientations des Conservateurs au pouvoir sont marquées par la pénalisation financière lors du remboursement des soins nécessités par un état d'ivresse ou de tabagisme. L'activation, en ce sens, se conçoit bien comme une forme de ce que Paul PIERSON a appelé la « *restructuration des États-providence* »[83].

52. - Notre étude retient un champ plus restreint d'objets juridiques, puisqu'elle propose une réflexion sur les reconfigurations à l'œuvre entre emploi et protection sociale et entre assistance sociale et logique de remise au travail, en excluant les politiques familiales, les politiques de santé, ou encore la problématique de l'assurance-vieillesse, qui nécessiterait une analyse à part entière tant elle s'inscrit dans des considérations extrêmement diverses (macro-économiques, démographiques, financières…).

53. - Afin de proposer une réflexion sur l'avènement du concept d'activation en droit de la protection sociale, il est un préalable essentiel que de mettre en exergue, dans une perspective comparative, les manifestations de l'activation des politiques sociales en Europe (PARTIE I). Ainsi ses sources d'influence (Titre I) doivent-elles être saisies d'un regard juridique, questionnant l'apport sur le plan normatif de la conception sociale-démocrate nordique et de celle du « welfare to work » anglo-

[82] A titre d'exemple, les pays « anglo-saxons » ont créé des crédits d'impôts associés au fait de travailler et d'avoir des enfants.

[83] PIERSON Paul. *The New Politics of the Welfare State*. New-York : Oxford University Press, 2001, p. 86-87.

saxon, une première étape démonstrative permettant de mettre en lumière *les* dynamiques d'activation en Europe.

54. - A compter des années 2000, se développe un phénomène d'européanisation du concept d'activation (Titre II) : l'Union européenne fait sienne la logique d'activation et la place au cœur de sa stratégie pour l'emploi et de la Méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale. Cette stratégie produit un impact sur les systèmes nationaux. Cet impact peut être mesuré aussi bien sur les systèmes béveridgiens que sur les systèmes bismarckiens de protection sociale en Europe ; il n'est toutefois pas homogène.

55. - De ce constat d'un passage du *logos* au *nomos*, c'est-à-dire d'un discours politique à la matière normative[84], une analyse du paradigme de l'activation dans le système français de protection sociale est proposée (PARTIE II). Elle s'attache à identifier et caractériser les « marqueurs » de l'activation dans les transformations récentes du système (Titre I). On peut envisager que la dynamique d'activation impacte les dispositifs d'indemnisation des demandeurs d'emploi. Mais on peut aussi considérer que cette muse des gouvernants contemporains a, potentiellement, un champ d'action plus large en embrassant tout autant les politiques de lutte contre l'exclusion et les politiques d'insertion.

56. - La perspective retenue d'envisager ensuite la mesure de ses effets est essentielle (Titre II), tant du point de vue de la nature des bouleversements opérés par la dynamique d'activation au sein de la protection sociale française que du point de vue de la portée du renouvellement du « contrat social » ayant irrigué les fondements conceptuels français.

[84] Le terme *logos* est dérivé du grec λόγος et désigne la parole, le discours (textuel ou parlé). Le terme *nomos* est un terme grec, équivalent au *jus* latin et renvoyant au Droit.

PREMIERE PARTIE :

Les manifestations de l'activation des politiques sociales en Europe

SECONDE PARTIE :

Le système français de protection sociale à l'épreuve de la dynamique d'activation

PARTIE I.

LES MANIFESTATIONS DE L'ACTIVATION DES POLITIQUES SOCIALES EN EUROPE

57. - La rhétorique de l'activation des politiques sociales relève d'abord d'un discours politique, traduit dans toutes les langues, assis sur un socle de principes, tant moraux que budgétaires, et appelant à placer le travail au centre des politiques sociales, c'est-à-dire à introduire ou accroître les liens entre la couverture sociale et l'activité professionnelle.

58. - Tout l'enjeu de notre étude est ainsi d'analyser si ce passage du *logos* au *nomos*, c'est-à-dire du discours à la matière normative, s'est effectivement ou non concrétisé dans les systèmes et les dispositifs juridiques et quel impact cette logique de l'activation a-t-elle eu sur les droits sociaux.

59. - Dans cette perspective, parce qu'on ne peut comprendre le présent et l'avenir sans connaître le passé, il est essentiel de mettre en exergue l'origine de l'activation des droits sociaux en Europe, en questionnant l'apport sur le plan normatif de la conception sociale-démocrate nordique et de celle du « welfare to work » anglo-saxon (Titre I), une première étape démonstrative permettant de mettre en lumière les visages très divers de l'activation en Europe.

60. - Le cheminement intellectuel conduit alors assez naturellement à porter l'analyse sur le phénomène d'européanisation du concept d'activation (Titre II). Il apparaît en effet que l'Union européenne fait sienne ce paradigme et le place au cœur

de sa stratégie pour l'emploi et de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) en matière de protection sociale. Cette stratégie produit un impact sur les systèmes nationaux. Cet impact peut être mesuré aussi bien sur les systèmes béveridgiens que sur les systèmes bismarckiens de protection sociale en Europe. Son analyse permet de mettre en lumière une certaine hétérogénéité quant à la nature et à l'ampleur des transformations juridiques nationales.

TITRE I. LES SOURCES D'INFLUENCE DE L'ACTIVATION DES DROITS SOCIAUX EN EUROPE

TITRE II. L'EUROPEANISATION DU CONCEPT D'ACTIVATION

TITRE I. LES SOURCES D'INFLUENCE DE L'ACTIVATION DES DROITS SOCIAUX EN EUROPE

61. - La proposition intellectuelle d'un modèle de relations entre l'Etat et l'individu, fondé sur une logique d'encouragement de l'initiative et de la responsabilité individuelles comme principes de société à même de réduire les maux sociaux, n'est pas nouvelle. Elle a été étayée par nombre de philosophes, tels John LOCKE[85] à la fin du XVII^{e} siècle, Emmanuel KANT[86] au milieu du XVIII^{e} siècle ou encore Frédéric BASTIAT[87] au milieu du XIX^{e} siècle.

62. - Sur le plan empirique, des expériences nationales anciennes semblent avoir pris appui sur ces soubassements intellectuels, en fondant l'architecture de leur système sur une articulation entre l'intervention de leur régime public de protection sociale avec le jeu du marché du travail. Les pays sociaux-démocrates nordiques, et notamment la Suède et le Danemark, s'inscrivent dans cette longue tradition, qui semble être une première source d'influence des politiques contemporaines d'activation (Chapitre I).

---

[85] LOCKE John. *Traité du gouvernement civil*. Paris : Flammarion, 1999 [1690], trad. MAZEL David, coll. Garnier Flammarion / Philosophie, 381 p.

[86] KANT Emmanuel. *Critique de la raison pure*. Paris : Flammarion, 2006 [1781], trad. RENAUT Alain, coll. GF, 749 p.

[87] BASTIAT Frédéric. *Harmonies économiques*. Charleston : BookSurge Publishing, 2011 [1850], 582 p.

63. - Parallèlement en Europe, s'est historiquement développée une autre approche de l'action publique face aux aléas économiques et sociaux, fondée sur un rôle plus réduit de l'Etat en matière de solidarité, voire sur une méthode culpabilisante envers les populations en situation d'exclusion sociale ou professionnelle. Tels sont les principes directeurs de ce qui est communément désigné le « welfare to work » anglo-saxon. L'hypothèse formulée est qu'il constitue une seconde source d'influence des politiques contemporaines d'activation (Chapitre II).

CHAPITRE I.

L'empreinte de la conception sociale-démocrate nordique

64. - Contrairement à une idée souvent répandue selon laquelle les politiques sociales d'activation puiseraient exclusivement leur origine en Amérique du Nord, l'Europe du Nord en a connu des manifestations dès le début du XX^{e} siècle. En réalité, ces politiques s'appuient sur les fondements des « modèles »[88] européens nordiques de protection sociale, des modèles bâtis sur une conception de la protection sociale incitative, associant solidarité professionnelle et conditionnalité[89]. En outre, ce sont parallèlement les politiques publiques de traitement des demandeurs d'emploi des pays d'Europe du Nord, visant une exclusion professionnelle la plus courte possible, qui ont pu influencer les dispositifs contemporains d'activation des droits sociaux.

65. - L'identification des fondements des modèles nordiques de protection sociale constitue un préalable important. Ainsi faut-il mettre en relief le fait que le

[88] La référence à cette qualification renvoie à la définition qu'en donne le Professeur CORNU, où les modèles sont entendus comme des « *œuvres législatives dont la valeur exemplaire fait une source d'inspiration en législation comparée* », CORNU Gérard (dir.). *Vocabulaire juridique*. 9^{e} édition. Paris : Presses Universitaires de France, 2011, v° *modèle*.

[89] BOTHFELD Silke. *Individual autonomy, a normative and analytical core of welfare statehood.* THE FUTURE OF SOCIAL CITIZENSHIP: POLITICS, INSTITUTIONS AND OUTCOMES (19, 2008, Stockholm). Düsseldorf : Institute for Economic and Social Science of the Hans-Böckler-Foundation, septembre 2008, p. 7.

système social des pays d'Europe du Nord, particulièrement en Suède[90], repose sur une conception traditionnellement incitative (Section I).

66. - Par ailleurs, ces pays se distinguent par l'approche originale des politiques publiques de lutte contre chômage qu'ils ont élaborées, notamment au Danemark (Section II). Autrement dit, sur la base de ces deux Etats, il s'agit de proposer une caractérisation tout à la fois du système que des dispositifs juridiques de protection sociale.

67. - Ces choix comparatifs s'expliquent par l'attrait que suscitent, du point de vue français, la Suède et le Danemark, ce dernier ayant par exemple été loué par le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale comme « *source d'inspiration privilégiée pour mettre en place des solutions novatrices* »[91]. De plus, il est un des pays d'Europe qui a été sensiblement affecté[92] par la crise économique et financière des années 2008-2013, mais qui a su, non pas tant – contrairement à ce qui est souvent avancé (ou attendu) – prévenir le taux de chômage (qui a somme toute été

[90] Un éclairage sur la Suède est d'autant plus intéressant qu'au début du XIX^e^ siècle, la Suède était encore un pays agricole qui comptait parmi les plus pauvres d'Europe. Ce n'est que vers la fin du XIX^e^ siècle que la situation du pays s'est radicalement améliorée, notamment grâce aux inventeurs et entrepreneurs suédois de l'industrie mécanique, qui ont jeté les bases de la révolution industrielle.

[91] BORLOO Jean-Louis. *Rapport d'information sur le marché de l'emploi au Danemark*, Assemblée nationale, nov. 2004, p. 5.

[92] Données de la Direction générale du Trésor, avril 2012 [En ligne]. Disponible sur : http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/340692, indiquant les éléments suivants :
- un recul du PIB de 5,8 % en 2009 ;
- une perte de 200 000 emplois entre le 3^e^ trimestre 2008 et le 3^e^ trimestre 2011 ;
- un taux de chômage multiplié par 2,5 ;
- un fort niveau d'endettement des ménages enregistré fin 2010 (158 % du PIB) ;
- une dégradation marquée des finances publiques (jusqu'à +5 % avant la crise, -1,9 % en 2011), mais rapidement maîtrisée au moyen de réformes du cadre budgétaire et d'un accroissement du taux de prélèvements obligatoires (50%).

très fluctuant[93]) ni renforcer la sécurité de l'emploi, mais plutôt favoriser une mobilité des parcours professionnels, soutenir l'employabilité des individus et limiter la part des emplois dits "atypiques"[94] (CDD, intérim…) amenant un taux d'emploi, certes affecté par la crise, mais assez bon comparativement aux autres Etats européens (moyenne UE de 64,6 % en 2009, contre 64,1 % en France, 72,2 % en Suède et… 75,7 % au Danemark, soit la 2e place au sein de l'UE à 27 après les Pays-Bas[95]).

68. - Deux éléments justifient ensuite le choix d'analyse de la Suède. Selon le rapport sur la compétitivité mondiale du classement 2012 du Forum économique mondial publié le 5 septembre 2012, elle se situe dans le groupe des cinq pays les plus performants, invitant ainsi l'analyste à considérer avec intérêt les équilibres qu'elle propose entre emploi et protection sociale. Par ailleurs, la crise suédoise du début des années 1990 – éclatement d'une bulle immobilière, effondrement du système bancaire, explosion de la dette publique… – n'est pas sans analogie avec celle qu'ont traversé un certain nombre d'Etats membres de l'Union européenne, de 2008 à 2013. Or, les capacités d'adaptation dont la Suède a su faire preuve pourraient trouver un écho dans les politiques publiques menées par ses partenaires européens.

Section I : La conception traditionnellement incitative du système suédois

Section II : La singularité des politiques publiques danoises de traitement des demandeurs d'emploi

[93] Taux de chômage danois de 6,7 % en 1996, ramené à 3,8 % en 2006, remonté à 7,8 % durant la crise en 2011 : données EUROSTAT.

[94] Les « emplois atypiques » ont également pour synonyme d'être des « formes particulières d'emploi » (ou encore « emplois précaires ») et regroupent les statuts d'emploi qui ne sont pas des contrats à durée indéterminée à temps plein. Ce sont les contrats à durée déterminée (CDD), l'intérim, les contrats aidés et l'apprentissage, selon la définition qu'en donne l'INSEE.

[95] Données EUROSTAT.

Section I :

La conception traditionnellement incitative du système suédois

69. - Depuis l'élaboration d'un véritable système de protection sociale suédois au début du XX^{e} siècle et en dépit des changements de majorités politiques, un certain nombre de marqueurs juridiques y ont été gravés, au premier rang desquels une articulation entre solidarité professionnelle et solidarité nationale dans la lutte contre le chômage, l'introduction de la conditionnalité dans le versement des allocations et la vocation universelle des assurances sociales.

70. - L'association de ces trois principes directeurs peut surprendre, dans la mesure où une protection universelle (ou universaliste) signifie que le périmètre de la solidarité est plus large que le seul monde professionnel ; par opposition à certains systèmes où la redistribution dépend des cotisations versées, la protection sociale suédoise se caractérise ainsi par une redistribution égalitaire. Or, cette apparente antinomie s'explique par le fait que la Suède a choisi d'opérer une combinaison du système bismarckien et du schéma béveridgien[96]. Son système d'assurance chômage a été construit tant sur l'affirmation de principes universalistes que sur l'importance de la solidarité professionnelle (§1), une articulation singulière empreinte d'une conception incitative de la protection sociale.

[96] Le numéro spécial de la Revue française des Affaires sociales intitulé « *L'État providence nordique. Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix* » présente des analyses de la protection sociale universelle. MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES. L'État providence nordique. Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix. *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 2003, n° 4, 584 p.

Sur la distinction entre la conception béveridgienne et bismarckienne, v. *supra*, p. 34-35.

71. - Par ailleurs, le début des années 1950 en Suède est marqué par l'affirmation d'une politique active de l'emploi avec l'avènement de ce qui est communément désigné le « modèle de REHN-MEIDNER » (§2), du nom de deux experts économiques à la Confédération des syndicats LO : Gösta REHN et Rudolf MEIDNER. Leur plan développé visait à combattre le chômage par une politique du marché du travail tendant à « activer » les personnes dépourvues d'emploi, redirigées vers de nouvelles entreprises et des régions aux besoins de recrutement plus importants tout en bénéficiant d'une offre de reformation, d'une aide à la délocalisation et une indemnité chômage substantielle pour assurer la transition.

§ 1 - L'articulation entre solidarité professionnelle et vocation universelle de l'assurance-chômage

72. - S'inspirant des anciennes corporations, les syndicats professionnels suédois se sont développés et organisés dans l'objectif de protéger leurs propres membres contre le risque du chômage, faisant ainsi de la solidarité professionnelle le fondement de l'assurance-chômage (A). Parallèlement, l'influence du parti social-démocrate dès la fin du XIX^{e} siècle et son accession au pouvoir se sont traduites par l'évolution d'une protection sociale en matière de chômage à vocation universelle (B), dont le système est fondé sur une conception traditionnellement incitative.

A. La solidarité professionnelle comme fondement de l'assurance chômage suédoise

73. - Les prémices du système d'assurance chômage suédois ont débuté au début du XIX[e] siècle au moyen d'initiatives de regroupements professionnels, puisque certains syndicats commençaient à fournir une aide financière à leurs membres se trouvant au chômage. Or, celle-ci consistait essentiellement en une bourse de voyage permettant ainsi de donner aux individus concernés la possibilité de chercher un emploi dans un autre secteur géographique que leur secteur d'implantation d'origine[97]. C'est là une première illustration notable d'une volonté d'inciter à la reprise d'un travail, à rebours de tout système d'indemnisation monétaire « passive » – ainsi entendue dans l'hypothèse d'allocations versées sans destination spécifique exigée.

74. - Par là même, on réalise combien la Suède a très tôt considéré que l'aide au retour à l'emploi devait être préférée à l'aide publique versée avec une certaine automaticité. Puis, s'inspirant des traditionnelles caisses créées dans le pays pour financer la mobilité des artisans (*Reshjälpskassa*), le syndicat des typographes met en place la première caisse suédoise d'assurance chômage en 1895[98]. Cependant, sa condition embryonnaire a rapidement eu pour conséquence que son financement limité n'assurait aux membres perdant leur emploi que de faibles prestations, aux règles de versement restrictives.

75. - En somme, on comprend bien que c'est moins par refus d'un haut niveau d'aide financière qui encouragerait une quelconque oisiveté du demandeur d'emploi que par les insuffisances et le caractère novateur de ces initiatives professionnelles

[97] HECLO Hugh, MADSEN Henrik. *Policy and Politics in Sweden – Principled Pragmatism*. Philadelphia : Temple University Press, 1987, p. 62-68.

[98] *Ibid.*

que se sont progressivement inscrites les règles de conditionnalité, liées à des critères restrictifs d'octroi, et d'efficacité (fonds professionnels de mobilité) des dispositifs. Néanmoins, on ne peut nier, comme nous le démontrerons, la persistance de ces marqueurs dans l'architecture du système suédois de réinsertion professionnelle.

76. - En appui aux efforts consentis par le mouvement syndical dans la lutte contre le chômage, le pouvoir législatif parvint à l'adoption d'une première loi sur l'assistance publique (*Fattigvardslag*) en 1871, autorisant les communes à prendre des mesures complémentaires favorisant la réinsertion sur le marché de l'emploi des personnes qui en étaient dépourvues[99]. Ce faisant, c'est un rôle essentiel dans l'émergence d'une politique de l'emploi en Suède qui fut donné à l'échelon communal. A titre d'exemple, dans les années 1885-1895, dans un contexte économique dégradé, la seule ville de Stockholm employait près de 1000 personnes sans emploi pour des travaux de construction[100].

77. - Parallèlement, le gouvernement a missionné les services de la Direction générale du commerce et de l'industrie de réaliser des études statistiques sur la population en âge d'avoir un travail et celles en étant dépourvues. Au-delà des données collectées, ce travail d'enquête s'est illustré par la promotion de propositions, notamment sur la nécessité de mettre en place un réseau d'agences communales de l'emploi (non chargées cependant du versement des prestations) à l'inscription gratuite. D'une part, cette proposition témoigne du réel exercice comparatif auquel se sont livrés les experts chargés de ces travaux, puisque l'Allemagne venait d'adopter cette solution en ouvrant sa première agence dans la ville d'Esslingen en 1894, avant d'en implanter à Strasbourg, Stuttgart, Francfort et Munich ; leurs caractéristiques

[99] MUSIAŁ Kazimierz. *Roots of the Scandinavian model. Images of progress in the era of modernisation*. BadenBaden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, p. 10.

[100] CALMFORS Lars. Lessons from the macroeconomic experience of Sweden. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 9(1), 1993, p. 25-72.

étaient triples : un office communal dirigé par un conseil composé de représentants des employeurs et des travailleurs, la gratuité de l'accès aux services et l'insertion des agences dans un réseau régional ou national. D'autre part, cette formule était particulièrement pertinente dans la mesure où l'échelon communal est apparu le mieux à même de connaître les situations et les profils personnels de ses administrés, ainsi que les potentialités du territoire et la situation des bassins d'emplois communaux.

78. - Ainsi la Suède connut ses premières agences communales de l'emploi à Helsingborg et à Göteborg en 1902, avant de voir s'accélérer leur développement, passant de 100 agences en 1914 à 166 agences en 1939. Les années 1920-1930 marquèrent la poursuite des efforts réalisés par le mouvement syndical dans la lutte contre le chômage puisque les organisations professionnelles développèrent nombre de caisses d'assurance chômage sur le modèle de celles créées par les typographes, se chargeant de la collecte des cotisations et du versement des sommes destinées à la réintégration professionnelle de leurs membres[101].

79. - Sans conteste, ces initiatives syndicales – d'une pérennité dans le temps exceptionnelle – ont renforcé l'empreinte bismarckienne du système suédois de protection sociale en matière de chômage. Pour autant, la Suède étant organisée sur un système parlementaire élu, les idées politiques bismarckiennes – largement défendues par les chefs de gouvernement de la fin du XIX^{e} siècle au début du XX^{e} siècle[102] – se sont vues amender par de nouveaux dirigeants nationaux, au profit d'une conception plus universelle de la protection sociale.

---

[101] MOREL Nathalie. *L'Etat face au social: la (re)définition des frontières de l'Etat-providence en Suède. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 à 2005*. Thèse : sociologie. Université Paris I, 2007, 428 p.

[102] Les conservateurs Carl JOHAN THYSELIUS, Gillis BILDT ou encore Erik GUSTAF BOSTRÖM, tous trois conservateurs, ont par exemple assuré les fonctions de chefs de gouvernement durant près de quinze ans entre 1883 et 1905.

B. La vocation universelle de la protection contre la perte d'emploi

80. - Il faut en effet attendre l'arrivée au gouvernement des sociaux-démocrates en 1920 pour que naissent différents débats et propositions, politiques ou universitaires[103], principalement autour de la question d'une assurance chômage *volontaire* financée par des subventions gouvernementales. Ainsi, ce sont tant Hjalmar BRANTING, fondateur du parti social-démocrate, qu'un de ses membres influents, Per ALBIN HANSSON[104], qui militèrent en faveur de l'idée selon laquelle la social-démocratie[105] – entendue ici comme un système politique s'employant à promouvoir la production économique du pays en vue de la satisfaction des besoins

[103] TILTON Timothy. *The Political Theory of Swedish Social Democrats. Through the Welfare State to Revolution*. Oxford : Clarendon Press, 1990, 280 p.

[104] Per ALBIN HANSSON (1885-1946) fut le chef du parti social-démocrate suédois et le Premier ministre de quatre gouvernements suédois différents entre 1932 et 1946.

[105] Le terme de « social-démocratie » est couramment utilisé pour caractériser indifféremment des politiques, des systèmes ou des techniques de gouvernance. Ainsi, rarement fait-il l'objet d'une définition circonstanciée selon les époques ou les Etats pour lesquels il est employé.
Or, l'analyse de l'histoire de la pensée politique nous permet pourtant de distinguer rigoureusement trois conceptions : le terme de « social-démocratie » a en effet été adopté en premier lieu en Europe par de nombreux socialistes au début du XX^{e} siècle qui éprouvaient le désir ardent de ne pas être identifiés comme communistes ; somme toute, il s'agissait d'un slogan ou d'une étiquette politique dont l'objectif était la clarification des positionnements sur l'échiquier électoral.

La deuxième acception du terme de « social-démocratie » est employée par ses partisans pour désigner une philosophie politique donnant priorité tant à la construction d'un Etat-providence qu'à la mise en œuvre des valeurs d'égalité et de solidarité comme projets de société.

Enfin, une troisième conception du terme de « social-démocratie » a le mérite de donner à voir le fait que la social-démocratie est bien plus qu'un programme politique particulier ; correctement saisie, elle doit être considérée comme « *la croyance en la primauté du politique et de la solidarité* » selon les termes du Professeur Sheri BERMAN (BERMAN Sheri. *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's 20th Century*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006) prenant parallèlement en compte l'intéressant potentiel de création et de prospérité que peut apporter le capitalisme et s'attaquant à ses maux les plus criants.

individuels et collectifs des hommes – devait s'adresser à des groupes beaucoup plus larges qu'aux seuls accidentés de la vie, c'est-à-dire à tous les citoyens[106].

81. - Ainsi, c'est en 1922 que le comité d'enquête sur l'assurance sociale présenta une première proposition de loi visant à instaurer une assurance chômage, selon la logique du « système du Gand »[107]. L'appellation de ce dernier faisait référence à la ville belge du même nom qui vota, en octobre 1900, un ingénieux type d'intervention visant à encourager les travailleurs ayant fait la démarche de cotiser, donc de se prémunir eux-mêmes, contre le risque de perte d'emploi. Ainsi, si la personne était membre d'une caisse de chômage syndicale, la commune ajoutait à l'aide de cette dernière une subvention, telle une prime à la prévoyance et à la solidarité professionnelle. Un tel encouragement par les municipalités à cette posture de cotisants volontaires offre là une illustration supplémentaire de la culture traditionnellement incitative qui irrigue la protection sociale suédoise.

82. - Pourtant, lors de l'arrivée à la tête du gouvernement suédois du social-démocrate Per ALBIN HANSSON en septembre 1932, les données statistiques disponibles alors[108] indiquaient à peine 350 000 actifs cotisant à un fonds syndical d'assurance chômage sur une population active de… 2,7 millions d'habitants, soit moins de 13 % des travailleurs assurés. Ainsi, sur environ 164 000 « sans-emploi »,

---

[106] OCDE. *L'indemnisation des chômeurs et les mesures favorisant leur emploi : rapport général et études par pays. Allemagne, Canada, États-Unis, France, Royaume-Uni, Suède*. Paris : OCDE, 1979.

[107] VANDAELE Kurt. A report from the homeland of the Ghent system, *Transfer*, vol. 12, n° 4, 2006, 12 p.

[108] Il convient de noter que le fort mouvement d'exode rural, d'urbanisation et d'extraordinaire mobilité des suédois à l'intérieur du pays à la conquête de bassins industriels nouveaux a amené les autorités nationales à développer des enquêtes de recensement particulièrement précises au début du XX^{e} siècle, ainsi que l'indique Georges CHABOT (v. CHABOT Georges. *Les déplacements de la population à l'intérieur de la Suède.* Annales de Géographie, 1973, n° 451, p. 17-18.

seuls 41 000 bénéficiaient d'une bourse de mobilité professionnelle, soit moins d'un quart[109].

83. - Ces insuffisances, en contradiction avec la vision que Per ALBIN HANSSON avait d'une société synonyme d'« *un bon foyer de bien-être et d'égalité* »[110], amenèrent ainsi les autorités nationales nouvellement élues à conclure un accord le 27 mai 1933 avec le parti agrarien (*Kohandeln*) permettant d'instituer une assurance chômage suédoise subventionnée par les deniers publics. La spécificité de ce compromis politique était la volonté d'une large généralisation du système d'indemnisation, tout en inscrivant la conditionnalité comme principe directeur et en confortant la solidarité professionnelle : ainsi, pouvait bénéficier des mesures publiques – complémentaires aux initiatives syndicales – de retour à l'emploi (consistant principalement en des aides à la mobilité géographique ainsi que des aides pour la formation professionnelle) toute personne âgée de plus de 16 ans capable de travailler et ayant cotisé à un fonds d'assurance chômage pendant 52 semaines. Par ailleurs, l'obligation d'avoir occupé un emploi pendant 26 semaines (soit au moins la moitié de l'année) au cours des 12 mois précédant la période de chômage était

[109] OCDE. *Employment Outlook 2005*, Statistical Annex, Table B.

[110] Lors d'un discours devant le Parlement en 1928, Per ALBIN HANSSON va utiliser la métaphore du « foyer du peuple » (*Folkhem*) pour présenter sa vision de la société qu'il entend construire, un foyer dans lequel chacun a sa place et dans lequel chacun peut vivre dans la sécurité et le bien-être : « *Les fondations d'un foyer sont la solidarité et l'empathie. Dans un bon foyer, il n'y a ni privilégiés ni laissés pour compte, il n'y a ni de chouchous ni d'enfants illégitimes. Nul ne regarde l'autre de haut, personne ne cherche à s'octroyer des avantages au détriment des autres, les forts n'écrasent pas et ne pillent pas les plus faibles. Dans un bon foyer règnent l'égalité, la sollicitude, la coopération, la serviabilité. Appliqués au grand foyer du peuple et des citoyens, ces principes signifient la destruction de toutes les barrières sociales et économiques qui divisent actuellement les citoyens entre privilégiés et laissés pour compte, entre dominants et dépendants, entre riches et pauvres, entre parvenus et appauvris, dépouilleurs et dépouillés* ».
Cette métaphore de « foyer du peuple » deviendra rapidement synonyme d'un Etat-providence universel qui s'occupe de ses citoyens tout au long de leur vie, « *du berceau à la tombe* » - pour reprendre l'expression de William BEVERIDGE, *op. cit.*

exprimée. Enfin, c'est quotidiennement que le bénéficiaire devait se rendre à l'agence communale de l'emploi[111].

84. - L'année suivante, sous l'impulsion du ministre des Affaires sociales de l'époque Gustav MÖLLER, fut votée l'ordonnance du 15 juin 1934, souvent considérée comme le point de départ véritable d'une assurance chômage volontaire subventionnée par l'Etat[112]. En 1941, Gustav MÖLLER parvint à optimiser le système en obtenant une adhésion plus importante des syndicats à cette technique assurancielle volontaire au soutien étatique. Le ministre préférait ce type d'assurance car il était persuadé que les organisations professionnelles étaient les meilleures représentantes des bénéficiaires et constituaient la solution la moins bureaucratique, bien qu'il caressât l'idée de rendre ce système obligatoire en 1948[113].

85. - Cette philosophie politique est tout à fait caractéristique de la façon dont s'est traditionnellement conçue l'assurance sociale dans les systèmes dits béveridgiens. Ainsi, William BEVERIDGE écrivait à ce propos : « *Supporter collectivement la charge de certains risques est de l'assurance. C'est de l'assurance, aussi bien si l'individu verse des primes spéciales pour couvrir chaque risque spécial, que s'il reçoit l'assurance gratuitement sur les ressources générales de la communauté ou d'une industrie. C'est de l'assurance aussi bien si les contributions*

[111] Notons ici la préservation de l'échelon communal comme cadre de référence de la politique sociale suédoise, illustrant le poids des choix historiques dans la culture juridique (ce sont en effet les communes qui avaient été autorisées à prendre toutes les mesures nécessaires pour aider les « sans-emploi » à en retrouver un depuis la loi sur l'assistance publique (*Fattigvardslag*) de 1871 (OLOFSSON Jonas. *Arbetslöshetsfragan I historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830-1920*, Lund : Studentlitteratur, 1996, p. 116) ; puis, depuis une loi de 1907, ce sont également les agences communales de l'emploi qui se voyaient attribuer par l'Etat des dotations de fonctionnement).

[112] ROTHSTEIN Bo. Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Möller. *Scandinavian Political Studies*, 1985, vol. 8, p. 151–170.

[113] EDEBALK Per Gunnar. Fran motstand till genombrott : den svenska arbetslösheetsförsäkrigen 1935-1954. *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, 1990, n° 45, p. 62.

sont facultatives que si elles sont obligatoires. Par contre, ce n'est pas de l'assurance si l'indemnité […] *est accordée non comme un droit mais comme une faveur, si elle peut être retenue parce qu'un individu qui y aurait droit autrement, possède d'autres moyens* »[114]. Clairement, la cotisation participe selon lui de l'acquisition de la pleine qualité de citoyen alors que l'assistance publique non contributive renvoie à une dépendance et une servitude malaisées[115]. Dans le même sens, Noëlle BURGI a pu rappeler combien l'assurance a historiquement participé à l'édification d'Etats sociaux, donnant ses outils au modèle solidariste (ou mutualiste), socle de la couverture des risques sociaux en Europe[116]. L'assurance se voit même placée par le sociologue Pierre ROSANVALLON « *au fondement du pacte social* »[117]. Bien que nous y reviendrons plus finement dans nos développements ultérieurs, probablement pouvons-nous ajouter que l'assurance a par exemple contribué, si l'on examine la législation française, à légitimer le passage, réalisé au cours du XX^{e} siècle, d'une responsabilité civile punissant traditionnellement le responsable, à un régime de *socialisation*[118] dans lequel c'est plutôt le dommage qui engage la responsabilité et fait appel à une solidarité élargie (accidents du travail, fonds de garantie – tel celui créé en 1991 pour les victimes du VIH par transfusion sanguine –, etc.).

86. - Ces rappels sont d'autant plus importants qu'on assiste parfois à une assimilation des principes béveridgiens à une analyse excessivement égalitaire, qui

[114] BEVERIDGE William. Insurance for all and everything. *The New Way*, 1924, n° 7, p. 6-7.

[115] A noter que de nos jours, en France, l'aide sociale tend à être considérée comme un droit, ce qui remet en question la distinction de Beveridge entre assurance et assistance.

[116] BURGI Noëlle. *La Machine à exclure. Les faux-semblants du retour à l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006, 264 p.

[117] ROSANVALLON Pierre. *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris : Seuil, 1995, Coll. Points-Essais, p. 44.

[118] EWALD François. *L'État-providence.* Paris : Grasset, 1986, p. 9.

aurait une vision englobante de la société et serait empreinte d'un progressisme utopique. En réalité, le soutien que portait BEVERIDGE à l'assurance était non seulement réel (et majoritairement partagé au sein de la société du XX^{e} siècle), mais il était de surcroît tout à fait compatible avec sa volonté d'un système de protection sociale à vocation universelle.

87. - Accompagnant ce souhait d'universalité[119], on n'omettra pas de rappeler le renforcement du rôle de l'Etat suédois ayant eu lieu en 1939 par l'augmentation sensible des aides à la mobilité géographique des « sans-emploi » et par la mise en place d'une commission nationale du travail, l'AMK (dite *Statens Arbetsmarknadskommission*)[120], sans que la place des villes dans la politique de lutte contre le chômage n'ait pour autant été transformée ou amoindrie. L'AMK fut chargée d'identifier les besoins en main-d'œuvre, cette mission ayant eu pour corollaire l'organisation de formations professionnelles en vue de pourvoir aux besoins de l'industrie dès mai 1940[121]. Cette commission nationale vit ses missions accrues en 1946, lorsque le contrôle de l'ensemble des subventions versées aux organes en charge de la lutte contre le chômage lui fut octroyé. Puis c'est en 1948 que l'AMK fut remplacée par l'actuelle direction nationale du travail, l'AMS (ou *Arbetsmarknadsstyrelsen*).

---

[119] Christoffer GREEN-PEDERSEN rappelle l'importance des institutions, notamment nationales, dans l'instauration et la préservation d'un système social véritablement universel : v. GREEN-PEDERSEN Christoffer. Toujours là, mais pour combien de temps ? De la protection sociale universelle comme modèle « contre-intuitif » et de son évolution. *Revue française des affaires sociales,* 2003, vol. 4, n° 4, p. 87-103.

[120] HVINDEN Bjørn. Activation: a Nordic perspective. In Matti Heikkilä (ed), *Linking welfare and work*, 1999, p. 27-40.

[121] C'est ce que l'on retrouve dans l'examen opéré dans les rapports de 1944 produits par les commissions d'enquête parlementaire sur ce sujet (les *Statens offentliga utredningar* ; "Swedish Government Official Reports" en anglais).

88. - Correctement comprise, la mise en place de ces institutions et de leurs fonctions ne saurait être minimisée ; elle révèle la volonté du gouvernement social-démocrate suédois d'alors d'articuler deux paradigmes, parfois présentés comme opposés : réussir la protection sociale de tous en conduisant le préalable essentiel qu'était la consolidation du dispositif institutionnel tout en restant fidèle à la tradition nationale de responsabilité de chacun pour se réinsérer socialement (mobilité favorisée, inscription à un fonds de cotisations professionnel subventionnée, formation professionnelle accrue…).

89. - A la mort du chef du gouvernement Per ALBIN HANSSON en octobre 1946, c'est le ministre Tage FRITIOF ERLANDER qui prendra durablement la tête du pouvoir jusqu'en octobre 1969. Durant cette période, la Suède va connaître un renforcement des mesures « actives » de retour à l'emploi, conformément à la conception sociale-démocrate selon laquelle l'emploi en termes de droit doit être garanti à tous et selon l'idée que le chômage constitue non pas un phénomène économique inéluctable dépendant des lois du marché, mais bel et bien un problème politique à résoudre ou à gérer.

§2 - L'institutionnalisation d'une politique active de l'emploi dès les années 1950

90. - Les années 1950 ont marqué en Suède l'institutionnalisation véritable d'une politique active de l'emploi, sous l'impulsion de deux économistes travaillant pour la Confédération syndicale de Suède (*Landsorganisationen i Sverige*, dite LO) : Gösta REHN et Rudolf MEIDNER. Ces deux hommes entendaient améliorer la politique économique et sociale suédoise, comme en attestent les idées-forces présentées dans leur rapport portant sur « *Le mouvement syndical et le plein-emploi* » lors du congrès de la Confédération organisé en 1951. La politique de l'emploi

contenue dans ce que d'aucuns considèrent aujourd'hui comme le « modèle REHN-MEIDNER » innovait dans la mesure où elle avait pour objectif de favoriser la mobilité géographique et la fluidité normative en matière d'embauche (ou de séparation) de la main d'œuvre tout en réduisant le chômage[122].

91. - Le champ d'action reposait sur une politique active sur le marché de l'emploi associée à des aides à l'embauche, une méthode de détermination équitable des salaires (fondée sur des ressorts semblables au principe bien connu du juriste français « à travail égal salaire égal »[123]) et un plan de réductions d'impôt pour l'emploi de salariés. La combinaison de ces différents facteurs avait pour objectif d'atteindre le plein-emploi sans générer d'inflation. La politique active de l'emploi constituait ainsi un élément central du modèle REHN-MEIDNER qui fut agréé par les autorités suédoises à l'issue d'une conférence réunissant le gouvernement et la direction de la Confédération LO en 1955. Cette politique concernait principalement l'offre de travail puisque ces composantes étaient la formation professionnelle, l'orientation professionnelle et les aides à la mobilité géographique[124].

92. - Autrement dit, la logique retenue était clairement de réussir la mutation industrielle de la Suède de l'après-guerre, par la transformation du marché du travail, grâce à une flexibilité élevée permettant aux entreprises déclinantes de se séparer des collaborateurs jugés moins nécessaires ; ceux-ci, alors pris en charge par l'Etat chargé de les requalifier, devaient ainsi être en mesure de trouver un nouvel emploi,

---

[122] OFFE Claus. The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation. In Lindberg Leon, *Stress and Contradiction in Modern Capitalism.* Lexington, 1975, p. 125-143.

[123] Sur ce point, voir, parmi beaucoup d'autres : AUBERT-MONPEYSSEN Thérèse. Principe "à travail égal, salaire égal" : quels éléments objectifs justifient une différence de rémunération ?. *La Semaine Juridique Entreprise et affaires (JCP E)*, 2007, n° 30, p. 45-53 ; LYON-CAEN Antoine. A travail égal, salaire égal. Une règle en quête de sens, *Revue de Droit du Travail*, 2006, p. 16.

[124] TILTON Timothy, *op. cit.*

comportant de nouvelles tâches, des compétences différentes ou la nécessité d'une plus grande polyvalence. Clairement, identifie-t-on là les marqueurs d'une protection sociale active, au sens où les piliers du système s'articulent autour de la formation des individus et de leur accompagnement dans les trajectoires professionnelles, et non sur le seul revenu de remplacement. Selon Rudolf REHN, les travailleurs devaient préférer « *la sécurité des ailes à celle de la coquille d'escargot* »[125]. Cette logique imprime sans nul doute la marque d'une articulation aux finalités n'apparaissant pas spontanément conciliables entre emploi et protection sociale dans la Suède des années 1950.

93. - Sur le plan politique, ce modèle d'intégration sociale et économique – que des historiens tels que le Norvégien Francis SEJERSTED ou le Suédois Lars TRAGARDH considèrent comme l'une des caractéristiques les plus marquantes de la société suédoise de la fin du XIX^{e} siècle jusqu'aux années 1980[126] – a fait assez rapidement l'objet d'un consensus tant au sein de la classe politique entre gauche et droite qu'entre employeurs et syndicats.

94. - Le sociologue danois Gösta ESPING-ANDERSEN y voit là la marque d'une politique de « démarchandisation » (« *décommodification* ») visant à pallier les aléas du marché et de protéger les travailleurs de ses « accidents ». Il explique ainsi le succès des sociaux-démocrates suédois par une conception de la politique contre le marché (*politics against markets*), les dispositifs de l'État providence formant une

[125] SWENSON Peter. *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford : Oxford University Press, 2002, 448 p.

[126] SEJERSTED Francis. *Socialdemokratins tidsålder. Sverige och Norge under 1900-talet*. Nora : Nya Doxa, 2005, 640 p. ; TRÄGÅRDH Lars. Crisis and the politics of national community. *Culture and Crisis. The Case of Germany and Sweden* / Oxford : Berghahn Books, WITOSZEK Nina & TRÄGÅRDH Lars (eds.), 2002, p. 75-110.

barrière de protection contre le marché[127]. En défendant cette thèse, il apparaît clairement que Gösta ESPING-ANDERSEN reprend en réalité l'argument du sociologue suédois Walter KORPI, selon lequel le lien entre le réformisme social-démocrate et l'État providence repose sur la manière dont l'État providence favorise les intérêts de la classe ouvrière et, avec le temps, de la classe moyenne[128].

95. - Cependant, ce critère de *démarchandisation* – permettant un classement des systèmes de protection sociale[129] en fonction de la marge de liberté qu'ils concèdent aux individus par rapport à la nécessité de vendre leur force de travail pour atteindre un niveau de vie socialement acceptable – apparaît bien réducteur. En effet, d'une part, comme le souligne la philosophe américaine Mary DALY, alors que Gösta ESPING-ANDERSEN décrit un citoyen déjà intégré sur le marché du travail, de nombreuses femmes n'ont jamais été « marchandisées », et restent à l'écart de l'emploi rémunéré. D'autre part, Mary DALY remarque que le concept de démarchandisation ne rend pas parfaitement compte du rôle de l'Etat, puisque celui-ci peut tout aussi bien jouer vis-à-vis des femmes un rôle de « marchandisation », en tant qu'employeur[130]. Enfin, nous pourrions ajouter qu'hommes et femmes sont souvent « démarchandisés » pour des raisons différentes : maternité, situation de handicap…

---

[127] ESPING-ANDERSEN Gösta. *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power.* Cambridge : Princeton University Press, 1985, p. 102-103 ; ESPING-ANDERSEN Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press, 1990, p. 77-79.

[128] KORPI Walter. *The Democratic Class Struggle*. Londres : Walter Kegan, 1983, p. 53.

[129] Les deux autres critères permettant à Gösta ESPING-ANDERSEN de distinguer trois régimes d'Etat providence sont d'une part le type de stratification sociale résultant de la redistribution (critère découlant dans une large mesure de la définition des droits sociaux) et d'autre part le type de relation s'établissant entre Etat, marché et famille, dans la fourniture du bien-être social (*welfare*). Empiriquement, Esping-Andersen s'appuie sur trois principaux domaines de la protection sociale : les retraites, l'assurance chômage et la couverture des soins de santé.

[130] Sur le caractère émancipateur de l'Etat providence en tant qu'employeur des femmes, v. notamment : KOLBERG Jon Eivend. The gender dimension of the welfare state. *International Journal of Sociology*, 1991.

96. - Pour autant, il convient de noter que la thèse de la démarchandisation ne s'applique pas spécifiquement aux politiques actives de l'emploi. C'est un concept théorique qui a vocation à expliquer, de manière générale, la fonction des assurances sociales : en fournissant un revenu (un *salaire social*) aux personnes écartées (temporairement ou non) du marché du travail, elles leur permettent de ne pas en être réduites à vendre leur force de travail à n'importe quel prix, à n'importe quelles conditions. En ce sens, la démarchandisation permet de maintenir des conditions de travail décentes à ceux qui sont dans l'emploi. Un marché du travail sans assurances sociales absorberait en effet un sous-prolétariat dont la présence aurait des effets néfastes sur les salaires, les conditions de travail, mais sans doute aussi sur la productivité de l'ensemble de l'économie…

97. - Somme toute, il apparaît assez nettement que le compromis entre gauche et droite et entre partenaires sociaux sur le modèle REHN-MEIDNER dans les années 1950 s'explique moins par une conception d'une « politique contre le marché » que par une imprégnation dans la législation des valeurs du marché : liberté individuelle, créativité individuelle et responsabilité individuelle[131]. En clair, la typologie des régimes sociaux établie par Gösta ESPING-ANDERSEN définissant la Suède comme un État providence social-démocrate *(social-democratic welfare regime*) reste valide, mais il se caractérise selon nous davantage *par sa façon de suivre une « troisième voie politique »* que par une simple « socialisation politique » qui consisterait à

[131] WEIR Margaret, SKOCPOL Theda. State Structures and Social Keynesianism. Responses to the Great Depression in Sweden and the United States, *International Journal of Comparative Sociology*, 1983, p. 4-29.

« démarchandiser » c'est-à-dire à accorder des droits maximaux, fondés sur une citoyenneté sociale, fortement institutionnalisés, universels et financés par l'impôt[132].

98. - C'est donc véritablement l'alliance de la politique sociale à la politique économique, liant les droits sociaux à la valeur du travail et faisant du réformisme une condition nécessaire de l'efficacité économique[133] qui fait la spécificité du modèle suédois, ce qui confirme la thèse de l'ouvrage paru en 1936 de l'auteur américain William CHILDS, *Sweden: The Middle Way on Trial*[134]. Dès lors, on comprend mieux les raisons de sa rupture, dès les années 1920-1930, avec l'idéologie anticapitaliste. On comprend mieux aussi les raisons profondes ayant conduit à l'adoption consensuelle du modèle REHN-MEIDNER dans les années 1950, tant par la classe politique que par les employeurs et syndicats. Clairement, la manière dont une communauté nationale prend conscience de son passé éclaire son présent et oriente son action politique à venir. Voilà ainsi concrétisée la recommandation de Friedrich NIETZSCHE dans son œuvre *Le Voyageur et son ombre* : « *il faut organiser l'action politique* […] *dans l'expérience léguée par le passé* »[135].

99. - La paternité de ces principes directeurs de la politique sociale du pays est classiquement attribuée à la pensée de l'influent économiste suédois d'alors,

---

[132] D'ailleurs, la position de Gösta ESPING ANDERSEN consiste à décrire et comparer des modèles de protection sociale (et d'Etats-providence) ancrés dans l'organisation capitaliste des moyens de production.

[133] ADLER-KARLSSON Gunnar. *Funktionssocialism, ett alternativ till kommunism och kapitalism*. Stockholm : Verdandi debatt, Prisma, 1967, p. 43-46 ; TILTON Timothy, 1990, *op. cit.,* p. 77-79.

[134] CHILDS William. *Sweden: The Middle Way on Trial.* Londres : Yale University Press, 1936, p. 31-38.

[135] NIETZSCHE Friedrich. *Le voyageur et son ombre ; Opinions et sentences mêlées* (Partie 2), 2e édition. Paris : Hachette Livre/BNF, 2013 [1880]. Philosophie. 453 p.

Gunnar MYRDAL (1898-1987)[136]. Dans ses principaux ouvrages publiés dans les années 1930[137], marquées par une double crise économique et démographique, il y défend la nécessité de développer des services d'accueil pour les jeunes enfants, des services d'éducation et de santé, des politiques de soutien à l'emploi des femmes ; en d'autres termes, c'est l'investissement dans le capital humain de la Suède qui est la garantie d'une croissance économique durable[138].

100. - Ces fondations articulant politique sociale productive et croissance économique solidement implantées, le Parlement suédois introduit en 1959, lors de l'adoption d'un régime de retraite complémentaire (*National Supplementary Pension*, ATP), le principe de proportionnalité en matière d'indemnisation, selon lequel l'allocation devait être proportionnelle aux revenus du travail perçus par l'individu. Ce principe fut ensuite progressivement étendu à d'autres assurances sociales (chômage, famille…)[139]. Devenu un des marqueurs juridiques du système social suédois, ce lien entre revenus professionnels et indemnisation sociale apparut comme la garantie d'une couverture plus large de la population, s'adressant non plus aux seuls pauvres du pays mais également à la grande masse des travailleurs et classes moyennes.

101. - Enfin, parallèlement à des mesures publiques ciblées en faveur de régions ou de secteurs en forte demande de main d'œuvre (bourses de mobilité géographique,

[136] MARCHAL André. L'apport des Suédois à la théorie économique contemporaine. « L'équilibre monétaire » de Gunnar Myrdal. *Revue économique*, 1950, vol. 1, n° 4, p. 498-507.

[137] MYRDAL Gunnar. *Vetenskap och politik i nationalekonomien* (trad. anglaise par STREETEN Paul : *The Political Element in the Development of Economic Theory*). Somerset : Transaction Publishers, 1990 [1930], 298 p. ; MYRDAL Alva et Gunnar. *Kris i befolkningsfrågan* (trad. anglaise *Crisis in the Population Question*), Stockholm : Bonniers, 1934.

[138] SECCARECCIA Mario. Le wicksellisme, Myrdal et l'explication monétaire de la crise. In : G. Dostaler, D. Ethier et L. Lepage. *Gunnar Myrdal et son oeuvre*, 1990, p. 28-41.

[139] MOUSSON-LESTANG Jean-Pierre. *Histoire de la Suède*. Paris : Hatier, 1995, 328 p.

formations professionnelles, aides aux entreprises sidérurgiques visant à faciliter leur adaptation à la concurrence internationale…)[140], l'Etat suédois a élaboré un important service public d'assistance maternelle visant à favoriser l'accroissement des femmes sur le marché du travail. Financé par l'impôt, ce budget public élevé d'aides à la garde des jeunes enfants et d'investissement visant à accroître le nombre des équipements collectifs publics[141] représentait ainsi environ 1,5 % du PIB entre 1950 et 1960, 2 % en 1965, dépassant 3 % en 1975[142]. Ainsi, comme le relève Anne PAUTI, la Suède est, parmi les pays de l'OCDE, celui où la hausse de la proportion des femmes actives dans la population féminine de 16 à 64 ans a été la plus rapide depuis le milieu des années 1960, le taux global d'activité féminine à ces âges passant de 54 % en 1965 à 68 % en 1975, pour atteindre 82,2 % en 1989, soit une progression de moitié en 24 ans[143].

102. - Or, l'efficacité des mesures publiques « actives » dans la réalisation de ce résultat – pour lequel peu de pays ont autant œuvré – est d'autant plus méritoire que l'indice moyen de fécondité, bien qu'en baisse de 1964 à 1978, n'est jamais descendu en-dessous de 1,6 enfant par femme. Parallèlement, c'est en janvier 1974 qu'est mise en place l'allocation parentale, dispositif unique au monde de par la durée du congé (jusqu'à 12 mois possibles, dont 9 rémunérés) et le niveau de compensation

[140] SIANESI Barbara. *An Evaluation of the Active Labour Market Programmes in Sweden*. Stockholm : Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, 2001, n° 5, p. 6.

[141] MARC Céline, ZAJDELA Hélène. Emploi des mères et politique familiale : doit-on s'inspirer du modèle suédois ?. *Centre d'études de l'emploi*, 2005, n° 45, p. 140.

[142] Source : *Statistik Arsbok, Sveriges Officiella Statistik*, Statistika Centralbyran, Stockolm.

[143] PAUTI Anne. La politique familiale en Suède. *Population*, 1992, n° 4, p. 59.

salariale[144] (90 % du revenu professionnel normal les 9 premiers mois, puis versement d'une allocation forfaitaire les 3 derniers mois), mêlant ainsi activation de la politique sociale et activation des mères en vue de leur retour *in fine* à l'activité. Avant 1974, les allocations versées[145] avaient en effet davantage un rôle de compensation de la survenue de la naissance qu'un objectif d'encouragement ou d'activation des femmes.

103. - Si l'on s'intéresse à une période plus récente, il faut relever que la Suède a connu une crise économique particulièrement forte au début des années 1990. Pour autant, il est frappant de constater qu'en dépit d'une réduction sensible des prestations sociales (baisse de 10 % du taux de remboursement pour les soins de santé, baisse du taux de remplacement pour l'assurance chômage, diminution du montant de prestations familiales), les services d'accueil de jeunes enfants et d'éducation ont été épargnés par ces coupes budgétaires[146], ce qui témoigne d'une volonté de préservation de la stratégie nordique d'activation prospective. C'est dans cet esprit que le Premier ministre Göran PERSSON avait déclaré en 1996 que « *l'apprentissage tout au long de la vie doit être une pierre angulaire de la politique gouvernementale de lutte contre le chômage. La Suède doit être en mesure d'être concurrentielle grâce à des compétences élevées et les conditions préalables à cela sont à construire au travers*

[144] A titre de comparaison, la France a voté le 12 juillet 1977 l'instauration d'un congé parental d'éducation, ouvert au père et à la mère… à la différence notoire avec la Suède qu'il n'était pas rémunéré (sauf dispositions contraires plus favorables de certaines conventions collectives, prévoyant un maintien partiel ou total du salaire).

[145] L'allocation maternité instaurée en janvier 1955, destinée aux mères venant d'accoucher, était versée durant 3 mois, puis 6 mois à partir de 1963.

[146] PALME Joachim, WENNEMO Irene. *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*. Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs, 1998.

d'une qualité élevée dans toutes les formes d'éducation, de l'accueil préscolaire à l'enseignement supérieur »[147].

104. - L'ensemble de ces marqueurs donne ainsi à voir qu'il s'agit d'une stratégie incitative d'ensemble qui imprègne les fondements du modèle suédois de protection sociale. En faisant tout à la fois le pari d'une politique sociale productive, d'une politique d'incitation du travail des femmes et d'une politique d'emploi active, caractérisée par des mesures favorisant la mobilité professionnelle par le biais de la formation, la Suède a semé les ingrédients de ce que l'on peut qualifier une dynamique d'activation « prospective » : investir dans le capital humain pour permettre à chacun, selon un principe d'équité très prégnant culturellement[148], de surmonter les aléas du marché du travail.

105. - Or, il est essentiel de relever qu'une telle conception de l'activation a trouvé écho au niveau européen, ainsi qu'ont pu en attester les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, appelant à faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »[149].

106. - Pour autant, on ne saurait grossir les traits du « modèle » social-démocrate suédois. En ce sens, il ne faudrait pas passer sous silence l'évolution libérale récente des politiques sociales du pays. En effet, c'est à la suite de l'arrivée à la tête du

[147] PERSSON Göran, cité dans KORPI Barbara Martin. *Förskolan i politiken - om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. Stockholm : Regeringskansliet, 2007, p. 65, traduction de l'auteur.

[148] SHAVIT Yossi, BLOSSFELD Hans-Peter. *Persistent Inequality*. Boulder, 1993. Col. Westview Press, 396 p.

[149] CONSEIL EUROPEEN. *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

gouvernement en date du 6 octobre 2006 du conservateur Fredrik REINFELDT qu'a été proposée la réforme de l'assurance chômage « favorable à l'emploi » (*en arbetslöshetsförsäkring för arbete*, en danois)[150], orientée dans la logique affichée selon laquelle « le travail doit payer » (« *Det måste löna sig att arbeta* »).

107. - La réforme repose sur deux lois : la loi relative à l'assurance chômage (*Lagen om Arbetslöshetsförsäkring*) et la loi relative aux caisses d'assurance chômage (*Lagen om Arbetslöshetskassor*). La première introduit la dégressivité dans le temps de l'allocation de remplacement de revenu : le principe est l'octroi de 80 % du salaire moyen au cours des 12 derniers mois pendant les 200 premiers jours de chômage. Du 201^{e} au 300^{e} jour, le taux de remplacement tombe à 70 % du salaire moyen, puis à 65 % à partir du 301^{e} jour. L'introduction de la dégressivité s'accompagne également d'un abaissement du plafond des indemnités, ramené à 680 couronnes suédoises (SEK) (soit environ 78 euros) par jour sur l'ensemble de la période, alors qu'il s'élevait auparavant à 730 SEK (environ 84 euros[151]) durant les 100 premiers jours. Les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage ont également été rendues plus restrictives : la loi impose d'avoir travaillé un minimum de 6 mois et de 80 heures par mois (contre 70 heures auparavant) au cours des 12 derniers mois, ou alors de justifier d'au moins 480 heures au cours de 6 mois consécutifs (contre 450 heures auparavant).

108. - La loi relative aux caisses d'assurance chômage (*Lagen om Arbetslöshetskassor*) opère quant à elle une individualisation inédite du financement de l'assurance chômage. En effet, là où antérieurement l'Etat participait à hauteur de 90 % de son financement, la réforme de 2006 réduit son taux de subventionnement à

[150] Texte du 16 novembre 2006 [en ligne], 72 p. Disponible sur le portail Internet du gouvernement suédois à l'adresse : htpp://www.ud.se/content/1/c6/07/25/65/b98e5e6d.pdf [Consulté le 07 novembre 2011].

[151] Conversion monétaire effectuée à partir du portail Internet www.forexticket.fr selon le cours en vigueur au 15 janvier 2013.

hauteur d'environ 55 %. Cette diminution de la part de l'effort public impacte directement les caisses d'assurance chômage en les obligeant, de fait, à augmenter le montant des cotisations prélevées directement auprès de leurs adhérents. Or, les cotisations étant modulées en fonction du risque chômage existant dans le périmètre d'action de chaque caisse d'assurance chômage, un glissement dans la prise en charge du chômage de l'Etat *sur* les individus doit être relevé. Ce changement de paradigme n'est pas anodin : le gouvernement suédois entend que les syndicats, en raison de leur lien avec la gestion des caisses d'assurance chômage, aient un intérêt aiguisé à lutter activement contre le chômage[152]. Analysée dans son ensemble, la réforme de l'assurance chômage suédoise sous-tend la vision d'un chômage volontaire, duquel les individus ne peuvent sortir que par des contraintes budgétaires de nature à les inciter à retrouver rapidement un emploi.

109. - Ces orientations mises en œuvre depuis la fin de l'année 2006 ne doivent pas néanmoins nous amener à conclure que les fondements et les caractéristiques de l'approche sociale-démocrate suédoise auraient été irrémédiablement détruits et n'auraient plus ni actualité ni portée pour l'avenir. La persistance de la stratégie suédoise d'investissement dans le capital humain apparaît clairement lorsqu'on consulte les données fournies par l'OCDE : le pays a ainsi déjà atteint l'objectif fixé par l'Union européenne dans sa stratégie Europe 2020 visant à ce qu'au moins 40 % des 30-34 ans aient une formation de niveau tertiaire, puisque près de 42 % des 25-34 ans ont atteint ce niveau d'enseignement (soit 4 points de plus que la moyenne de l'OCDE). En outre, parmi l'ensemble de la population âgée de 25 à 64 ans, 34 % sont titulaires d'un diplôme du tertiaire (contre une moyenne de 31 % pour l'OCDE). Enfin, la Suède se singularise par sa part, assez faible, de jeunes âgés de 15 à 29 ans se trouvant sans formation et sans emploi (10 % contre 16 % pour l'OCDE et 17 % pour

[152] Regeringens Proposition, *En arbteslöshetsförsäkring för arbete*, 2006, nº 07:15, p. 33-34.

la France)[153]. La recherche d'une articulation entre efficacité économique et équité sociale semble donc toujours irriguer l'approche originale que la Suède a élaborée, une voie sociale-démocrate nordique dans laquelle le Danemark semble également s'inscrire.

[153] OCDE. *Education at a Glance 2012,* OCDE Indicators, OECD Publishing.

Section II :

La singularité des politiques publiques danoises de traitement des sans-emploi

110. - Le Danemark de la fin du XX^e^ siècle et du début du XXI^e^ siècle est souvent présenté dans la littérature juridique comme l'un des Etats-providence le plus abouti de par les missions que lui ont assignées les gouvernements successifs[154]. Or, exception faite des « lois sur les pauvres » adoptées en 1708, il apparaît que les institutions formelles de l'État-providence danois n'ont été établies qu'à partir de la fin du XIX^e^ siècle dans l'objectif de réduire les tensions existantes au sein de la population industrielle urbaine[155]. Ce faisant, les programmes d'aide sociale bénéficiant traditionnellement aux « pauvres méritants » ont été plus largement étendus à la population contre la perte des moyens de subsistance en raison de la vieillesse (1891), de la maladie (1892), du chômage (1907) ou du handicap (1921).

111. - Correctement comprises, les politiques publiques danoises du XX^e^ siècle de traitement du chômage sont porteuses d'un double intérêt juridique : elles témoignent de la volonté d'une organisation moins corporatiste que celle sur laquelle le *welfare suédois* s'est construit. Ainsi, dès 1907, le Danemark fait sienne la volonté de dépasser la seule solidarité professionnelle en matière d'indemnisation du chômage, l'Etat entrant désormais comme acteur du dispositif (§1). Par ailleurs, ce qui

[154] CAMPBELL John, HALL John, PEDERSEN Ove. *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience.* McGill-Queens Press, 2006, p. 46-49.

[155] JONASEN Viggo. *The History of the Danish Welfare State in Denmark*. Aarhus : The National Danish School of Social Work, 1999, p. 63-65 ; MADSEN Per Kongshoj. Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy; Country Report: Denmark. *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Working Paper,* 2007, vol. 7, n° 51, p. 25-29.

frappe l'analyste est l'élargissement et la transformation du champ des politiques sociales – et plus particulièrement celles visant à lutter contre le chômage –, au profit de politiques actives d'emploi (§2).

§ 1 - Le dépassement de la solidarité professionnelle comme caractéristique du *welfare danois*

112. - S'il existe des traits communs entre chacun des pays d'Europe du Nord – de ce que d'aucuns désignent comme « modèle scandinave » –, l'organisation des politiques publiques et « *l'interprétation de cet idéaltype* [ont] *été différente*[s] *dans chaque Etat scandinave* [...] *Le welfare danois a été beaucoup plus libéral que la conception suédoise, plus sociale et plus corporatiste* »[156]. Les prémices de l'institutionnalisation de la nature de la démocratie sociale danoise telle que nous la connaissons encore aujourd'hui se firent sentir dès 1899 – à une période de l'Histoire où, en France, les syndicats venaient d'être reconnus par la loi Waldeck-Rousseau[157] – avec la signature d'un accord[158], dit « compromis de Septembre » (*Septemberforliget*), entre les deux organisations de salariés et du patronat nouvellement créées, L.O (*Landsorganisationen i Danmark* [confédération syndicale danoise]) et D.A (*Dansk Arbejdsgiverforening* [Confédération des employeurs danois]). Ainsi, en échange du

[156] ABRAHAMSON Peter. *The Scandinave Model of Welfare*. *Comparing Social Systems in Nordic Europe and France* / Denis BOUGET & Bruno PALIER (eds). Paris & Nantes : MIRE, Maison des Sciences de l'Homme Ange-Guépin, 1999, p. 54.

[157] La loi Waldeck-Rousseau, du nom du ministre de l'Intérieur libéral Pierre WALDECK-ROUSSEAU, fut votée le 21 mars 1884. Abrogeant la loi Le Chapelier, elle autorise les syndicats en France et fixe leurs domaines de compétence. Ce texte vise tous les groupements professionnels et non les seuls syndicats de salariés.

[158] Situer le point de départ de la démocratie sociale à cette date-là est d'autant plus exact que les sites Internet de l'association des entreprises danoises (DA) comme celui de la confédération syndicale (LO) le situent également avec la signature de ce « compromis de Septembre » 1899, ce qui constitue un argument notoire.

droit pour les employeurs d'organiser librement le travail en matière d'embauches et de licenciements, les syndicats ouvriers se sont vus reconnaître le droit de s'organiser, le droit à la lutte collective et le droit de négocier les accords collectifs de travail.

113. - Parallèlement, à l'ère du passage d'une société agricole à une société de plus en plus industrielle, le début du XX^{e} siècle marqua le début de la participation de l'Etat aux côtés des organisations professionnelles en matière de lutte contre le chômage, ce que nous désignerons comme sa « conquête du *welfare* » (A). En outre, l'institutionnalisation de l'assurance-chômage danoise se caractérise par son caractère non-obligatoire, le travailleur indépendant pouvant, tout comme le travailleur salarié, s'affilier à l'une des caisses d'assurance-chômage agréées par l'État et fonctionnant sous son contrôle ; ses conditions d'indemnisation doivent par ailleurs être examinées (B).

A. L'engagement de l'Etat danois dans une « conquête du *welfare* »

114. - Avant le vote d'une loi de 1907, le principe était celui du versement volontaire de cotisations ouvrières – par les travailleurs souhaitant bénéficier d'un soutien financier en cas de perte de leur emploi – aux syndicats, qui procédaient alors au versement d'indemnités tirées de leur fonds de solidarité[159]. En outre, quelques communes dans le pays avaient également pu mettre en place des mesures de solidarité[160]. Néanmoins, ces initiatives ne répondaient à aucune stratégie d'ensemble et les acteurs agissaient en ordre dispersé.

[159] ANDERSEN Bent Rold. Rationality and irrationality of the Nordic Welfare State. *Daedalus*, 1984, vol. 113, n° 1, p. 109-139.

[160] MUSSET Lucien. Les villes du Danemark - Origine et évolution. *Annales de Géographie*, 1948, t. 57, n° 308. p. 308-321.

115. - Le texte de 1907 opéra une métamorphose organisationnelle dans la prise en charge du risque chômage puisque c'est l'Etat qui fut également inscrit comme acteur du système, en prenant désormais le rôle de subventionner les caisses d'indemnisation chômage gérées et organisées par les syndicats, rappelant ainsi le « système de Gand » imaginé en Belgique en octobre 1900[161]. Nul doute que la proportion de travailleurs danois membres de syndicats à cette période-là, qui était une des plus élevées au monde[162], ait plaidé pour le choix de ce type d'intervention.

116. - Le taux de prise en charge par l'Etat des indemnités chômage fut variable, enregistrant des fluctuations au gré des événements historiques et des périodes politiques ; ainsi, à 50 % pour l'Etat en vertu de la loi du 22 décembre 1921, il fut par exemple ramené à 35 % par la loi du 4 mars 1924 (art. 16)[163]. Par ailleurs, les subventions allouées étaient initialement déterminées d'après le montant des cotisations recueillies par les caisses[164]. Néanmoins, la mise en place de ce système de subventions publiques, et, partant, d'une organisation institutionnelle nouvelle, ne doit pas être négligée. Elle traduit la volonté de l'Etat d'un changement de paradigme : contribuer à financer, c'est se donner la possibilité de contrôler.

117. - En effet, il faut noter que la fin du XIX^{e} siècle en Europe s'est caractérisée par la structuration et l'organisation officielle de corporations de travailleurs et

---

[161] V. *infra* p. 56.

[162] BARR Nicholas. The Mirage of Private Unemployment Insurance. *Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines*, 1988, Welfare State Program n° 34, p. 11.

[163] Cette loi et les amendements ultérieurs sont accessibles sur le portail internet du Parlement danois, le *Folketinget*, archivant la législation sociale, avec une traduction en anglais [En ligne]. Disponible sur : http://www.ft.dk/.

[164] C'est là une autre différence avec le « système de Gand » tel qu'élaboré en Belgique puisque ce dernier avait pour caractéristique que les subventions publiques soient établies au prorata des indemnités payées par les caisses de chômage.

d'employeurs[165], celles-ci recueillant un poids politique de plus en plus important et entraînant un questionnement sur les rapports entre l'Etat et les intérêts collectifs et individuels. De même, différents courants théoriques, dont celui du catholicisme social, insistaient sur l'importance des corporations et des groupes d'intérêts comme contrepoids aux pouvoirs des gouvernements[166]. Or, c'est précisément pour limiter ce phénomène et pour permettre l'élaboration d'une assurance chômage à vocation universelle, que le gouvernement a souhaité que cette dernière et ses conditions d'indemnisation soient encadrées et fixées par l'État. Ce faisant, le Danemark anticipa sur la pensée du philosophe du XX^{e} siècle, Pierre BOUTANG, qui écrivit qu'« *à partir du moment où la Nation ne se définit plus par des politiques d'encadrement d'ensemble, mais selon les intentions dynamiques de ses parties réelles, des chances surgissent mais des risques sont pris...* »[167]. Chances d'allocations plus importantes pour les individus frappés de chômage, risques d'échec d'un Etat-providence véritable si seuls les danois syndiqués cotisaient. C'est pour éviter cet écueil que, depuis la loi de 1907, l'Etat a œuvré à la réussite de sa vision universelle du *welfare danois*, sans pour autant rejeter la solidarité professionnelle comme fondement du système d'indemnisation.

---

[165] Reconnaissance officielle des syndicats par le *Trade Union Act* de 1871 en Angleterre, par la loi Waldeck-Rousseau de 1884 pour la France, par la loi de 1890 pour l'Allemagne…

[166] WILLIAMSON Peter J. *Varieties of Corporatism : A Conceptual Discussion*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010, p. 106-111.
Ajoutons également qu'il est courant que les politologues identifient l'existence de ce que l'on peut appeler « un corporatisme d'Etat ». Les contours de ce concept ne rentreront pas dans notre champ d'étude. Simplement, notre lecteur comprendra que l'Etat danois a souhaité, depuis 1907, témoigner de son existence dans la prise en charge du risque chômage, dans l'objectif d'une politique d'ensemble, à vocation universelle, plutôt que laissée à l'appréciation (et aux possibilités) des fonds collectés par les caisses syndicales à destination de leurs seuls membres cotisants.

[167] BOUTANG Pierre. *La politique : la politique considérée comme souci*. Paris : J. Froissart, 1948, p. 43.

B. Un dispositif d'assurance chômage facultatif et conditionné

118. - Le régime d'assurance chômage danois adopté en 1907 repris le principe d'adhésion facultative[168], traditionnellement pratiqué jusqu'alors. Composées de salariés et de travailleurs indépendants, les caisses d'assurance chômage, au statut d'associations à but non lucratif, débutèrent en étant 29, agréées par l'État et fonctionnant sous son contrôle[169].

119. - Le régime des subventions étatiques a donné aux caisses de chômage une meilleure assiette financière et a aussi contribué à perfectionner leur organisation générale et à leur donner le caractère « d'institutions d'assurance » qui pouvait manquer au cours du XX^{e} siècle, où elles n'apparaissaient que comme des caisses de secours, agissant en ordre dispersé selon les secteurs professionnels et géographiques[170]. Le subventionnement étatique a par exemple entraîné l'obligation juridique pour les syndicats de renoncer au régime de la caisse unique servant indistinctement à tous les besoins de l'organisation et de tenir, pour l'assurance chômage, des comptes rigoureusement séparés[171].

---

[168] Il est intéressant de relever le succès de l'institutionnalisation de l'assurance facultative subventionnée par les pouvoirs publics puisque de nombreux pays ont adopté ce système au cours des années suivantes, tels les Pays-Bas par deux décrets en 1917, la Finlande par la loi du 2 novembre 1917, l'Espagne par un décret du 18 mars 1919, la Suisse par arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1919 (abrogé puis remplacé par la loi du 17 octobre 1924), la Belgique par arrêté royal du 30 décembre 1920…

[169] ANDERSON Dan R. The National Flood-Insurance Program – Problems and Potential. *Journal of Risk and Insurance*, décembre 1974, p. 579-600.

[170] PRYCE Gwilym, KEOGHAN Margaret. Determinants of Mortgage Protection Insurance Take-up. *Housing Studies*, 2001, vol. 16, p. 179-198.

[171] ATKINSON Anthony B., MICKLEWRIGHT John. Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 1991, vol. 29, p. 1679-1727.

120. - La spécificité du dispositif d'assurance facultative tel qu'adopté par la loi de 1907 était d'être extrêmement complet puisqu'il permettait aussi aux employés (du secteur privé et du secteur public) comme aux indépendants, qui ne travaillaient pas plus de 30 heures par semaine (moyenne sur un mois), de choisir une « assurance partielle ». Dans ce cas, une cotisation moins importante devait être versée à la caisse de chômage[172]. Les étudiants et les titulaires de mandats électifs avaient également cette possibilité. De prime abord, le système offrait donc l'apparence d'un champ d'application large. La pertinence de ce procédé résidait dans le fait qu'il a pu permettre une couverture contre le risque chômage plus large que celle des seuls travailleurs embauchés à temps plein, conformément à la vocation *universelle* qu'en avait le gouvernement.

121. - En effet, la nature des politiques publiques n'étant pas sans lien avec l'histoire politique, il convient de relever que les dirigeants nationaux appartenaient à la gauche réformiste, parvenue au pouvoir en Danemark suite aux résultats des élections législatives danoises du 3 avril 1901[173]. Johan HENRIK DEUNTZER, Professeur de droit, dirigea ainsi le premier gouvernement de gauche de l'Histoire du Danemark. Or, pour lui, bien que le terme d'Etat-providence – ou « d'Etat social » préféré par Robert CASTEL – n'était pas encore employé, l'Etat devait agir en vue d'assurer le bien-être social[174]. Résolvant une question empirique, il précisa même l'étendue de l'intervention étatique : donner une sécurité économique et sociale aux

[172] PEDERSEN Peder J., SMITH Nina. *Search Activity Among Employed and Unemployed Members of the Workforce*. GV Mogensen (ed.). Aarhus : Work Incentives in the Danish Welfare State, 1995, p. 66.

[173] Ce fut, pour le Danemark, le premier vote à bulletins secrets. Ces élections ont constitué une sévère défaite pour les conservateurs, qui ne recueillirent même pas 24 % des voix, contre 46 % pour les réformistes de gauche.

[174] HENRIK DEUNTZER Johan. *Den Danske Civilproces: Fremstillet Til Brug For De Studerende.* Whitefish : Kessinger Publishing Company, 1901, p. 272-279.

citoyens, assurer une redistribution entre pauvreté et richesse par des transferts monétaires verticaux et horizontaux et fournir à la population services et équipements collectifs à un coût inférieur au marché[175]. Cette conception irrigua les principes politiques suivis par les chefs de gouvernement de centre-gauche suivants, notamment par Carl THEODOR ZAHLE, qui fut Président du Conseil (*Konseilspræsident*) à deux reprises, de 1909 à 1910 et de 1913 à 1920 et par Thorvald STAUNING, qui dirigea le premier gouvernement danois entièrement social-démocrate de 1924 à 1926, puis de 1929 à 1942.

122. - Néanmoins, il convient de tirer des enseignements prudents de ce dispositif initial d'assurance volontaire subventionnée par l'État dans la mesure où l'on notera que la loi adoptée ne prévoyait pas de contributions patronales. En d'autres termes, si les employeurs n'en subirent donc pas les effets économiques directs (pas d'augmentation du coût du travail, productions locales non pénalisées par rapport aux importations…), il n'en reste pas moins qu'ils n'avaient aucune responsabilité dans le système quant à la perte d'emploi des travailleurs. Critiquable sur le plan des principes, cette faille a conduit certains auteurs[176] à se demander si, au plan théorique, une « assurance sociale » pouvait demeurer facultative et ne pas impliquer de cotisations patronales… Aussi faut-il noter qu'une cotisation sociale obligatoire pour tous les employeurs fut instaurée au 1er janvier 1997, au taux de 0,3 %... mais fut abrogée trois ans plus tard, en 2000. Sa suppression s'explique par la volonté du chef du gouvernement social-démocrate danois d'alors, Poul NYRUP RASMUSSEN, de

[175] Ce triptyque fait d'ailleurs écho à la classification des activités de *welfare* retenue par François-Xavier MERRIEN dans son ouvrage *L'État-providence.* 3e éd., Paris : Presses Universitaires de France, 2007, Coll. Que sais-je ?, p. 106.

[176] KEOGHAN Margaret, PRYCE Gwilym. *Unemployment Insurance for Mortgage Borrowers: Is it viable and does it cover those most in need?*. University of Glasgow : Department of Urban Studies, 2001, p. 55-57.

diminuer le coût des produits fabriqués au Danemark, répondant en cela aux critiques relayées par le *Venstre*, le parti libéral et réformateur de gauche[177].

123. - Quant aux conditions d'indemnisation fixées, des conditions d'âge étaient prévues : avoir 16 ans minimum et maximum 60 ans pour être membre d'une caisse d'assurance[178], excepté en cas de transfert d'une caisse à l'autre. De plus, l'arsenal législatif initial apportait une sérieuse limite au large champ d'application apparent puisque ne pouvaient en effet être affiliés aux caisses subventionnées par l'Etat que *les salariés dénués de ressources* c'est-à-dire ne possédant pas plus de 5000 couronnes[179] pour un célibataire (soit environ 670 euros[180] d'épargne… ce qui, fut-ce dans les années 1920, n'était pas une situation d'épargne particulièrement solide) et de 10 000 couronnes (soit environ 1340 euros) pour un homme marié, ou de 8 000 et 15 000 couronnes (1 072 et 2 010 euros), respectivement dans le cas où l'avoir consiste en tout ou en partie en biens immobiliers.

---

[177] Cela n'aura visiblement pas suffit à redonner confiance à la société danoise puisque les sociaux-démocrates emmenés par Poul NYRUP RASMUSSEN enregistrèrent de piètres résultats aux élections législatives du 15 septembre 2001, perdant ainsi leur place de premier parti du Parlement (*Folketing*). Ce fut l'économiste Anders FOGH RASMUSSEN qui prit lors la tête d'une coalition de centre-droit, constituée de son parti libéral et du Parti populaire conservateur (*Det Konservative Folkeparti*), qui a été réélue en février 2005 et en novembre 2007. Auteur de plusieurs livres sur la taxation et la structure gouvernementale, RASMUSSEN est, de manière générale, favorable à la libéralisation de l'économie, aux privatisations et à un État aux prérogatives limitées.

[178] Par comparaison, le système actuel, régi par la loi du 25 juin 2010, exige d'avoir entre 18 et 63 ans pour pouvoir s'affilier à une caisse de chômage en qualité de membre. Ce déplacement des frontières de l'âge tient à l'entrée plus tardive des jeunes sur le marché du travail, et, partant, du report de l'âge de départ à la retraite.
D'autre part, le requérant doit confirmer sa recherche continue une fois par semaine auprès de l'agence pour l'emploi danoise (physiquement ou via Internet).

[179] L'introduction de l'euro au Danemark n'a pas eu lieu en raison du refus des électeurs danois d'entrer dans l'Union économique et monétaire lors du référendum du 22 septembre 2000. La monnaie courante reste donc la couronne danoise.

[180] Conversion monétaire effectuée à partir du portail Internet www.forexticket.fr selon le cours en vigueur au 15 janvier 2013.

124. - On pourrait alléguer que, du moment qu'un individu est assuré contre le chômage et qu'il perd son emploi, le fait qu'il ait pu conserver certaines ressources et qu'il ne se trouve pas dans un dénuement complet ne devrait pas entrer en ligne de compte. En effet, sur le plan des principes, la technique d'assurance est l'échange d'une cotisation contre un service qui fournit une prestation, généralement financière, lors de la survenance d'un risque. C'est confondre cette notion d'assurance avec celle de l'assistance que de faire dépendre l'indemnisation… des ressources personnelles du cotisant. Or, de façon regrettable, la loi danoise du 4 mars 1924[181] confirma cette tendance, puisqu'en son article 20 était prévu qu'une caisse de chômage ne saurait verser d'indemnité « *à ceux de ses membres qui touchent régulièrement des secours d'indigence* ».

125. - Au rang des conditions, le système initial avait également inscrit le critère de nationalité, afin que les indemnités de chômage garanties aux nationaux soient d'un montant moindre pour les étrangers cotisant à une caisse. Là encore, cette question ne devrait en aucun participer d'un quelconque régime juridique de l'indemnisation. Ainsi que le rappelle le Professeur Jean-Pierre LABORDE[182], sur le plan des principes, un lien indissociable existe entre dispositif d'assurance et droit à indemnité pour l'assuré, quelle que soit sa nationalité, dès l'instant où le risque couvert est échu. Cette monstruosité juridique danoise a d'ailleurs été rapidement purgée de sa législation, contrainte de respecter la Convention n°2 de l'OIT de 1919 sur le chômage ratifiée le 13 octobre 1921 par le Danemark qui a posé la règle suivante : « *Les Membres de l'Organisation internationale du Travail qui ratifieront la présente convention et qui ont établi un système d'assurance contre le chômage devront, dans les conditions arrêtées d'un commun accord entre les Membres intéressés, prendre*

[181] V. *infra*.

[182] LABORDE Jean-Pierre. *Droit de la sécurité sociale*. Paris : Presses Universitaires de France, 2005, p. 120-122.

des arrangements permettant à des travailleurs ressortissant à l'un de ces Membres et travaillant sur le territoire d'un autre de recevoir des indemnités d'assurance égales à celles touchées par les travailleurs ressortissant à ce deuxième Membre ».

126. - De surcroît, l'article 18 § 4 de la loi prévoyait que « *dans le cas où un membre d'une caisse de chômage n'aurait pas travaillé pendant 10 mois au moins au cours des deux années précédant celle pendant laquelle il a commencé à chômer, son droit à l'indemnité s'éteint. Le ministre de l'Intérieur peut autoriser la suspension temporaire de ladite disposition en cas de chômage exceptionnel dans la profession visée* ». Pour autant, il importe ici de bien comprendre cette exigence légale tant elle diffère de celles précédemment évoquées. En effet, que l'institutionnalisation de l'assurance chômage se soit traduite par la mise en place de conditions pour en bénéficier n'est pas critiquable, la viabilité financière du système devant rester une des lignes directrices des acteurs publics. En outre, l'existence de critères d'octroi témoigne ainsi du rôle temporaire assigné à l'assurance chômage, s'inscrivant en cela dans la culture traditionnelle danoise, qui considère historiquement le chômage comme un « accident » entre deux emplois, et non comme un événement produisant un corps de droits acquis pour toute la carrière que l'on pourrait revendiquer après une période d'absence d'activité professionnelle[183].

127. - En ce qui concerne le taux d'indemnisation, la loi danoise du 4 mars 1924 (article 31, § 6) prévoyait des prestations d'indemnisation équivalentes à 70 % du salaire perçu les trois mois. La raison d'une telle « générosité » tient au fait qu'elle augmente la propension de la population active à prendre des risques, ce qui facilite la

[183] Sur ce point, on lira avec intérêt l'étude suivante : PEDERSEN Peder J. Union Growth in Denmark, 1911-1939. *Scandanavian Journal of Economics*, vol. 84, 1982, p. 583-592.

mobilité professionnelle[184]. Quant à la durée prévue, le nombre de jours indemnisables sur une période de 12 mois consécutifs était établi par les statuts de chaque caisse ; sur ce point, le rôle de l'Etat avait consisté à fixer une « durée-plancher » qui ne pouvait être inférieure à 70 jours.

128. - Ajoutons qu'en matière de prestations, si le maximum prévu avait été touché pendant 3 ou 4 années consécutives, le bénéficiaire perdait son droit aux indemnités jusqu'à l'expiration d'une période de 12 mois durant laquelle il devait rester membre d'une caisse, payer ses cotisations et être occupé pendant au moins 26 semaines (article 21). Il est d'ailleurs ici intéressant d'analyser que toutes les législations d'assurance obligatoire fixaient un maximum strict à la durée de l'indemnisation[185] alors que les systèmes facultatifs, eux, ne connaissaient en général pas de dispositions semblables. Lorsqu'on questionne la littérature sociologique[186], on peut avancer sans risque de faire erreur l'explication suivante : pour être socialement acceptées, les cotisations obligatoires ne devaient en aucun cas prêter le flanc à des situations d'abus. Les dispositifs facultatifs d'assurance, eux, nécessitaient bien sûr le même type de vigilance mais tant que le taux d'adhésion restait fort, il témoignait de l'accord des cotisants aux règles proposées, donc de leur satisfaction ; s'il venait à décroître[187], cela constituait une invitation pour les acteurs publics à s'interroger sur les améliorations à apporter et à intégrer les critiques formulées, tel un sondage en temps réel dont ne disposaient pas les systèmes d'assurance obligatoire.

---

[184] AUER Peter, GAZIER Bernard. *L'introuvable sécurité de l'emploi*. Paris : Flammarion, 2006, p. 12-14.

[185] Relevons par exemple le cas français : cette durée était de 60 jours par périodes de 12 mois (article 10 du décret du 9 septembre 1905).

[186] PERRIN Guy. Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles. *Revue française de sociologie*, 1967, 8-3, p. 299-324.

[187] Après analyse des statistiques disponibles pour la période du XX^{e} siècle, on peut indiquer que cette situation de décrue des cotisants volontaires ne s'est jamais produite au Danemark.

129. - Néanmoins, fidèles à ses principes béveridgiens, le système danois actuel, régi par la loi du 25 juin 2010, prévoit des règles unifiées pour l'ensemble du territoire et des standards maximums. Ainsi, si le taux d'indemnisation en cas de perte d'emploi est de 90 % du revenu moyen des trois derniers mois de travail, le maximum adopté est égal à 766 DKK (103 €) par jour, soit 17 075 DKK (2 288 €) par mois[188] et concerne les personnes dont le revenu moyen est égal ou supérieur à 20 487 DKK (2 746 €)[189]. Ce système de plafonnement, très strict en comparaison avec la France par exemple[190], témoigne de la philosophie danoise visant à élaborer une politique sociale prioritairement en direction des bas salaires. Sur le plan des principes, une telle orientation est critiquable dans la mesure où c'est sur le principe d'assurance que le dispositif a choisi d'être établi. Or, par définition, les hauts salaires cotisent également et dans une plus grande proportion ; dès lors, exiger qu'ils contribuent et leur imposer *en droit* un plafond d'indemnisation maximum de 2750 € revient *en fait* à ce qu'ils cotisent davantage… En cela, le système français est plus fidèle au concept même d'assurance.

130. - Quant à la durée d'octroi des indemnités d'assurance-chômage, elles sont versées pendant un maximum de 2 ans dans une période de 3 ans. Uniforme pour tous les demandeurs d'emploi quel que soit leur âge, cette durée se caractérise en outre par l'absence de dégressivité du montant des allocations dans le temps.

---

[188] Pour les personnes partiellement assurées : 511 DKK (68 €) par jour, soit 11250 DKK (1508 €) par mois. Conversion monétaire effectuée à partir du portail Internet www.forexticket.fr selon le cours en vigueur au 15 janvier 2013.

[189] A titre de comparaison, on notera qu'en France, l'allocation minimale par mois ne peut dépasser 75 % du salaire de référence (salaire brut).

[190] Notre pays se caractérise par le fait que le plafond fixé soit le plus élevé des pays de l'Union européenne, l'allocation-chômage pouvant atteindre près de 6200 € nets par mois du fait d'un plafonnement élevé du salaire de référence mensuel.

131. - En ce qui concerne les conditions d'affiliation, pour bénéficier des prestations, le demandeur d'emploi doit être apte au travail, disponible pour tout emploi et justifier d'au moins 52 semaines de travail et d'assurance[191] au cours des 3 dernières années. Il doit, en outre, avoir été affilié auprès d'une caisse d'assurance chômage depuis au moins 12 mois, un critère qui n'est, sans nul doute, pas sans lien avec le fort taux d'adhésion des danois au système : 70 % en 2012, un chiffre n'ayant cessé de croître puisque 57 % de la population en âge de travailler cotisaient à une caisse en 1960 et 51 % en 1925[192]. Ainsi ce dispositif a-t-il su satisfaire l'individualisme danois – les personnes étant libres d'adhérer ou non –, l'esprit traditionnel et culturel de solidarité professionnelle et le refus du risque, une dernière notion très présente dans les pays nordiques[193].

132. - Au-delà du rôle déterminant de l'Etat dans ce tissage de critères et de conditions d'octroi à l'indemnisation, donnant à voir les fondements normatifs d'une logique d'activation postérieure plus globale, les politiques publiques danoises se sont caractérisées par leur souci d'articuler emploi et protection sociale. Or l'appréhension des liens entre ces deux domaines n'est pas si aisée si l'on prend en compte la diversification des droits et des situations de ces dernières décennies au Danemark : cumul entre revenus de transferts sociaux et revenus d'activité, périodes de formation ou de reconversion professionnelle, redéfinition de droits assurantiels pour des jeunes ayant très peu cotisé…

[191] 34 semaines en cas d'assurance partielle.

[192] Source : OCDE [En ligne]. 2013, [Consulté le 18 février 2013]. Disponible sur : http://www.oecd.org/fr/danemark/.

[193] BORD Christophe. *Voix du septentrion, le Scandinave*. Paris : L'Harmattan, 2010, p. 102.

§ 2 - L'articulation entre emploi et protection sociale

133. - Les développements suivants entendent éviter les simplifications abusives quant à l'introduction des politiques publiques liant protection sociale et mutations du marché du travail (accroissement de la précarité, de la mobilité professionnelle…). Trop souvent en effet, des raccourcis malheureux, marqués au coin du fatalisme, condamnent sans appel la mise en œuvre de ces évolutions normatives liant transformations de l'emploi et adaptations des systèmes de protection sociale[194], deux éléments *a priori* aux finalités non spontanément conciliables. Evitant toute démarche contestataire ou, au contraire d'adhésion naïve envers ces dernières, nous relèverons en quoi la remise au travail est traditionnellement envisagée au Danemark comme principale visée de l'assurance chômage (A), et, d'autre part, nous analyserons dans quelle mesure la mise en œuvre et l'évolution des politiques d'activation danoises participent d'un renouvellement du concept de « politique sociale » (B).

A. La remise au travail comme principale visée de l'assurance chômage

134. - C'est la conception même des indemnités d'assurance chômage que la société danoise a adoptée, visant à remettre au travail aussi rapidement que possible le travailleur ayant perdu son emploi, qui a servi de socle culturel aux politiques publiques aspirant à lier flexibilisation de l'emploi et protection sociale. C'est également sur la distinction de deux finalités conférées aux prestations-chômage –

[194] On trouvera un exemple de tels propos catégoriques avec l'article suivant : POIRIER Mireille. Brefs propos sur le projet de loi inspiré par l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 relatif à la politique contractuelle. *Droit ouvrier*, 1996, p. 311-316. On pourrait également citer la publication exaltée de Gérard FILOCHE et HUSSON Michel. *Travail flexible et salariés jetables*. Paris : La Découverte, août 2006.

largement partagée par plusieurs Etats européens[195] au XX^e^ siècle – que ces politiques, que l'on peut qualifier « d'activation », ont trouvé leurs fondations juridiques. Ainsi, les prestations de l'assurance chômage peuvent soit viser à remettre l'ouvrier au travail aussi rapidement que possible, soit être perçues comme visant à atténuer les conséquences du chômage et se résumeront alors principalement à des indemnités en argent.

135. - En 1913 déjà, l'Association internationale pour la lutte contre le chômage constatait, dans une résolution, que « *les esprits en Europe paraissent s'orienter vers la conception qui fait de la remise au travail la principale prestation de l'assurance-chômage et de l'organisation du placement une condition indispensable de l'assurance* »[196]. Commentant cette formule, le rapporteur général, Edouard FUSTER, déclarait que l'assurance mériterait alors de porter le titre d'« assurance contre le chômage », tandis qu'elle n'était, le plus souvent, jusqu'alors qu'une « assurance en cas de chômage ». On pourrait même, ajoutait-il, l'intituler « assurance du travail »[197], de même que les Anglais ont eu la hardiesse de dénommer « assurance de la santé » l'assurance contre la maladie. L'idée, depuis la guerre, a fait du chemin. Le principe de la remise au travail a non seulement été universellement consacré dans la pratique, mais encore il a fait l'objet de dispositions spéciales dans plusieurs législations, voire même dans la Constitution de certains pays.

136. - Au Danemark, le Parlement vota en 1913 la loi relative à la création d'un organe public de placement, le *Low om oprettelsen af den offentlige arbejdsanvisning*.

---

[195] LEQUILLER François, BLADES Derek. *Understanding National Accounts*. Bruxelles : Éditions OCDE, 2007.

[196] Association internationale pour la lutte contre le chômage. *Bulletin trimestriel,* avril-juin 1914, Université de Princeton, 4^e^ année, n° 2, p. 391-392.

[197] Notons par exemple qu'au Canada, l'assurance-chômage (AC) est devenue l'assurance-emploi (AE) par la loi du 30 juin 1996.

Cette structure constituait non seulement un organe de contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés, mais aussi et surtout une illustration de la volonté de l'Etat de la remise au travail comme priorité sociale.

137. - La notion même de « remise au travail » a subi un développement considérable au cours du XX^{e} siècle. Ce n'est plus seulement l'occupation aussi complète que possible de tous les emplois vacants qu'ont entendu améliorer certaines lois d'assurance chômage d'Etats européens. C'est aussi, dans une large mesure, la création de travaux supplémentaires. Organiquement liés avec l'assurance elle-même, les travaux que l'on envisage ici sont ceux qui ont par exemple été baptisés par les Allemands du nom de « *Produktive Erwerbslosenfürsorge* », « *Assistance ou assurance productive* »[198]. Ce qu'on vise en premier lieu sous le nom d'assurance productive, c'est l'encouragement financier donné à des entreprises publiques ou privées pour leur permettre d'entreprendre un travail nouveau ou de poursuivre un ouvrage déjà commencé et que, faute de ressources, elles ne pourraient mettre en chantier ou seraient obligées de suspendre en licenciant du personnel. Ce qui caractérisait surtout ces travaux, c'est, d'une part, qu'ils assuraient aux demandeurs

[198] Institués pour la première fois sous cette forme en Allemagne, ils sont visés dans un premier temps par une ordonnance du 26 janvier 1920. Ils ont subi, au cours des années un développement très considérable et ont été réglementés en dernier lieu par des ordonnances du 17 novembre 1923 et du 18 janvier 1924.
Ces ordonnances distinguent entre petits et grands travaux, les premiers étant à la seule charge des communes et les seconds étant entrepris au moyen d'une subvention (à fonds perdus) ou d'un prêt de l'Etat fédéral et du pays intéressé. Les subsides s'appliquent également aux entreprises privées lorsque celles-ci sont disposées à embaucher 20 chômeurs au minimum qui ont déjà été, jusqu'à ce moment, à la charge de l'assistance chômage pendant 2 semaines au moins et qui, s'ils n'étaient embauchés pour le travail subventionné, continueraient à être sans emploi.

Ce qui, comme on l'a fait remarquer plus haut, constitue la caractéristique de toute l'institution, c'est le lien financier entre le système des travaux et le système des allocations, lien expressément prévu par l'article 32 de l'ordonnance du 16 février 1924 et qui fait, à vrai dire, des travaux de chômage une prestation essentielle de l'institution d'aide aux chômeurs. Celle-ci n'est pas, on l'a déjà vu, une institution d'assurance au sens strict du mot ; mais l'idée de productivité qui la caractérise semble bien devoir être maintenue dans l'évolution progressive de l'institution vers le régime d'assurance proprement dite.

d'emploi qui y étaient employés un véritable salaire, inférieur sans doute au salaire normal pour que ne s'éteigne pas en eux le désir de rentrer dans leur cadre professionnel, mais supérieur à l'indemnité, et c'est, d'autre part, leur lien organique avec le système d'assurance chômage auquel ils sont financièrement rattachés.

138. - Quant au Danemark, le fort attachement du pays à la liberté se manifeste dans le fonctionnement même du système social[199], le libre choix étant encouragé par le caractère volontaire de dispositifs d'assurance sociale.

139. - Par ailleurs, la confiance dans l'avenir est un des traits les plus marquants de la société danoise[200]. Elle est désignée par le terme de « *tryghed* », qui traduit littéralement un sentiment de sécurité, de protection matérielle ou morale. Cet état d'esprit peut s'expliquer, entre autres, par le facteur religieux, dans la mesure où la confiance en l'autre semble plus forte dans les pays de culture protestante, notamment dans les pays scandinaves. Le protestantisme valoriserait les communautés locales autonomes, propices à une organisation démocratique tandis que le catholicisme fonctionnerait plus sur le mode de la centralisation et de la hiérarchie, organisation qui inciterait à la prudence dans les relations sociales[201]. Aussi le développement de

---

[199] SCHUKNECHT Ludger, TANZI Vito. Etat-Providence et performance économique : le cas des pays nordiques. *Revue Sociétal*, 2006, n° 52, p. 75-79.

[200] Concernant ce trait social, on ne peut résister à l'envie de renvoyer à l'ouvrage récent de Jean-Claude GUILLEBAUD, *Une autre vie est possible*, qui décrit, à propos de la France en particulier, une culture totalement inverse :
« *J'aimerais trouver les mots, le ton, la force afin de dire pourquoi m'afflige décidément la désespérance contemporaine. Elle est un gaz toxique que nous respirons chaque jour. Et depuis longtemps.* […] *Cette culture de l'inespoir - avec ses poses et ses chichis - me semble aussi dangereuse que les idéologies volontaristes d'autrefois. Elle désigne le présent comme un répit, et l'avenir comme une menace. Elle se veut lucide, et même « raisonnable ». Qui croit encore aux lendemains qui chantent ? Pourquoi perdre son temps à rêver au futur ? Telle est la doxa (« ensemble des opinions communément admises ») du moment. Les affligés professionnels tiennent le haut du pavé et, de ce promontoire, toisent tout un chacun* ». GUILLEBAUD Jean-Claude. *Une autre vie est possible.* Paris : Iconoclaste Éditions, 2012, p. 3.

[201] BRECHON Pierre. Les valeurs politiques en Europe : effet du contexte national et des attitudes religieuses. *Archives de sciences sociales des religions*, 1996, vol. 93, p. 99-128.

relations basées sur la confiance développerait-il un fort sentiment de sécurité. Ainsi, à la question « *dans quelle mesure êtes-vous satisfait de votre emploi ou activité présent en terme de sécurité d'emploi ?* » posée à tous les pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) par cette organisation, le Danemark arrive en tête avec un score supérieur à 70 %[202]. C'est dans les pays où la protection de l'emploi est forte, comme en France ou en Italie, que les scores sont les plus faibles, autour de 54 %. L'ensemble de ces éléments historiques et culturels permet ainsi de mieux comprendre un esprit danois plus enclin à accepter les transformations des conditions de l'emploi.

140. - Pour autant, si certains auteurs[203] considèrent que le « modèle danois » a permis d'éliminer la pauvreté, il apparaît clairement que cette observation doit être relativisée depuis les années 1980. S'il est vrai que le taux de pauvreté[204] danois (entre 5 et 7,9 % du revenu médian) reste inférieur à la moyenne des Etats membres de l'Union européenne (5,6 % et 10 %[205] du revenu médian), il demeure conséquent[206]. Surtout, les politiques d'activation, à l'œuvre depuis la fin des années 1970, ont institué des catégories juridiques au sein de la population sans emploi (les personnes

---

[202] TRONQUOY Philippe. Le défi de l'emploi : Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle. *Cahiers français,* 2006, n° 330 : Le modèle social français, p. 44.

[203] MOGENS Lykketoft. *Le modèle danois - Chronique d'une politique réussie*. Paris : Esprit Ouvert, 2006, coll. Esprit critique, 125 p.

[204] La définition de la pauvreté dépend très largement du seuil de pauvreté, ce dernier étant relatif au niveau de vie médian de chaque pays. Ainsi, la plupart des pays utilisent un seuil dit "relatif" : on considère comme pauvre, la personne dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil, et ce seuil est défini de façon relative au revenu dit "médian" (différent de "moyen" : la moitié gagne moins, la moitié gagne plus). Suivant ce que l'on veut mesurer, on peut placer la barre de façon plus ou moins proche de ce revenu médian, le plus souvent à 40 ou 50 %. A 40 %, on obtient ce qui se rapproche le plus de la "grande pauvreté", des "exclus", 50 % étant considéré comme le niveau le plus commun de la pauvreté.

[205] Source : EUROSTAT. Année des données : 2010.

[206] Il est même supérieur au taux de pauvreté français, oscillant entre 3,7 et 7,4 %.

réintégrables sur le marché du travail et celles définitivement exclues), renouvelant le concept de « politique sociale ».

B. L'activation des prestations sociales danoises ou le renouvellement du concept de « politique sociale »

141. - Au Danemark, le « compromis de Septembre 1899 » est un élément primordial de compréhension du système social. Par cet accord, les employeurs ont obtenu la gestion libre de la force de travail, tandis que les syndicats des travailleurs ont vu s'accroître les droits d'exercice de leurs missions[207]. Par la suite complété en 1908 par un règlement sur les conflits du travail et en 1947 par un accord de collaboration entre les employeurs et salariés, il n'a jamais été remis en question et fait partie intégrante des fondations du système social danois. En conséquence, le gouvernement n'est que rarement intervenu dans le processus de négociation collective. De même, la réglementation et la mise en œuvre de la protection contre le licenciement se sont traditionnellement développées par le biais des conventions collectives négociées par les partenaires sociaux dans chaque secteur professionnel, faisant de la flexibilité de l'emploi un des principes directeurs du système[208]. Ainsi comprend-on mieux pourquoi la faible protection de l'emploi fait partie intégrante de la longue tradition libérale danoise et de l'organisation industrielle, composée de surcroît de petites et moyennes entreprises, lesquelles sont, par nature, plus sensibles aux aléas du marché que les établissements de grande taille[209].

---

[207] V. *infra*.

[208] Pour aller plus loin, on lira avec intérêt la publication suivante : OZAKI Muneto. *Negotiating flexibility: The Role of the Social Partners and the State*. Genève : ILO, 1999.

[209] VASSILLE Laurent. Les PME : fragilité financière, forte rentabilité. *Économie et statistique*, octobre 1982, n° 148 : Les PME face aux grandes entreprises, p. 21-37.

142. - En comparaison avec la Suède, le Danemark a été quelque peu plus tardif dans la mise en œuvre de véritables politiques d'activation, apparues à la fin des années 1970. Au-delà d'un simple rappel historique, nous voudrions démontrer que l'analyse de leur évolution met en exergue un véritable processus de différenciation institutionnelle, opéré par les politiques actives danoises, entre deux catégories juridiques distinctes : les mesures actives visant à remettre sur le marché du travail des individus en étant temporairement exclus (1) et celles s'adressant à une population marginalisée bénéficiaire de l'assistance sociale (2). Les premières confèrent de droits accrus en matière de formation ou par le bénéfice d'activités temporaires et rémunérées, alors que les secondes se caractérisent par un renforcement du contrôle social et par un octroi restrictif d'aides sociales. Ce faisant, une telle distinction institutionnelle conduit à remodeler le concept de « politique sociale ».

1- Des mesures actives conçues comme une extension des droits des salariés

143. - Après le choc pétrolier de 1973, on a pu constater un changement de paradigme dans la politique de l'emploi avec la loi sur l'assistance sociale de 1976[210]. En effet, selon les termes du texte adopté, il ne s'agissait plus de verser uniquement une aide en cas d'absence temporaire de revenu, mais également de « *favoriser la réinsertion* » et de « *conseiller les personnes marginalisées* ». S'il est difficile de considérer dans quelle mesure cette approche « active » novatrice a été suivie d'effet[211], il n'en reste pas point qu'en termes d'affichage politique, cette loi révèle une mutation idéologique au Danemark, abandonnant un système de ressources

---

[210] Cette loi et les amendements ultérieurs sont accessibles sur le portail internet du Parlement danois, le *Folketinget*, archivant la législation sociale, avec une traduction en anglais : http://www.ft.dk/

[211] L'augmentation du nombre de personnes exclues du marché du travail danois est incontestablement liée à l'importance des chocs pétroliers de 1973 et de 1979.

sociales uniquement réactif au profit d'une approche plus active dans le traitement du risque social.

144. - Deux ans plus tard, en 1978, le système du « *job-offer* » a été introduit, selon lequel les « sans-emploi » de longue durée se verraient attribuer un emploi subventionné après 2 ans de chômage. Les employeurs qui acceptaient d'en embaucher recevaient une subvention d'environ 30 DKK (niveau de 1979) par heure et par personne recrutée dans le cadre du système. Le salaire versé était équivalent aux salaires fixés dans les conventions collectives et le travail « offert » l'était pour une durée de 7 à 9 mois, soit au moins 26 semaines de travail, lesquelles permettaient aux demandeurs d'emploi d'être à nouveau bénéficiaires des prestations de chômage. En tant que tel, ce dispositif, à défaut d'obtenir une réinsertion durable de l'individu sur le marché du travail, lui permettait d'être temporairement en activité et, ce faisant, entretenait son « employabilité ». Suivant la même logique, le système du « *job-offer* » s'est enrichi par la loi de 1985 par la possibilité de recevoir des allocations de formation professionnelle[212].

145. - Puis, à la fin des années 1980, l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur s'est traduite par l'interdiction pour une même personne de bénéficier plus de deux fois de ce type d'emploi subventionné. L'objectif recherché était d'inciter les bénéficiaires à prendre un emploi « non-aidé » et, ce faisant, à les inscrire durablement sur le marché du travail[213]. Ainsi, la personne ayant occupé deux emplois subventionnés et n'y ayant pu droit, pouvait demander une allocation « création d'entreprise » s'élevant à 50 % des allocations de chômage et versée pendant deux ans

[212] DAHL Espen. Does 'workfare' work? The Norweigan experience. *International Journal of Social Welfare*, oct. 2003, vol. 12, n° 4, p. 274-288.

[213] Si l'étude des résultats obtenus indique un effet net de création d'emploi à long terme modeste (environ 30 % des intéressés), le maintien d'un lien pérenne avec le marché du travail est, en revanche, une des réussites incontestables de ce programme.

et demi. L'autre possibilité était de choisir une « offre de formation », donnant l'avantage de cumuler l'octroi d'indemnités de chômage durant deux ans (70 % la première année, 50 % la deuxième année) avec une formation qualifiante[214].

146. - Néanmoins, l'idée principale caractérisant l'activation danoise, telle que pratiquée à la fin des années 1970 et durant la décennie 1980, a été principalement d'empêcher les membres des caisses d'assurance-chômage de perdre leurs droits aux indemnités, ainsi que l'a illustré notre examen des « *job-offers* », qui, concrètement, permettaient d'assurer des va-et-vient entre emplois subventionnés et bénéfice retrouvé des prestations de chômage. Ce faisant, cette conception témoigne politiquement de la persistance d'une volonté continue de « conquête du *welfare* » de la part de l'Etat, entendant en être un acteur indispensable. Sur le plan juridique, ces programmes actifs ont clairement permis une extension des droits des salariés temporairement exclus du marché du travail (possibilités significatives de formation professionnelle, aides à la création d'entreprises ou octroi d'activités rémunérées)[215].

147. - Ce passage d'une indemnisation passive en mesures d'insertion active se renforce au début des années 1990. Ainsi, un nouveau système fut introduit en 1990, sous l'impulsion du chef de gouvernement conservateur Poul SCHLÜTER, en direction des jeunes, bénéficiaires de l'assistance publique (la plupart n'ayant pas ou très peu cotisé, ils ne relevaient en effet pas encore de l'assurance sociale). Il prévoyait une obligation de participer à une formation ou à une qualification à un emploi pour tous les allocataires âgés de 18 à 19 ans atteignant la fin de leur troisième

[214] Ces mesures d'activation n'obtinrent pas le succès escompté puisque, au milieu des années 1980, environ 80 % des bénéficiaires potentiels avaient choisi l'« offre de formation » et seulement 5 % l'allocation « création d'entreprise » (ROSDAHL Anders, MAERKEDAHL Inge. *Uddannelses-og iværksætterydelsen til langtidsledige*. København : Socialforskningsinstituttet, 1987, 290 p.).

[215] HVINDEN Bjorn. Activation: a Nordic perspective, 1999. In : M. Heikkila (Ed.), *Linking welfare and work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, p. 27-40.

mois de chômage. La limite d'âge fut ensuite augmentée à 24 ans en 1993, et la loi sur la politique sociale active du 10 juin 1997 l'élargit à tous les bénéficiaires de l'aide publique de moins de 30 ans. Si au-delà de 30 ans, des mesures d'insertion actives étaient tout autant imposées aux demandeurs d'emploi danois dépassant 12 mois de chômage, l'activation des bénéficiaires de l'aide sociale était clairement ciblée vers la population la plus jeune. Cette raison tient au fait que l'expérience des années 1970 et 1980 avait clairement montré que les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale rencontraient un risque accru de se retrouver dans une position marginalisée à mesure qu'ils étaient hors du marché du travail[216]. Sur ce groupe de la population, il faut reconnaître que les mesures d'activation ont rencontré un certain succès dans la mesure où le Danemark a connu une baisse spectaculaire du chômage des jeunes depuis 1994-1995, passant de 8 % à 5,9 % en 1998, puis à 3,8 % en 2000[217].

148. - S'inscrivant dans la conception de la politique économique menée par le gouvernement social-démocrate d'alors, caractérisée par les mesures de relance conjoncturelle de 1993-1994 (« *kick-start* »), l'insertion plus rapide des demandeurs d'emploi fut un des objectifs politiques, justifiant la réduction de la période d'indemnisation-chômage de 7 à 5 ans dès 1996 et l'amélioration des plans d'action individuels et des programmes de reconversion professionnelle. La loi du 25 juin 2010 portant modification de la loi relative à l'assurance chômage[218] s'est d'ailleurs inscrite dans la même logique puisqu'elle a modifié la durée d'indemnisation du chômage : les indemnités journalières, auparavant versées pendant

[216] BLANCHARD Olivier, WOLFERS Justin. The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. *Economic Journal*, Oxford : Royal Economic Society, 2000, vol. 100, n° 462, p. C1-33.

[217] *Source :* OCDE (2001), *Statistiques de la population active*, *1980-2000*, partie III. Ces taux de chômage concernent la population active âgée jusqu'à 29 ans révolus.

[218] Texte de loi, 25 juin 2010 [en ligne]. Portail internet du Parlement danois [*www.ft.dk/*], proposant une traduction intégrale en anglais.

une durée de 4 ans sur une période de 6 ans, sont désormais versées pendant 2 ans maximum sur une période de 3 ans. Quant à la réadmission des droits aux allocations chômage, elle est conditionnée à 26 semaines d'activité dans les 3 dernières années.

149. - Sur le plan des principes irriguant la nature de la politique suédoise menée durant les deux dernières décennies, c'est la lecture de la loi sur la politique sociale active du 10 juin 1997 qui permet particulièrement d'entrevoir l'interaction à l'œuvre entre marché du travail et Etat-providence universaliste ; l'amélioration des programmes d'activation a notamment consisté à accroître les possibilités pour les travailleurs d'entrer dans les programmes de formation, de reconversion ou de création d'entreprise, même en cours d'emploi, afin de dépasser le système dual classique : périodes d'activité / chômage indemnisé[219]. Ainsi la motivation et la qualification des « sans-emploi » ont-elles été les deux caractéristiques des politiques d'activation des années 1990-2000[220]. Aujourd'hui encore, le taux de participation des danois à *la formation professionnelle continue* est parmi le plus élevé au monde[221],

[219] Notons là un glissement sensible de paradigme par rapport au programme des « *job-offers* », qui avait été mis en œuvre en 1978, et qui permettait une alternance entre périodes d'emploi et chômage indemnisé.

[220] L'analyse des statistiques montre que le taux de chômage au Danemark a commencé à diminuer après l'introduction des réformes de 1993 du marché du travail, et, selon les enquêtes menées sur ce thème, formation à l'emploi et politiques actives du marché du travail y auraient contribué, notamment pour réduire le chômage à moyen terme. Le taux de chômage danois a continué de chuter jusqu'à la crise financière mondiale de 2008 ; il a doublé de 2008 à 2010, mais reste parmi les plus faibles de la zone OCDE.

[221] Par exemple, le *Eurostat Labour Force Survey* a révélé en 2012 que le Danemark avait le plus haut taux de participation dans la formation professionnelle des adultes en Europe, avec près de 60 % des personnes âgées de 25-64 ans qui en avaient été bénéficiaires dans l'année, contre moins de 30 % pour l'Italie et l'Espagne par exemple.

augmentant l'employabilité des individus et favorisant un marché du travail flexible[222], c'est-à-dire au taux élevé de roulement de l'emploi.

150. - Somme toute, il apparaît clairement que les mesures réservées aux personnes temporairement exclues du marché du travail ont consisté en un développement de droits individuels au détriment d'autres (taux ou durées réduits) et en une modification de l'équilibre entre les transferts sociaux et les services sociaux, au profit de ces derniers. Parallèlement, l'Etat danois a pris en charge une population plus éloignée du marché du travail, mais en lui imposant des mesures d'une nature juridique différente, bouleversant le concept même de « politique sociale ».

2- Des mesures distinctes réservées à une population périphérique

151. - La loi de 1976 sur l'assistance sociale (*bistandsloven*) aura constitué un filet de sécurité au Danemark pendant près de 20 ans, la loi sur la politique sociale active du 10 juin 1997 l'ayant remplacée. La législation de 1976 avait vocation à compenser la perte de revenus en cas de survenue d'un risque social (maladie, chômage, veuvage ou invalidité) afin d'éviter toute « déchéance sociale », ce qui impliquait que chacun avait le droit à l'assistance, quelle que soit sa situation économique[223]. En outre, pouvait être bénéficiaire de l'aide sociale tout résident danois, indépendamment de son origine ou de sa nationalité[224]. Compte tenu du fort taux de chômage connu en Europe en 1980, consécutif aux deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, d'environ 7,6 %

[222] NAUZE-FICHET Emmanuelle, TOMASINI Magda. Diplôme et insertion sur le marché du travail : approches socioprofessionnelle et salariale du déclassement. *Économie et Statistique,* 2002*,* n° 354, p. 21-43.

[223] HEIKKILÄ Matti, KESKITALO Elsa. *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*, 2001. Helsinki: Stakes, National research and development centre for Welfare and Health, 180 p.

[224] BECKER Uwe. Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective. *Journal of European Social Policy*, 2000, vol. 10, n° 3, p. 219-239.

pour le Danemark[225], la loi de 1976 a permis d'assurer une couverture sociale, certes « passive », mais bénéficiant à tout un pan de la population la plus pauvre, la plus affectée par la crise économique et éligible aux revenus de transfert.

152. - C'est un amendement voté en 1990 qui instaura un changement de logique pour le régime de l'assistance puisqu'il exclut les jeunes de 18 et 19 ans de la perception des prestations d'assistance sociale de droit commun, une exclusion élargie aux jeunes de 20 ans en 1991[226]. En remplacement, un régime juridique spécifique fut créé : des activités leur étaient proposées par les municipalités, auxquelles leur participation leur donnait droit à une « allocation pour les jeunes » (*the Youth Allowance Scheme*), payée par les municipalités, avec un remboursement de 50 % par l'Etat. En cas de refus d'accomplir l'activité imposée par les autorités locales, l'allocation n'était pas octroyée, les privant alors de tout transfert social. Le champ d'application de cette dérogation au droit commun fut de nouveau étendu, par un vote du Parlement en mai 1992, aux jeunes de 21 à 24 ans révolus. Clairement, une telle transformation des aides financières passives en activités subventionnées obligatoires révèle une activation, non plus du seul régime d'assurance sociale, mais également de l'assistance sociale.

153. - La loi sur la politique sociale active du 10 juin 1997 accroît cette orientation en confirmant dans le texte même de la loi le « *principe des droits et des devoirs de tous les groupes de bénéficiaires de l'aide sociale* »[227] et en étendant l'« allocation pour les jeunes » à tous les individus de moins de 30 ans. En outre, un décret gouvernemental de 2000 a permis aux municipalités de sanctionner juridiquement les

[225] Source : EUROSTAT. Année des données : 2010.

[226] COX Robert Henry. From Safety Net To Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark. *Governance*, 1998, vol. 11, n° 4, p. 397-414.

[227] *Loc. cit*.

manquements répétés d'un allocataire aux programmes actifs en suspendant le droit à prestations.

154. - Cette orientation vers une solidarité active, fondée sur la responsabilisation des personnes aidées, a incontestablement sonné le glas d'une conception uniquement réactive de l'aide sociale, conçue comme un filet de sécurité et versée aux individus aux ressources propres résiduelles. L'approche « active » du risque social entend tout au contraire opérer un lien accru entre prestations et accomplissement d'une activité de travail ou de formation[228]. A défaut de se conformer aux exigences réglementaires dans l'exécution de telles obligations sociales, le caractère d'automaticité dans l'octroi de l'aide sociale aux plus démunis se voit remplacé par la perte des droits à prestations. Plus restrictive dans l'accès aux droits sociaux, il n'en reste pas moins que cette vision d'une solidarité publique active a bouleversé l'équilibre entre les droits et obligations sociales au profit de ces dernières.

155. - Au-delà, c'est la définition même de la nature d'une « politique sociale » qui s'en trouve modifiée. Selon le Professeur Robert WOLF, une politique publique peut être généralement définie comme « *un plan d'actions ou d'inactions prises par les pouvoirs publics pour répondre à un problème donné ou un ensemble de problèmes* »[229]. D'autres politicologues la définissent comme « *un ensemble de plans d'actions, de mesures réglementaires, de lois et de choix budgétaires sur un sujet avancé par le gouvernement ou ses représentants* »[230]. Une politique sociale, elle, se caractérise par le fait qu'elle se concentre sur le traitement des problèmes affectant la

[228] ANDERSEN Goul. *Denmark: ambiguous modernisation of an inclusive unemployment protection system.* In : CLASEN Jochen, CLEGG Daniel. Regulating the risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe. Oxford, 2011, 432 p.

[229] WOLF Robert. *Definition of Policy Analysis*. Kingston : Queen's University Press for the School of Policy Studies, 2001, p. 9.

[230] KILPATRICK Dean G. *Definitions of Public Policy and the Law*. Charleston : National Violence Against Women Prevention Research Center, 2000, p. 2.

qualité de vie et le bien-être des individus. Ce faisant, les efforts de politique sociale visent souvent à protéger ou promouvoir le bien-être matériel des personnes sur les valeurs fondatrices d'égalité et de justice.

156. - Or, les mesures d'activation que nous venons d'examiner s'inscrivent à rebours de cette conception réparatrice : il ne s'agit plus de *panser* les conséquences des risques sociaux mais de *prévenir* le risque social chômage. Dès lors, la définition d'une « politique sociale » se voit enrichie de missions nouvelles : développer pour tous un système de formation et d'acquisition de nouvelles compétences tout au long de la vie d'une part, et, d'autre part, stimuler l'individu dans sa réinsertion sociale[231]. Quant au régime juridique des politiques sociales, il se voit lui aussi modifié : le refus de l'allocataire ou de l'assuré social de suivre les programmes actifs de *coaching* entraîne la baisse des indemnités versées, voire la fin du droit à prestations, deux conséquences traditionnellement déterminées selon les critères d'âge, de situation professionnelle ou de niveau des ressources propres de l'individu…

157. - Pourtant, la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 indique, en son article 22, que « *toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays* ». En d'autres termes, cette conception juridique considère les individus, non comme des *débiteurs*, mais comme des *créanciers* de l'État-providence, la protection sociale étant ici perçue comme un droit que chaque personne peut revendiquer à l'égard de la société. Dès lors, la logique de l'activation, en exigeant que le droit d'être aidé par la

[231] LIND Jens. *Labour market policy in Denmark: a European success story?*. In : Labour and employment regulation in Europe. Bruxelles, PIE Lang, 2004, p. 307-328.

collectivité implique un devoir de contribution à travers la réalisation d'une activité socialement utile, bouleverse les fondements de la relation entre l'État et les citoyens[232].

158. - Somme toute, le terme même de « politique sociale » se caractérise par la grande plasticité de sa notion, ainsi qu'a pu l'observer le Professeur Robert LAFORE : « *la « fabrique » des politiques sociales mobiliserait donc essentiellement des valeurs, des convictions et de la volonté politique qui, au gré des rapports de force, susciteraient l'avancée ou le recul de droits sociaux que finalement tous savent perfectibles mais aussi inévitablement limités* »[233]. En l'occurrence, la politique sociale au Danemark voit son champ transformé par les programmes actifs développés : la modification du système d'assurance sociale connaît un double processus d'extension de droits pour les salariés temporairement exclus du marché du travail et de mise à mal d'un système d'indemnisation collectif au profit d'une individualisation des taux et des durées. Quant au régime d'assistance sociale, il s'est traduit par des obligations élevées pour une population bien plus éloignée du marché du travail, une restriction plus forte dans l'octroi des aides, générant une catégorie juridique périphérique.

[232] Soulignons l'absence de définition dans l'appel de la DUDH à « *l'effort national* », pouvant inviter les partisans des politiques d'activation à y voir un appel à la contrepartie pour tout bénéficiaire de la protection sociale…

[233] LAFORE Robert. Éclairer la « fabrique » des politiques sociales. *Informations sociales*, 2010, vol. 1, n° 157, p. 5.

*

* *

159. - L'analyse des systèmes suédois et danois a permis de comprendre que l'orientation vers des politiques sociales actives se trouve depuis longtemps au cœur de l'organisation de leur système respectif, avec des nuances, quand bien même relèvent-ils incontestablement d'une même approche d'ensemble d'investissement dans le capital humain. En Suède, la mise en place du système de protection sociale s'est caractérisée par l'importance de la solidarité professionnelle comme fondement du système et sa nécessaire articulation avec la conception universelle de l'Etat-providence, caractérisant la ligne directrice des gouvernements sociaux-démocrates. Ce faisant, il est apparu que la dichotomie traditionnelle entre conception béveridgienne et conception bismarckienne conservait encore un réel intérêt descriptif et pédagogique.

160. - Pour autant, la question de savoir si la logique récente d'activation n'était pas progressivement venue bousculer cette distinction s'est posée. Or, c'est l'analyse du système suédois qui nous a permis de répondre par l'affirmative tant il s'est construit sur l'affirmation de principes universalistes, notamment pour l'assurance chômage, et également sur l'importance de la solidarité professionnelle, une articulation singulière empreinte d'une conception incitative de la protection sociale. Ces marqueurs juridiques ont ainsi facilité l'acceptation du modèle REHN-MEIDNER dans les années 1950, qui comportaient de nombreux éléments d'activation des

politiques sociales, propres à recomposer la nature et le régime juridique du système traditionnel de protection sociale.

161. - Le Danemark n'est pas resté à l'écart de ces mutations. Produit tant d'une évolution graduelle historique et politique que d'un changement de paradigme concernant le *welfare*, sa politique sociale s'est traduite par un ensemble d'actions et de dispositifs devant, non plus *panser* l'exclusion sociale, mais *prévenir* ce risque, c'est-à-dire accompagner les individus face aux aléas économiques déstabilisant le marché du travail. Notre étude s'est attachée à identifier les fondements du système danois ayant permis cette redéfinition des pratiques et des concepts. Ainsi, il est apparu que la volonté de l'Etat, durant le XX^{e} siècle, de dépasser la seule solidarité professionnelle en matière d'indemnisation du chômage, son engagement dans une véritable « conquête du *welfare* » et le caractère volontaire et conditionné de l'assurance-chômage n'ont pas constitué des fondations impropres à l'introduction de politiques publiques liant protection sociale et mutations du marché du travail.

162. - L'analyse de ces dernières nous a conduit à justifier le renouvellement du concept même de politique sociale, celui-ci ayant abouti au Danemark à créer des catégories juridiques entre les individus temporairement exclus du marché du travail et ceux aux profils considérés comme plus marginaux, soumis à un régime juridique spécifique.

163. - L'examen des principes directeurs du « *welfare to work* » anglo-saxon est particulièrement pertinent pour saisir les dissemblances d'approches politico-juridiques dans le redéploiement de l'Etat-providence, entre pays européens, inscrits dans la logique de l'activation.

CHAPITRE II.

L'influence des principes directeurs

du « *welfare to work* » anglo-saxon

164. - Le « *welfare to work* » est une conception de l'Etat ayant pour principal objectif d'inciter le bénéficiaire d'une allocation à (re)prendre un emploi en établissant un lien étroit entre le versement d'allocations et l'obligation faite aux allocataires de rechercher un emploi et de participer aux dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (formation, accompagnement, emplois aidés).

165. - S'étant développé dans les pays anglo-saxons, sa philosophie politique a consisté à articuler deux paradigmes : risque social et volonté individuelle (Section I). Si l'utilisation du concept de risque entendu comme « *noyau de la conscience morale, sociale et politique* » et « *principe d'institution de la politique* »[234] a été tardive, ainsi que l'ont montré des travaux récents[235], la naissance du mot « risque » doit être datée bien avant la fin du Moyen-Âge. L'économiste Pierre-Charles PRADIER relève que « *c'est un mot qui se répand dès le XII^e^ siècle dans une péninsule italienne déjà en plein décollage économique* […] *Même l'étymologie latine, présentée comme une certitude il y a vingt ans* […] *est aujourd'hui abandonnée au profit d'une origine arabe.* […] *Le XVII^e^ siècle s'accompagne d'une extension de la désignation du mot*

[234] EWALD François, KESSLER Denis. Les noces du risque et de la politique. *Le Débat,* mars-avril 2000, n° 109, p. 6.

[235] PRADIER Pierre-Charles. Histoire du risque. *Historia de la Probabilidad y la Estadistica /* Santos Del Cerro J., Garcia Secades M. éd. Madrid : Delta Publicaciones, 2004, p. 171-186.

risque, comme BENVENISTE en observe dans 'Le vocabulaire des institutions indo-européennes'. C'est-à-dire que le champ sémantique autrefois dévolu à la fortune, aux périls, dangers, aventures […] *s'uniformise lentement sous la domination du risque. La transformation du risque en concept abstrait s'opère essentiellement au XVIII*e *siècle, à l'initiative de LAPLACE et CONDORCET* »[236].

166. - Si la signification et l'Histoire du risque ont évolué, les risques sociaux ont toujours existé, qu'il s'agisse par exemple de la maladie ou de la perte de travail. Cependant, que la société contemporaine les conçoive comme des risques sociaux sur le plan juridique est le résultat du progrès social, qui a mis en place une réponse basée sur la prévoyance collective à ces événements inattendus ou incertains entraînant une diminution du niveau de vie des personnes. Aussi faut-il bien avoir à l'esprit cette évolution contemporaine tendant à ce que la collectivité appréhende la perception des risques.

167. - L'articulation entre risque social et volonté individuelle trouve assez logiquement sa traduction dans la législation anglo-saxonne, qui s'est caractérisée par un processus de formalisation d'obligations entre l'allocataire et la collectivité (Section II).

Section I : Un lien entre risque social et volonté individuelle

Section II : La formalisation d'obligations entre l'allocataire et la collectivité

[236] PRADIER Pierre-Charles. *La notion de risque en économie*. Paris : La Découverte, 2006, coll. Repères, n° 444, p. 16-17.

Section I :

Un lien entre risque social et volonté individuelle

168. - La construction du « *welfare to work* » au Royaume-Uni s'est réalisée sur plusieurs siècles d'Histoire sociale, le XVI^{e} siècle ayant été celui de l'instauration de lois sur les pauvres, les *Poor Laws*, des dispositifs stigmatisants d'assistance sociale (§1). Les pauvres du pays subiront leur application jusqu'au début du XX^{e} siècle, où l'arrivée d'un gouvernement libéral et centriste permettra l'instauration d'un système social étatisé et contributif (§2), qui sera parachevé par le plan BEVERIDGE de 1942 visant à éradiquer la pauvreté.

169. - Notre analyse ne se veut pas un catalogue des politiques publiques passées de lutte contre l'exclusion. Ce projet nécessiterait plusieurs volumes et la littérature scientifique sur ce sujet est d'ores et déjà d'une grande richesse[237]. Notre objectif est d'identifier les lignes directrices que nous pouvons extraire à partir de plusieurs siècles de politiques publiques, en vue de saisir en quoi ont-elles pu composer des sources d'influence aux politiques sociales actives contemporaines. Le philosophe Pascal BLAISE lui-même exposait la problématique de la partie et du tout comme essentielle à l'étude du passé : « *Toutes choses étant causées et causantes, aidées et aidantes, médiates et immédiates, et toutes s'entretenant par un lien naturel et*

[237] V. parmi beaucoup d'autres : MARX Roland. *La Révolution industrielle en Grande-Bretagne des origines à 1850*. Paris : Armand Colin, 1970, 311 p. ; du même auteur : *La Société britannique de 1660 à nos jours*. Paris : Presses universitaires de France, 1981, 240 p. ;

THOMPSON Edward Palmer. The moral economy of the English crowd in the eighteenth century. *Past & Present*, n^{o} 50, 1971, p. 76-136 ; du même auteur : *The Poverty of Theory and Other Essays*. Londres, Merlin Press, 1978.

insensible qui lie les plus éloignées et les plus différentes, je tiens impossible de connaître les parties sans connaître le tout, non plus que de connaître le tout sans connaître particulièrement les parties »[238].

§ 1 - Les Poor Laws, dispositifs stigmatisants d'assistance

170. - Lorsqu'en 1908 le ministre des Finances du Royaume-Uni David LLOYD GEORGE[239] mit en place le premier régime public de pensions de retraite et qu'en 1911 la loi sur l'assurance nationale instaurant le système des indemnités maladie et chômage est votée, la Grande-Bretagne possédait déjà un dispositif national d'assistance aux pauvres régi par les *Poor Laws* (« lois sur les pauvres »). Ces dernières ont joué un rôle fondamental dans la construction du « welfare state » britannique. Ainsi, selon le Professeur François-Xavier MERRIEN, « *l'existence ou non de poor laws et/ou de traditions corporatistes et professionnelles fortes ont dessiné les cadres de la réflexion et orienté de manière décisive l'orientation des solutions nationales* » [240]. Dans la même veine, selon Emmanuel REYNAUD, on peut en effet lire l'histoire de « *la construction de l'État-Providence au Royaume-Uni comme la tension entre les tentatives pour s'extraire des lois sur les pauvres et la persistance de mentalités et de procédures liées à celles-ci*[241] ».

[238] BLAISE Pascal. *Les Pensées*. Paris : éditions Brunschvicg, 1897, pensée 72, p.14-19.

[239] Il occupa ce poste important pendant sept ans, de 1908 à 1915. C'est une figure historique du parti libéral britannique.

[240] MERRIEN François-Xavier. *L'État-providence*. Paris : Presses Universitaires de France, 1997, Coll. Que sais-je ?, n° 3249, 128 p.

[241] REYNAUD Emmanuel. Les fonds de pension et l'avenir des retraites en France. *Droit social*, 1995, n° 9-10, p. 801-807.

171. - Le XVI[e] siècle voit l'émergence d'une véritable classification en deux classes de pauvres, desquelles découleront deux statuts juridiques nettement distincts, les « bons » et les « mauvais » pauvres (A). Cette distinction au sein de la population laborieuse servira de ligne politique principale pendant deux siècles, jusqu'à sa remise en cause au début du XIX[e] siècle (B).

A. L'émergence de la summa divisio « bons pauvres » et « mauvais pauvres »

172. - Né de la volonté des Tudor[242], le premier dispositif codifié[243] des poor laws, *The Vagabonds and Beggars Act,* trouve son origine en 1495. Il a pour objectif de chasser mendiants et vagabonds de l'espace public[244]. Cette législation répressive en matière sociale est complétée par la loi sur la mendicité et le vagabondage du 30 mars 1531, *The Act for Punishment of Sturdy Beggars*[245], qui, si elle autorise les handicapés à mendier sous certaines conditions, oblige les mendiants valides à travailler sous peine de sanctions[246]. Dans ces deux lois, il est frappant d'observer qu'aucun remède

[242] La famille Tudor est à l'origine d'une dynastie royale qui a donné son nom à la période de l'histoire anglaise située entre 1485 et 1603.

[243] Les origines des poor law anglaises sont parfois datées, dans certains ouvrages, des statuts *médiévaux* traitant de mendiants et de vagabondage. Cependant, c'est seulement au cours de la période Tudor que les poor law furent codifiées.

[244] « *Vagabonds, idle and suspected persons shall be set in the* stocks *for three days and three nights and have none other sustenance but bread and water and then shall be put out of Town*. » [En ligne]. Disponible sur : www.kingsnorton.info/time/poor_law_workhouse_timeline.htm.

[245] « *1) Provision for the whipping of the able-bodied beggars; complaint of rising numbers because of idleness.*
2) Disabled to be surveyed and licensed to beg by the Justices of the Peace; if they leave the area they were licensed in, they were to be whipped or placed in the stocks ». MACKIE John Duncan. *The Earlier Tudors, 1485-1558.* Oxford : Clarendon Press, 1952, p. 354.

[246] ABEL-SMITH Brian, TOWNSEND Peter. The Poor and the Poorest. *LSE Occasional Papers on Social Administration*, 1965, p. 40-59.

au problème de la pauvreté n'est apporté, il est simplement mis hors de la vue publique ou déplacé de ville en ville.

173. - Cinq ans plus tard, en 1536, le Parlement vote *The Act for Punishment of Sturdy Vagabonds and Beggars*[247] . Le texte est particulièrement intéressant puisqu'il prévoit pour la première fois un système de travaux publics pour faire face au problème de manque d'emplois[248], financé par un impôt sur le revenu et le capital, et rendu obligatoire pour les personnes valides ; en cas de refus, les contrevenants sont traduits en justice. Là encore, pas plus que dans les législations précédentes, aucune distinction n'est formellement faite entre les vagabonds et les sans-emploi, les deux étant classées comme « mendiants ». Néanmoins, ce texte comporte une innovation notable en prévoyant que les personnes handicapées puissent être aidées par l'aide volontaire des autorités locales[249].

174. - Les lois postérieures votées en 1547, *The Act for the Punishment of Vagabonds, Relief of Poor and Impotent Persons*, en 1549 *The Act Touching the Punishment of Vagabonds and Other Idle Persons*, en 1552 *The Act for the Provision and Relief of the poor* et en 1563 *The Act for the Relief of the Poor* s'inscrivent dans la même philosophie issue de la loi de 1536, que leur dénomination traduit d'ailleurs très bien : d'une part, sanctions pour les vagabonds et mendiants valides et, d'autre

---

[247] « *1) Open doles to the poor to cease; the able-bodied to be put to continual labour, felony charges for persistent offenders;*
2) Voluntary Alms to be collected by churchwardens or two others to relieve the disabled ». MACKIE John Duncan. *The Earlier Tudors, 1485-1558.* Oxford : Clarendon Press, 1952, p. 354.

[248] On ne peut en effet pas encore parler de « chômage » au XVI[e] siècle, dans une société non industrialisée et encore largement féodale. Le problème, à l'époque, pour l'Etat est plutôt un problème d'ordre moral de situations possibles d'oisiveté (*idleness*) que d'ordre social, au sens où on l'entendra à partir de l'ère industrielle. Ce qui est sans doute à retenir, c'est la prégnance de cette dimension morale dans les politiques sociales contemporaines des pays anglo-saxons, et qui se traduit dans le concept de *welfare to work*.

[249] MACK Johanna, LANSLEY Stuart. *Poor Britain*. Oxon New-York : Routledge, 1985, p. 12-21.

part, secours aux invalides avec l'aide de l'Eglise. Clairement, ces dispositions législatives impriment un clivage net entre les « mauvais pauvres » – ceux refusant tout travail, troublant l'ordre public et constituant un fléau pour la société qui doit leur appliquer une juste sévérité – et les « bons pauvres », c'est-à-dire ceux sans propriété et sans ressources voulant acquérir leur subsistance par le travail, ceux auxquels l'âge ne permet pas encore ou ne permet plus de travailler et ceux enfin qui sont condamnés à une inaction durable du fait de leur handicap.

175. - Ainsi, bien qu'elles continuent de prévoir de sévères châtiments pour les vagabonds[250], les lois de 1552[251], 1563[252], 1572[253], 1576[254], 1597[255] et 1601[256] marquent le pas décisif de la généralisation de l'assistance aux « bons pauvres »[257]. En effet, ces cinquante années ont juridiquement inscrit formellement le devoir pour les autorités locales de secourir ces populations, au nom de leur légitimité à être prises en charge. Pour cela, elles doivent par exemple nommer des responsables locaux chargés de la collecte de dons volontaires, en nature ou en argent. Ces référents peuvent être

[250] Les textes prévoient ainsi qu'ils soient fouettés et « brûlés à l'oreille droite », que ceux refusant un travail soient envoyés en maison de correction.

[251] *The Act for the Relief of the Poor.* SLACK Paul. *The English Poor Law, 1531-1782*. Londres : Macmillan, 1990.

[252] Même dénomination que la loi de 1552 : *The Act for the Relief of the Poor.*

[253] TAWNEY Richard Henry, POWER Eileen Edna. *The Act for the Punishment of Vagabonds and for the relief of the Poor and Impotent*. Tudor economic documents, Londres : Longmans, 1924, vol. 2, p. 328-329.

[254] *The Act for the setting of the Poor into Work, and for the Avoiding of Idleness.*

[255] *The Act for the Relief of the Poor.* BAGLEY John Joseph, BAGLEY Alexander John. *The English Poor Law*. Londres : Macmillan, 1966, 74 p.

[256] Même dénomination que la loi de 1597 : *The Act for the Relief of the Poor*, ayant aussi la dénomination de « *Poor laws* », promulguées sous le règne d'Elizabeth I[er]. SLACK Paul, *Poverty and policy in Tudor and Stuart England*. Londres : Addison-Wesley Longman Limited, 1988, 229 p.

[257] *Ibid.* TAWNEY Richard Henry, POWER Eileen Edna, 1924, p. 346-354.

des fonctionnaires, mais également des aumôniers ou des laïcs sous l'autorité de la paroisse. Au cours de leur mission, ils doivent tenir des registres sur lesquels sont notés les noms des contributeurs et des bénéficiaires dans le besoin[258].

176. - Une telle imbrication des pouvoirs politiques et religieux à destination de ces « bons pauvres » ne doit pas surprendre l'observateur contemporain. En effet, de 1558 à 1603, le Royaume-Uni vit sous le règne de la reine Elisabeth I[er] et ce titre lui confère le rôle de chef de l'Eglise d'Angleterre[259]. Or, si comme l'écrivait à Philippe II son ambassadeur à Londres, les catholiques constituaient la majorité du peuple britannique, la capitale du pays, la plupart des jeunes nobles et les universités adhéraient aux doctrines de la Réforme et c'est l'anglicanisme que la reine choisit comme religion d'Etat[260]. Ainsi, l'originalité de cette doctrine tient à son origine politique et à la création d'une identité religieuse nationale. Elle a gardé du catholicisme des structures épiscopaliennes qui permettaient une facile diffusion de l'autorité, puis a assez largement adopté l'esprit du protestantisme, notamment par son attachement à l'Evangile[261].

177. - Dès lors, deux analyses peuvent être avancées : d'une part, de cette étroitesse des liens entre le politique et le religieux durant cette période de l'Histoire

[258] PELLING Henry. *A History of British Trade Unionism*. 5[ème] édition, Londres : Penguin, 1992, p. 36-54.

[259] Au début du XVI[e] siècle, la décision du roi Henri VIII d'annuler son mariage avec Catherine d'Aragon entraîne la rupture de l'Église d'Angleterre avec Rome. Depuis cet événement, le roi devient alors le chef suprême de l'Église d'Angleterre.

[260] C'est l'Acte de Suprématie et d'Uniformité voté en 1559 à la demande de la reine Elisabeth I[er] qui fonde l'Eglise anglicane. Les trente-neuf articles (*Thirty-Nine Articles of Religion*, en anglais) qui furent établis en 1563, sont l'énoncé historique de la doctrine anglicane, relatifs aux controverses de la Réforme anglaise, en particulier dans le rapport à la doctrine calviniste et aux pratiques catholiques romaines de la nouvelle doctrine anglicane de l'Église d'Angleterre. On peut lire ces articles à l'adresse : http://anglicansonline.org/basics/thirty-nine_articles.html

[261] SEN Amartya. *A sociological approach to the measurement of poverty: A reply to Professor Peter Townsend*. Oxford : Oxford Economic Papers, 1985, n° 37, p. 111-113.

du Royaume-Uni, on comprend mieux l'alliance des actions des autorités politiques locales avec les paroisses en direction des « bons pauvres » ; d'autre part, l'importance des valeurs de l'anglicanisme, soucieuses de la responsabilité individuelle mais également de l'assistance aux plus faibles, a sans nul doute exercé une influence sur la philosophie politique de l'époque[262].

178. - La loi de 1601, *The Act for the Relief of the Poor* – que l'on désigne parfois par l'expression *The Old Poor Law* –, doit être analysée comme un acte du Parlement britannique formalisant des pratiques antérieures et, surtout, faisant de l'assistance une obligation légale. Ainsi, conformément à l'esprit de la loi de 1597, la responsabilité des paroisses en termes d'assistance sociale et l'instauration d'impôts locaux obligatoires pour venir en aide aux pauvres sont votées. Cette assistance revêtait deux formes : l'*Outdoor relief* (aide pécuniaire, don de vêtements ou de nourriture) et l'*Indoor relief* (entrée dans l'hospice de la paroisse). Néanmoins, il faut relever que les XVI^{e} et XVII^{e} siècles furent marqués par l'hétérogénéité des mesures d'assistance et l'autonomie des responsables locaux pour gérer les soubresauts de la conjoncture ou les caprices du climat, ce qui donne des indications sur la réalité perceptible en matière d'application de la loi... Ainsi, les historiens indiquent que la *Old Poor Law* a rarement été appliquée à la lettre dans les 15 000 paroisses d'Angleterre : « *les anciennes lois des pauvres étaient profondément adaptables* » rappelle ainsi Michael E. ROSE[263] .

179. - Près de deux siècles plus tard, l'année 1795 marque un pas décisif en direction de ce que l'historien George BOYER a qualifié d'« *assurance sociale avant*

[262] WEBER Max. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris : Flammarion, 1999, coll. Champs, p. 102-123.

[263] ROSE Michael E. *The English Poor Law 1780-1930*. Newton Abbot : David & Charles, 1971, p. 13.

l'heure » pour soulager la détresse des plus démunis et de « *welfare state en miniature* »[264] et de ce que l'historien britannique Eric HOBSBAWM a estimé comme « *l'ancêtre de la sécurité sociale* »[265] : c'est le vote de la loi de Speenhamland.

180. - Ce dispositif, imaginé par les magistrats du Berkshire réunis à Speenhamland en mai 1795, crée un revenu minimum aux pauvres dans chaque paroisse, grâce à l'octroi d'un complément de ressources en numéraire indexé sur le prix du pain (ou du blé) et sur la taille de la famille à prendre en charge. Ce revenu, tiré des recettes de l'impôt des pauvres (*poor rates*), était accordé en supplément du salaire versé lorsque celui-ci ne suffisait pas à assurer l'existence du travailleur[266]. Par ailleurs, le système prévoyait que toute hausse du prix du pain devait s'accompagner d'une hausse correspondante de l'allocation de secours, modulée selon le nombre d'enfants. Clairement, les juges de Berkshire avaient ainsi instauré *une prestation conditionnelle* accordée à un public spécifique indexée sur le coût de la vie.

181. - La logique d'un tel système de secours (*allowance system*) était de réduire l'incertitude qui caractérisait à la fois la situation de l'ouvrier susceptible de perdre son emploi et celle du propriétaire terrien qui devait trouver régulièrement une main-d'œuvre suffisante. Ce faisant, en accordant un revenu minimum garanti, il renverse la logique assistantielle et ouvre un droit au secours fondé sur des paramètres économico-démographiques totalement étrangers à la personne du pauvre, ce qui est une innovation juridique majeure dans l'Histoire du Royaume-Uni.

---

[264] BOYER George. An Economic Model of the English Poor Law Circa 1780-1834. *Explorations in Economic History*, 1985, vol. 22, n° 2, p. 129-167.

[265] RODRIGUEZ Jacques. De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act. *La Vie des idées* [En ligne], 2008. [Consulté le 23 septembre 2010]. Disponible à l'adresse : http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080923__rodriguez.pdf, 11 p.

[266] MACKAY Thomas. *History of the English Poor Law*. Londres : Frank Cass, 1967, vol. 3, p. 230.

182. - Dans les années qui suivent sa mise en place dans le Berkshire, ce système va s'étendre progressivement à plusieurs autres comtés du Sud et, dans une moindre mesure, au Nord de l'Angleterre[267].

B. La remise en cause des « lois sur les pauvres »

183. - Les limites du système de secours apparurent au début du XIX[e] siècle, marqué par une croissance démographique forte, une hausse de la main d'œuvre paysanne inemployée à cause de la modernisation de l'agriculture et une augmentation du prix des denrées[268]. Par ailleurs, une telle assistance aux pauvres était considérée comme faussant la logique du libre marché car il pouvait ainsi y avoir dans certaines contrées une pénurie de main-d'œuvre, et dans d'autres (en particulier dans les campagnes) une main-d'œuvre dépassant la demande. Ainsi, les *Poor Laws* commençaient à apparaître inadéquates pour enrayer une pauvreté grandissante. On trouve un intéressant rappel de ces critiques dans l'ouvrage de Thomas Robert MALTHUS, *Essai sur le principe de population* (1798)[269], dans lequel il développe également l'idée que les lois sur les pauvres ont ainsi créé la pauvreté qu'elles étaient au contraire censées soulager. Cela tiendrait au fait que les personnes semblaient contracter des mariages à un âge relativement jeune, avaient des familles plus nombreuses et réclamaient ensuite l'assistance aux pauvres. En réalité, la sévérité d'une telle analyse ne masque pas l'arrière-pensée de Thomas Robert MALTHUS qui appelait à la réduction du niveau d'assistance sociale pour éviter qu'elle suscite un

[267] EDEN Frederick. *The State of the Poor*. Londres : Frank Cass, 1966, vol. 1, p. 446.

[268] SOUTHALL Humphrey. Poor Law Statistics and the Geography of Economic Distress. *New perspectives on the late Victorian economy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991, p. 180-217.

[269] MALTHUS Thomas Robert. *Essai sur le principe de population*. 12ème édition, Paris : Presses Universitaires de France, 1980 [1798], 166 p.

attrait dans les foyers. Ainsi commençait à naître l'idée qu'il fallait « *activer* » tant les systèmes d'assistance (entendez les rendre moins attractifs) que les personnes qui entendaient en bénéficier[270]. Il est ici intéressant de rappeler ce qu'écrivait le journaliste et homme politique britannique William COBBETT pour comprendre l'esprit de l'époque : « *le pauvre en Angleterre trouve dans la mendicité une sécurité, telle que l'est le trône pour le roi, car s'il vient à faire connaître sa détresse aux responsables de la paroisse, ceux-ci lui offrent, non pas l'aumône, mais un rappel de ses obligations juridiques pesant sur lui*[271] ».

184. - Ces arguments se retrouvent dans le célèbre rapport d'enquête de 1834[272], qui préfigure la nouvelle loi sur l'assistance publique, la *New Poor Law*, dans un contexte, où il faut avoir à l'esprit que la *Reform Bill* de 1832 a permis l'élection au Parlement des bourgeois libéraux… « *Les mauvaises herbes se répandent dans les champs comme les vices dans la population* », peut-on lire dans le rapport de 1834. Ainsi, l'idée véhiculée est que la combinaison entre travail et assistance est inconcevable, sinon à dévoyer la valeur travail ou dénaturer la notion même d'assistance. Pire, l'assistance serait préférée par une partie de la population au détriment d'une vie de travaux permettant de recevoir un salaire, indique en substance

[270] Ainsi, dans le même esprit que les critiques formulées par Thomas Robert MALTHUS, on retrouve d'autres pourfendeurs du système, à l'instar de EDEN Frederick Morton [1797] (*Op. cit.*) et de Jeremy BENTHAM en 1797 : v. BENTHAM Jeremy. Pauper Systems Compared, or a Comparative View of the several systems establishable as well as established in relation to the Poor. *Poor Law Writings* / QUINN M. (dir.). Oxford : OUP, 2000 [1797], p. 143-289 ; BENTHAM Jeremy. Outline of a Work entiled Pauper Management Improved. The Works of Jeremy Bentham / BOWRING J. (dir.). Bristol : Thoemmes Press, 1995 [1797], p. 369-439.

[271] Lucinda BEIER publie *The Problem Of The Poor In Tudor And Early Stuart England* (Londres : Routledge, 1983, 64 p.), en 1983, un ouvrage livrant de nombreuses informations, essentielles à la compréhension de la pauvreté britannique et des politiques mises en œuvre à cette époque.

[272] ROYAL COMMISSION. *Report from his Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws*. London : B. Fellowes, 1834.

Morton EDEN : « *on trouve des gens qui préfèrent une pension de la paroisse et une vie paresseuse à des salaires élevés en contrepartie d'un dur labeur*[273] ».

185. - Même si le recul de l'Histoire et les analyses contemporaines nous indiquent que la critique de désincitation du travail était sans nul doute excessive[274], la *New Poor Law* a été votée en 1834. Abrogeant la loi de Speenhamland de 1795 jugée comme un obstacle à la « marchandisation » du travail et permettant à chacun de « *gagner sa vie sans rien faire* »[275], la nouvelle loi sur les pauvres substitue au « droit de vivre » instauré à Speenhamland un « droit négatif » à l'assistance. Ainsi, l'indigent valide sera secouru dans des *workhouses* et « *dans des conditions telles qu'il doive gagner le pain qu'il mange et travailler dans l'enceinte d'un atelier* » ; plus encore, il devra être « *placé dans une situation moins enviable que celle du travailleur indépendant de la plus basse classe* »[276] indique le rapport d'enquête de la Commission royale publié en 1834. Cela se concrétisait par les conditions de vie à l'intérieur de ces institutions, en rien plus avantageuses de celles régnant à l'extérieur, voire dissuasives. L'analyse que l'on peut faire de ces nouvelles dispositions juridiques est sans nul doute le renforcement d'une « activation des personnes », pour lesquelles un simple plancher de sécurité est assuré, envisagé comme une situation provisoire en attente de leur retour au travail dès lors qu'elles sont valides.

[273] EDEN Frederick, [1797] 1966, *op. cit.*, p. 446.

[274] BAUGH Daniel. The Cost of Poor Relief in South East England. *The Economic History Review*, 1975, New Series, vol. 28, n° 1, p. 50-68.

[275] POLANYI Karl. *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps.* Paris : NRF-Gallimard, 1983 [1944], p. 113-123.

[276] *Ibid*., ROYAL COMMISSION, 1834, p. 262.

186. - En ce qui concerne les invalides, jugés davantage légitimes à être pris en charge (les personnes âgées, les malades et les handicapés), ils pouvaient bénéficier de l'*Outdoor relief*, c'est-à-dire de l'aide publique, de dons de vêtements et de nourriture.

§ 2 - L'avènement d'un système social étatisé et contributif

187. - Le début du XX[e] siècle est marqué par le vote du premier régime public de pensions de retraite en 1908, *The Old Age Pensions Act*, et de la loi sur l'assurance nationale instaurant le système des indemnités maladie et chômage, *The National Insurance and Pensions Act*, en 1911. Sur le plan politique, notons que le Royaume-Uni doit ces deux réformes au ministre des Finances de l'époque, David LLOYD GEORGE, et au Premier ministre Herbert Henry ASQUITH[277], tous deux membres du Parti libéral (*Liberal Party*), un parti né de la fusion du Whig[278] et des radicaux disciples du réformateur Jeremy BENTHAM[279], plaidant pour un projet politique au centre de l'échiquier politique, visant une meilleure justice sociale[280].

[277] Premier ministre de 1908 à 1916, Herbert Henry ASQUITH fut remplacé en décembre 1916 par David Lloyd GEORGE.

[278] Le parcours du parti *whig* est assez similaire à celui du parti radical français : considéré au XIX[e] siècle comme à gauche du spectre politique, ses orientations tendirent à se rapprocher progressivement du centre. La représentation du *whig* au Parlement disparut au profit du Parti travailliste dans les années 1930.

[279] Ils défendaient un revenu minimum pour tous, des mesures de stimulation tant de la croissance économique que démographique, et l'importance d'une juste redistribution des richesses au moyen d'une taxe progressive sur les héritages. L'ensemble de ces mesures devait être réalisées dans l'objectif du bonheur collectif de la société ; Jeremy BENTHAM a ainsi donné le nom d'utilitarisme à cette doctrine dès 1781.

[280] HORTON Tim, GREGORY James. *The Solidarity Society*. Londres : Fabian Society, 2009, p. 32-37.

188. - Promulgué en janvier 1909, le régime national de pensions de vieillesse est financé en grande partie par l'impôt. Les prestations, versées à partir de 70 ans à un demi-million de personnes, étaient des rentes forfaitaires peu élevées : £5 par semaine par bénéficiaire et £7 pour les couples mariés. Ce montant de prestations délibérément bas visait à encourager les travailleurs à prendre leurs propres dispositions pour la retraite[281]. Un système social était certes organisé et géré par l'Etat, mais la logique de responsabilité individuelle continuait d'imprégner la législation sociale.

189. - Par ailleurs, c'est la sévérité des conditions d'éligibilité au dispositif qui frappe. En effet, pour être éligibles, les personnes devaient gagner moins de £2110 par an et devaient se soumettre à un « test de caractère » ; seules celles ayant un « bon caractère » pouvait recevoir des pensions. Le caractère fantaisiste et la subjectivité de ce dernier critère peut choquer l'observateur contemporain. Par cette disposition, il faut surtout y voir la volonté de l'Etat de ne verser de pensions de vieillesse qu'à ceux qui sont légitimes à être ainsi pris en charge, et non aux personnes qui se sont avérées imprévoyantes pour leur retraite. Ainsi, dans ce même esprit, notons enfin que sont également exclus du régime national de pensions les « aliénés » enfermés dans les asiles, les personnes sorties de prison jusqu'à dix ans après leur libération, les personnes condamnées pour ivresse, et toute personne coupable de « faiblesse habituelle à travailler » alors qu'elle en a la capacité.

190. - Deux ans plus tard, en 1911, c'est la mise en œuvre conjointe d'une assurance maladie et d'une assurance chômage. Contrairement au modèle de la loi Bismarck de 1883 dont *The National Insurance and Pensions Act* s'inspire, la loi britannique n'a pas établi de contribution proportionnelle au revenu, mais une

[281] CAMPBELL John. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 1998, vol. 27, n° 3, p. 377-409 ; SOMERS Margaret, BLOCK Fred. From Perversity to Poverty : Ideas, Market and Institutions over 200 Years of Welfare Debate. *American Sociological Review*, 2005, vol. 70, n° 2, p. 260-287.

cotisation uniforme des travailleurs[282] (au contraire des pensions de retraite versées dès 1909 qui étaient financées par l'impôt). En réalité, l'objectif visé – pour le volet assurance chômage comme pour le volet assurance maladie – était plus la prévention du besoin que le maintien du niveau de vie[283].

191. - De là, deux analyses peuvent être faites. D'une part, ce système étatisé a formellement introduit la logique contributive dans le système de protection sociale britannique. D'autre part, le fait que le financement de l'assurance maladie et chômage soit assuré par les cotisations des travailleurs avec la participation de l'Etat illustre la relation de réciprocité entre l'individu et l'État. Aider l'individu sans le déresponsabiliser, telle était la philosophie suivie.

192. - Concernant le champ d'application du *National Insurance and Pensions Act*, le volet assurance-maladie dans sa version initiale protégeait les ouvriers gagnant moins de £160 par an. En ce qui concerne l'assurance-chômage, elle était *obligatoire* dans certaines industries choisies comme champ d'expérience parce que le chômage y sévissait tout particulièrement, à savoir principalement : le bâtiment, la mécanique et la construction de navires. Le nombre des assurés qui était d'environ 2,25 millions dépassait de loin le chiffre de tous les autres pays réunis[284]. En 1916, l'expérience, jugée satisfaisante par les acteurs publics, a été étendue aux travailleurs en munitions et aux autres travailleurs des métaux, cuir, caoutchouc, produits chimiques, etc., qui n'étaient pas déjà couverts par la loi de 1911 et pour lesquels on pouvait craindre du chômage immédiatement après la guerre. Le nombre des assurés fut ainsi porté à 3,75 millions, jusqu'en 1920 où une nouvelle loi a étendu l'obligation de l'assurance

[282] MERRIEN François Xavier, *op. cit.*, p. 17-18.

[283] SEN Amartya. *The Idea of Justice*. Londres : Allen Lane, 2009, p. 67-69.

[284] BLANDEN Jo. *How Much Can We Learn from International Comparisons of Social Mobility*. New-York : Carnegie Corporation et the Sutton Trust, 2009, p. 44.

chômage à tous les travailleurs manuels (sauf certaines exceptions, dont les plus importantes concernent les travailleurs agricoles, les domestiques et les personnes à emplois stables, telles que fonctionnaires, instituteurs, cheminots), et éleva le nombre des assurés à près de 12 millions.

193. - Enfin, pour tous les pauvres qui n'entraient ni dans le cadre de la loi sur les pensions de retraite, ni dans celui de la loi sur l'assurance maladie et chômage, le rapport de la Commission d'enquête royale sur la loi sur les pauvres, *The Poor law Commission*, avait recommandé en 1909 à l'Etat d'instituer aussi une pension. Ainsi par exemple, lorsqu'une veuve faisait son devoir de mère, elle devait avoir droit à une pension en retour, comme une reconnaissance par la collectivité des services rendus. Cette dernière avait, de plus, intérêt à lui verser une pension de manière à ce qu'elle ne travaille pas et qu'elle élève ses enfants dans de bonnes conditions[285]. Cependant, cette dernière mesure ne fut pas entendue par le gouvernement[286]. Sans doute aurait-elle rencontré une trop forte opposition de la part de tous ceux qui se méfiaient des abus et prétendaient conserver dans les nouvelles dispositions sociales le principe de « *less eligibility* » – selon lequel on rend les aides sociales moins attractives que le travail salarié – contenue dans la loi sur les pauvres (*Poor Law*) de 1601. Pour eux, le risque d'une politique sociale trop généreuse était de dissuader l'individu de chercher à subvenir à ses besoins par ses propres moyens[287].

---

[285] Rapport de la Commission d'enquête royale sur la loi sur les pauvres, *The Poor law Commission*, 1909 : « *We cease, in fact, to regard the public money as a dole, we treat it as a payment for a civic service, and the condition that we are inclined to exact is precisely that she should not endeavour to add to it by earning wages, but rather that she should keep her home respectable and bring up her children in health and happiness.* (*Lib* 87) ».

[286] COATS David. *The National Minimum Wage: Retrospect and Prospect*. Londres : The Work Foundation, 2007, p. 89.

[287] MALTHUS Thomas Robert. A Letter to Samuel Whitebread on his Proposed Bill for the Amendment of the Poor Laws. *Introduction to Malthus* / GLASS D., London : Frank Cass, 1959 [1807], p. 188.

194. - La mise en place d'un système social contributif, loin d'être enterrée au cours du XX[e] siècle, s'est vue confirmer par le Parlement en 1946 (*The National Insurance Act*) qui a instauré l'obligation des cotisations salariales et patronales pour le financement de quatorze prestations sociales. Ainsi, les personnes en âge de travailler ont dû s'acquitter d'une cotisation hebdomadaire pour l'ouverture du droit à prestations. On regrettera cependant l'exclusion des régimes de sécurité sociale des femmes mariées et d'un certain nombre de travailleurs indépendants. Il n'en reste pas moins que cette loi de 1946 « *a servi de base universelle complète pour le système d'assurance, qui avait été jusque-là inconnu* » selon l'historien Kenneth Owen MORGAN[288].

195. - Afin de proposer une étude complète des principes directeurs du « welfare to work » britannique, il faut rappeler que l'année 1942 est marquée par la publication du rapport de Lord William BEVERIDGE intitulé « *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services* » (Rapport au Parlement sur la sécurité sociale et les prestations connexes). Dans ce document, l'économiste et homme politique britannique plaide pour un niveau minimal de bien-être et une protection de base contre les aléas de l'existence et les vicissitudes du marché. Il s'agit de lutter contre ce qu'il appelle les « cinq grands maux » : pauvreté, insalubrité, maladie, ignorance, chômage. Pour ce faire, il préconise que chaque citoyen en âge de travailler paye des charges sociales hebdomadaires[289] afin de profiter en retour de prestations de base en espèces au principe du taux uniforme et d'un service public de santé gratuit.

---

[288] MORGAN Kenneth Owen. *Welsh Society and Nationhood*. Cardiff : University of Wales Press 1984, p. 12-13.

[289] BALDWIN Peter. Beveridge dans la longue durée. *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 1992, vol. 1-2, p. 61-83.

196. - Ce faisant, il rejette l'idée d'un système d'assurances sociales réservées aux seuls travailleurs. Financièrement, ce rejet est rendu possible au moyen du recours à l'impôt. Pour autant, dans son esprit, le maintien de l'aspect contributif permet que les bénéficiaires soient regardés comme des responsables cotisants et, partant, considérés comme des citoyens à part entière[290]. Mieux, l'idée est de rendre universel tant l'assujettissement au régime contributif que le bénéfice des prestations sociales[291]. En cela, BEVERIDGE adopte une approche universelle de l'assurance sociale. Néanmoins, comme le souligne Maryse BADEL, si la part assurantielle « *ne fait pas obstacle à la réalisation de la citoyenneté sociale dans une période de plein emploi, il n'en est pas de même en période de crise économique. Les plus nécessiteux et les plus démunis qui ne peuvent satisfaire à l'obligation de cotiser sont boutés hors de la construction beveridgienne*[292] ». En outre, le faible montant des prestations forfaitaires renvoie assez clairement au nécessaire recours à des assurances complémentaires.

197. - Le rapport Beveridge de 1942 a proposé un système d'assurance nationale, reposant sur trois lignes directrices : l'existence d'un service national de santé, d'allocations familiales et du plein emploi. Aussi, durant la guerre de 1939-1945, le gouvernement de coalition s'est particulièrement engagé dans ce dernier objectif au moyen de politiques keynésiennes[293] et par l'introduction des allocations familiales.

---

[290] Sur cette question de la citoyenneté, on lira : LEVELL Peter, MAY Richard, O'DEA Cormac, PHILIPS David. *A Survey of the UK, Benefit System.* Londres : Institute for Fiscal Studies, 2009, Briefing Note BN13, p. 113-115.

[291] ALCOCK Pete. *Social policy in Britain*. 3ème édition, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2008, p. 75-77.

[292] BADEL Maryse. *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*. Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux, 1996, p. 486-487.

[293] L'économie était caractérisée par une vulnérabilité et une dépendance importantes aux secteurs commercial et industriel, aux fluctuations économiques fréquentes. Pour maintenir un taux de croissance satisfaisant, les gouvernements devaient notamment encourager les investissements en période de morosité.

Le gouvernement travailliste élu en 1945 a, par la suite, fait voter trois actes principaux : *The National Insurance Act* de 1946 mettant en œuvre le plan de Beveridge pour la sécurité sociale. Ce plan décrit la structure d'un État-providence[294]. Selon la loi, les employeurs, les salariés et le gouvernement contribuaient à l'assurance et les fonds étaient affectés au versement des prestations de ceux qui ne pouvaient pas travailler ou qui avaient pris leur retraite. Cependant, en dépit de ce qu'un certain nombre d'auteurs ont pu écrire[295], d'un point de vue strictement juridique, on ne peut pas parler de régime d'assurance au sens strict, dans la mesure où ces dernières étaient versées, non pas en fonction du nombre d'années de cotisations d'un individu, ni sur le niveau que le bénéficiaire aurait pu espérer au regard des cotisations qu'il a acquittées.

198. - *The National Health Service Act* de 1946 créant un système national de santé (le NHS)[296], et *The National Assistance Act* de 1948 qui a aboli la loi sur les pauvres tout en prévoyant des services sociaux. Ce dernier plan a établi un système d'allocations pour ceux n'ayant pas cotisé à l'assurance et étant incapables de travailler pour des raisons indépendantes de leur volonté. Ces trois lois sont entrées en vigueur le même jour, le 7 juin 1948.

199. - Caractérisé par sa couverture maladie universelle et uniforme (les prestations sociales sont les mêmes pour tous) sous le seul critère de la résidence, ce système centralisé (géré par un organisme public unique) et global (c'est-à-dire regroupant l'ensemble des aides et des assurances), offre aux résidents un droit aux soins généralisé (chacun, par sa seule appartenance à la société, doit avoir le droit de

[294] Ce plan a également institué des allocations de congés-maternité et des pensions de veuvage.

[295] GILBERT Bentley. *The Evolution of National Insurance in Great Britain*. Londres : Michael Joseph, 1966, p. 57-59.

[296] Le système initial, financé par les impôts généraux et des contributions des caisses nationales d'assurance, comprenait un réseau de médecins de famille, y compris dans des domaines qui étaient en nombre insuffisant, des dentistes, des ophtalmologues et des hôpitaux.

voir ses besoins minimaux garantis par la solidarité nationale) basé sur le versement d'une seule cotisation sociale proportionnelle au salaire perçu.

*

* *

200. - Les premières *Poor Laws* inventées durant l'ère Tudor ont durablement lié, dans la philosophie juridique du Royaume-Uni, subsides sociaux et volonté individuelle, pauvreté et paresse à travailler. Confrontés à l'échec des lois sur les pauvres, David LLOYD GEORGE et Herbert Henry ASQUITH, par leur action gouvernementale, ont nettement marqué leur empreinte sociale sur le début du XIX^{e} siècle, instaurant un système social étatisé et contributif. Le plan BEVERIDGE est venu parachever l'édification du système social britannique au milieu du XX^{e} siècle, instaurant une protection minimale universelle. C'est l'ensemble de ces événements et l'évolution de l'Histoire sociale du pays saisie dans son intégralité qui ont échafaudé le « *welfare to work* » anglo-saxon tel que nous le connaissons aujourd'hui[297]. Ces principes directeurs qui l'animent permettent de mieux comprendre l'origine et les fins de l'activation des politiques sociales pouvant être observée depuis plusieurs années au sein des pays européens de protection sociale.

201. - L'avènement, long et complexe, du « *welfare to work* » anglo-saxon doit nous conduire à analyser le processus de formalisation d'obligations qui s'est développé, dans la période récente, entre l'allocataire social et la collectivité.

[297] Pour aller plus loin : WILKINSON Franck. *Regimes of welfare and perceptions of the poor*. London : Policy Studies Institute, 2006, The 2nd annual Stephen Lissenburgh memorial lecture, 14 p.

Section II :

La formalisation d'obligations entre l'allocataire et la collectivité

202. - Certains auteurs, tels Jacob TORFING, établissent une distinction entre un « *offensive workfare* » et un « *defensive workfare* »[298]. Le premier reposerait sur l'amélioration des compétences tout au long de la vie et l'accompagnement de la mobilité professionnelle, plutôt que sur les sanctions et la réduction des avantages visant à sortir les personnes de l'aide sociale au profit d'un emploi qui caractériseraient le second. Peter TAYLOR-GOOBY fait la même remarque en utilisant à la place les termes d'activation « *positive* » et « *negative* »[299]. Dans la même veine, Jean-Claude BARBIER et Wolfgang LUDWIG-MAYERHOFER opèrent une distinction entre, d'une part, « l'activation libérale » caractérisée par des incitations accrues, une forte conditionnalité des prestations et l'application de sanctions sévères en cas de contrôle non satisfaisant aux devoirs sociaux, et d'autre part, « l'activation universaliste »[300] qui se trouve dans les pays nordiques, basée sur le principe de l'engagement mutuel entre l'allocataire et la collectivité, et s'appuyant sur

[298] TORFING Jacob. Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European social Policy*, 1999, n° 9, p. 5-28.

[299] TAYLOR-GOOBY Peter. New risks and social change. *New risks, New Welfare?* / TAYLOR-GOOBY Peter (Ed.). Oxford : Oxford University Press, 2004, p. 12-13.

[300] V. *sufra*, p. 30 notre préférence pour la qualification d'une activation « prospective ».

d'importants investissements dans le capital humain essentiellement grâce à la formation[301].

203. - Au Royaume-Uni, c'est, depuis plusieurs décennies, la première approche qui est privilégiée. La formalisation d'obligations entre l'allocataire et la collectivité peut être identifiée, c'est-à-dire un processus consistant en l'inscription dans la législation d'éléments relevant du discours politique – en l'espèce, de ce que l'on a appelé le « prêche incitatif ». La responsabilité individuelle est au cœur des politiques sociales britanniques, conduisant à une forte conditionnalité pour l'octroi des prestations sociales et à des mesures d'incitation des personnes appelées à prendre en main leur situation sociale et professionnelle (§1). Dans un mouvement conjoint, un phénomène d'objectivisation des sanctions peut être mis en relief (§2).

§ 1 – « *Welfare to work* » et responsabilisation des personnes

204. - Outre-Manche, l'atténuation du « *Welfare State* » au profit d'une politique visant à responsabiliser les bénéficiaires du système de protection sociale n'est pas nouvelle. Inscrite dans les traits historiques britanniques que nous avons pu développer précédemment, sa traduction peut être mise en lumière durant la période de pouvoir de Margaret THATCHER au début des années 1980. Certains marqueurs de cette pensée britannique controversée ont été revisités dès 1997 par les travaillistes, tentés d'explorer la « troisième voie » politique théorisée par le sociologue

[301] BARBIER Jean-Claude, LUDWIG-MAYERHOFER Wolfgang. Introduction: The many worlds of activation. *European Societies*, 2004, n° 6, p. 424-436. Notons que les auteurs reconnaissent qu'un troisième type d'activation, hybride, peut exister en Europe continentale.

Anthony GIDDENS[302] (A). Un tel primat de la responsabilité individuelle conserve une place centrale dans les évolutions récentes de la politique sociale (B).

A. L'impact des conceptions politiques à l'œuvre depuis les années 1980

205. - Les trente années de croissance économique intervenues après la Seconde guerre mondiale se sont achevées sur une forte crise économique dans les années 1970. Au Royaume-Uni, un bouleversement dans la teneur de la politique sociale menée a été particulièrement perceptible avec l'arrivée à la tête du gouvernement de Margaret THATCHER en mai 1979. Sa conception d'un Etat limité et non omnipotent transparaissait déjà dans un de ses discours prononcé en 1950 à Dartford : « *Notre politique n'est pas fondée sur la jalousie ou sur la haine, mais sur la liberté individuelle de l'homme ou de la femme. Nous ne voulons pas interdire le succès et la réussite, nous voulons encourager le dynamisme et l'initiative* »[303]. La promotion de la flexibilité et la condamnation de toute forme de protection effective de l'emploi sont devenues les idées-directrices du thatchérisme[304], qui aurait « *vidé de sa substance* » l'État-providence selon l'expression bien connue de Bob JESSOP[305].

---

[302] GIDDENS Anthony. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Londres, Polity Press, 1997.

[303] THATCHER Margaret (trad. Evelyne Chatelain). *Les chemins du pouvoir, Mémoires II*, Paris : Albin Michel, 1995, chap. 3, p. 75.

[304] Le thatchérisme est la qualification communément donnée pour désigner l'ensemble des politiques conduites par Margaret THATCHER alors qu'elle était Premier ministre du Royaume-Uni de 1979 à 1990, et notamment sa politique économique libérale.

[305] JESSOP Bob. Towards a Schumpeterian workfare State ?. *Studies in Political Economy*, n° 40, 1993, p. 7-40.

206. - En 1975, Margaret THATCHER réitère l'importance d'encourager l'autonomie individuelle : « *Un homme a le droit de travailler comme il veut, de dépenser ce qu'il gagne, de posséder sa propriété, d'avoir l'État pour serviteur et non pour maître. Ce sont là les héritages britanniques. Ils sont l'essentiel d'une économie libre et de cette liberté dépendent toutes les autres* »[306]. Selon Jacques RODRIGUEZ, « *son propos vise implicitement les assistés du Welfare State, en particulier les chômeurs, accusés de s'être installés dans l'oisiveté. En effet, cet « héritage britannique » qu'elle évoque recouvre moins les droits reconnus à ceux qui travaillent que les contraintes imposées aux personnes dépourvues de ressources. En stigmatisant telle ou telle catégorie de bénéficiaires de la protection sociale, elle ne fait que réactiver le schéma du « mauvais pauvre », dont la situation ne résulterait pas de causes objectives mais d'une moralité douteuse, d'un comportement atavique ou d'une malice coupable* »[307].

207. - Sur le plan juridique, cette orientation politique s'est traduite par la réduction des allocations d'assurance chômage en 1980 et une politique de lutte contre la fraude par le recours des pouvoirs publics à des enquêteurs (*investigators*), à l'instar du mandat octroyé au gouvernement en 1934 par l'*Anomalies Act*, lui permettant de missionner de tels contrôleurs[308]. En 1986, *The Social Security Act* a poursuivi ce mouvement de repli dans la prise en charge des risques sociaux en diminuant le

[306] DORMOIS Jean-Pierre. *Histoire économique de la Grande-Bretagne au XX^e siècle*. Paris : Hachette, 1994, p. 157.

[307] RODRIGUEZ Jacques. La « révolution » thatchérienne en perspective : l'Angleterre et ses pauvres depuis 1834. *Cultures & Conflits* [En ligne], 35 | 1999. [Consulté le 06 octobre 2009]. Disponible à l'adresse : http://conflits.revues.org/177

[308] WHITESIDE Noel. *Bad times: Unemployment in British Social and Political History*. Londres : Faber & Faber, 1991.

montant des allocations d'assistance (*income support*)[309] ; la logique affichée par les Conservateurs a été d'inciter à travailler en réduisant les aides de l'Etat et en renforçant le régime juridique des sanctions.

208. - Quelques années plus tard, le parti travailliste (*Labour party*) ne remettra pas en cause le processus de déréglementation engagé précédemment. S'il ne fait évidemment pas pour autant sienne l'orientation néolibérale thatchériste, il expose une conception du rôle de l'État dans la vie économique assez différente de celle suivie traditionnellement : la reformulation en 1995 de l'article 4 de la Constitution du Parti (Clause IV), dont l'adoption remontait à 1918, est une illustration forte de cette mutation idéologique. En effet, là où le texte se référait classiquement à la « *propriété commune des moyens de production, de distribution et d'échange* » et au « *contrôle par le peuple* » de tous les secteurs de l'activité économique, il attribue désormais depuis 1995 à l'Etat un rôle de « *garant* » de ces valeurs – et non plus de propriétaire –, d'instigateur des conditions d'une « *croissance économique soutenue et d'une inflation maîtrisée* » et d'une société où « *les droits dont jouit chaque individu ont pour contrepartie des devoirs* »[310]. C'est donc tout à la fois une volonté d'articulation entre l'intervention de l'Etat et l'économie de marché et la promotion des droits *et* des devoirs qui ont incontestablement pénétré les différents courants de la pensée politique britannique.

209. - Une nouvelle étape dans la responsabilisation des bénéficiaires du système britannique de protection sociale est apparue à l'occasion de l'arrivée au pouvoir des

[309] POIRIER François. *Génération Thatcher. La culture politique de l'Angleterre*. Paris : Presses Universitaires de Vincennes, 1992, 256 p.

[310] DE VISSCHER Paul, RENAUDEAU Fernand. *Le Parti travailliste de Grande-Bretagne. Ses origines, son développement, son orientation actuelle*, *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1949, vol. 27, n° 3, p. 868-870.
La Constitution du *Labour party* britannique (*British Labour party Constitution*) dans sa version actuelle est disponible à l'adresse suivante : http://www.labour.ie/party/constitution/

travaillistes en 1997. Inspirée par les travaux d'Anthony GIDDENS proposant une « troisième voie » politique[311], la politique du *New Deal* amorcée en avril 1998 par le Premier ministre britannique Tony BLAIR a été dans un premier temps ciblée sur les jeunes âgés de 18 à 24 ans au chômage depuis plus de 6 mois, avant d'être élargie aux demandeurs d'emploi de longue durée âgés de plus de 25 ans (*New Deal 25+*), aux parents isolés (*New Deal for Lone Parents*), aux demandeurs d'emploi handicapés percevant une allocation et aux conjoints des demandeurs d'emploi (*New Deal for Partners*). Assorti de subventions aux entreprises procédant à leur embauche, le programme s'accompagne de dispositifs coercitifs : ceux qui refusent les offres de formation ou de travail qui leur sont faites voient leurs allocations diminuer (*jobseeker's allowance*), voire disparaître totalement. L'objectif est de rendre l'emploi plus avantageux que le versement de prestations sociales (*Work First*). Clairement, cette politique prônant une « nouvelle donne » ou « un nouveau départ » – dont l'appel en France de Martin HIRSCH à bâtir « *une nouvelle équation sociale* » semble sémantiquement faire écho – traduit une vision libérale de la solidarité dont découle une conception assez nette du rôle de l'Etat : responsabiliser les individus et les encourager à prendre en main leur propre devenir. Le *Welfare State* a ainsi vu son champ d'action se réduire au profit d'une mobilisation de la personne considérée comme actrice de sa situation sociale et professionnelle.

B. Le paradigme de l'autonomie individuelle dans le *Welfare Reform Act* du 8 mars 2012

210. - S'inspirant du Livre blanc publié le 11 novembre 2010 par le ministère du Travail et des retraites (le *Department for Work and Pensions*, parfois abrégé *DWP*), la réforme de la protection sociale (*Welfare Reform Act*), après avoir été débattue

[311] GIDDENS Anthony, *op. cit.*

devant la Chambre des communes (*House of Commons*) et la Chambre des Lords (*House of Lords*), a reçu le consentement royal britannique (*Royal Assent*) – étape finale dans le processus législatif – le 8 mars 2012. Présenté par le gouvernement comme « *le plus grand bouleversement du système de sécurité sociale britannique depuis 60 ans* »[312], ce texte entend notamment accroître la responsabilité des personnes qui souhaiteraient bénéficier de prestations sociales en proposant également une restructuration de l'allocation-chômage (la *Jobseeker's Allowance*) résultant du *Jobseeker's Allowance Act* de 1995.

211. - Au centre du *Welfare Reform Act* de 2012 se trouve l'introduction d'un crédit universel ayant pour objectif de faciliter la transition au travail. Il vient se substituer à une multitude d'allocations, et, parmi les plus significatives, à la prestation « *ESA* » créée en octobre 2008 (l'« *Employment and support allowance* ») – venue elle-même remplacer l'« *incapacity benefit* » et l'« *income support* » –, à l'allocation logement (l'« *Housing Benefit and Council Tax Benefit support rent and council tax* » versée par les autorités locales), au *Child Tax Credit* versé aux familles avec enfants et au *Working Tax Credit*, crédit d'impôt en faveur des travailleurs avec enfants et sous condition d'activité minimale. L'objectif affiché par le gouvernement britannique d'une telle substitution d'allocations est double : briser l'inactivité professionnelle en rendant le travail payant[313].

212. - Pour que le lecteur français saisisse bien la nature juridique du « *universal credit* », on peut le comparer au Revenu de Solidarité Active dans son volet

[312] Ce commentaire est extrait du site Internet du ministère du Travail et des retraites britannique [En ligne]. Disponible à l'adresse : http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/welfare-reform-act-2012/ : « *On 8 March 2012 the Welfare Reform Act received Royal Assent. The Act legislates for the biggest change to the welfare system for over 60 years* ».

[313] ESPIET-KILTY Raphaële. David Cameron and the Big Society: a new deal for the new citizen. *Observatoire de la société britannique*, 2012, n° 12, p. 49-68.

« activité » (RSA-activité), conçu pour que l'obtention d'un salaire ne se traduise pas par une diminution d'argent du fait de la perte de certaines aides financières. Ouvert aux personnes au chômage et aux travailleurs ayant un salaire modeste – selon un montant règlementairement établi –, le crédit universel est articulé autour d'un mécanisme de variation ; en d'autres termes, cela signifie que la somme versée aux publics éligibles varie à la hausse ou à la baisse selon une logique de promotion des comportements vers le travail.

213. - Néanmoins, la lecture du *Welfare Reform Act* fait apparaître que ce crédit n'a d'universel que le nom. En effet, dans la mesure où il est soumis à une durée de versement fixée à 12 mois, cela conduit, dans le temps, à ne réserver la prestation dite « universelle » qu'aux personnes liées au travail. Ainsi, ces conditions de versement conduisent à l'inadmissibilité des jeunes inaptes au début de la vie qui n'ont jamais cotisé. Or, cette exclusion est sans nul doute de nature à augmenter la dépendance privée au sein de la famille. De plus, le montant total des prestations qui peut être réclamé est désormais plafonné par foyer ; cet élément est la traduction concrète de la volonté gouvernementale de diffuser une dynamique d'activation au sein des ménages britanniques, incités à faire leur la philosophie du « making work pay » selon laquelle le travail doit être plus rémunérateur que l'assistance globale versée par les pouvoirs publics à la famille[314].

214. - Le *Welfare Reform Act 2012* accroît parallèlement le régime de la conditionnalité, qui se voit différencié selon que les demandeurs d'emploi (les « *jobseekers* ») relèvent du « groupe 1 » ou du « groupe 2 », ce dernier étant par exemple composé des personnes ayant un handicap ou ayant un problème de santé - c'est-à-dire à la capacité de travail limitée - et pour lesquelles seule une *préparation*

[314] DEAKIN Nicholas. Lost in translation? The framing and implementation of David Cameron's Big Society agenda. *Observatoire de la société britannique*, 2012, n° 12, p. 27-47.

au travail est exigée ; pour les familles monoparentales ou encore pour les couples avec un enfant âgé d'un an à cinq ans, un « groupe 3 » les rassemble et leur impose simplement une *obligation de rester en contact avec le marché du travail*. Précisons enfin que les personnes ayant un handicap permanent ou un souci de santé qui les empêche de travailler, ou encore les familles monoparentales avec un enfant âgé de moins d'un an, relèvent d'un « groupe 4 » qui les dispense d'actions positives vers le travail[315].

215. - Sur le plan empirique, et quel que soit le groupe – c'est-à-dire la catégorie juridique – d'affectation, le respect des conditions pour percevoir la prestation est matérialisé dans un document écrit, le « *claimant commitment* », qui définit les obligations juridiques attendues de chaque allocataire. Sur ce point, le Chapitre 2 du *Welfare Reform Act* portant sur les responsabilités du demandeur de crédit universel (« *Claimant responsabilities* ») précise les exigences auxquelles doivent se soumettre les candidats à l'obtention du crédit universel, selon le niveau de conditionnalité qui leur est demandé. Ainsi, la Section 16 du Chapitre 2 du *Welfare Reform Act* prévoit, pour les personnes pour lesquelles il incombe d'accomplir une *préparation au travail* (groupe 2), d'accepter de réaliser une évaluation des compétences ou encore d'améliorer la présentation personnelle. Pour ceux tenus de *rester en contact avec le marché du travail* (groupe 3), ils doivent participer à des programmes d'emploi ou encore entreprendre des stages en entreprise.

[315] *Welfare Reform Act 2012*, *Part 2 Working-age benefits*, texte de loi disponible à l'adresse : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents [Consulté le 16 septembre 2012].

216. - Pour les personnes à la capacité limitée de travail, la réforme prévoit une évaluation par un professionnel de la santé[316] qui doit permettre – sinon de conserver l'emploi dans lequel elles se trouvent – de les orienter vers un emploi adapté à leur état physique ou mental.

217. - L'analyse de ces nouvelles dispositions légales fait apparaître que de nouvelles règles seront nécessaires pour déterminer le seuil à partir duquel les bénéficiaires devront accroître leur effort de travail. Probablement seront-elles basées sur les revenus plutôt que sur le nombre d'heures travaillées. Dans ce cas, une personne gagnant un bon salaire aura à travailler moins d'heures pour atteindre le seuil d'un travailleur au salaire faible. Or, étant donné que certains groupes sont davantage exposés aux bas salaires que d'autres, on entrevoit là la possibilité d'un système potentiellement discriminatoire.

218. - En outre, l'accroissement de la conditionnalité revient en réalité à autoriser une extension du pouvoir intrusif de l'État sur les travailleurs peu rémunérés. Au lieu de mesures de soutien pour aider les travailleurs à être promus à des emplois mieux rémunérés, l'épée de la conditionnalité sera brandie, renvoyant ainsi à une autre logique de protection sociale plus culpabilisante que ne le serait une politique d'activation prospective[317] fondée sur une stratégie d'ensemble d'investissement dans le capital humain.

---

[316] Le *Welfare Reform Act* précise que l'expression « professionnel de la santé » renvoie à un médecin agréé, une infirmière autorisée, un ergothérapeute ou un physiothérapeute inscrit auprès d'un organisme de réglementation établi par un décret en vertu de l'article 60 de la loi sur la santé de 1999, ou à un membre d'une profession réglementée ou encore à un organisme mentionné à l'article 25 (3) de la réforme du *National Health Service* de 2002.

[317] V. *supra*, p. 30 notre distinction entre activation libérale et activation prospective (ou universaliste).

219. - Le développement de conditions de par la formalisation d'obligations entre l'allocataire et la collectivité n'a de sens que si elles sont respectées. Pour ce faire, la réforme britannique a prévu un arsenal de sanctions en cas de manquement aux obligations légales.

§ 2 – Un phénomène d'objectivation des sanctions

220. - Le terme d'objectivation renvoie au principe selon lequel la sanction doit porter sur un acte, non sur une personne, c'est-à-dire que la sanction ne dépend pas du bon vouloir de la collectivité prenant en charge l'allocataire, mais s'inscrit dans une règle qui est la même pour tous. Ce phénomène d'objectivation des sanctions est perceptible tant pour le *crédit universel* que pour l'allocation chômage britannique.

221. - A défaut de recherche active, les sanctions juridiques qui découlent du *Welfare Reform Act* se traduisent par la perte totale du *crédit universel* durant 4 semaines s'il s'agit de la première fois, et durant 3 mois s'il s'agit d'un second manquement. Le refus d'accepter un emploi emporte, quant à lui, la perte totale de l'aide durant 3 mois au premier refus, durant 6 mois au second et durant 3 ans au troisième. Par ailleurs, l'instauration du *crédit universel* s'est doublée de la mise en place d'un dispositif de lutte contre la fraude sociale. Ainsi, le Parlement a voté une exclusion du bénéfice de quelconque prestation sociale durant trois ans pour toute personne qui se rendrait coupable d'infractions « à plusieurs reprises »[318]. Un service d'enquête unique est prévu dans la loi pour examiner la réalité de fraudes présumées et des sanctions civiles sont détaillées, prenant la forme de contraventions.

[318] *Welfare Reform Act*, 8 mars 2012 [en ligne] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents

222. - Si le dispositif du *crédit universel* est destiné à se substituer à plusieurs prestations existantes, qui se chevauchent ou qui sont administrées par des organismes différents, avec des montants différents et diverses manières de prendre en compte le salaire, le *Welfare Reform Act* précise que deux prestations contributives continuent d'exister aux côtés du *crédit universel* : l'ESA (« *Employment and Support Allowance* ») et la JSA (« *Jobseeker's Allowance* »). Aussi ces deux prestations ont-elles vu leur régime juridique de sanctions s'accroître avec la réforme britannique du 8 mars 2012. En ce qui concerne les demandeurs d'emploi (groupe 2), ils se voient privés de leur allocation hebdomadaire de 65 livres (environ 77 €[319]) pour trois mois s'ils refusent une offre d'emploi raisonnable, six mois s'il en refuse deux et pour trois ans s'ils rejettent trois offres.

223. - Le *Welfare Reform Act 2012* reprend également, parmi ses instruments juridiques, l'activité de travail obligatoire, que les conseillers des *Jobcenters* auront à leur disposition. Ainsi, un agent estimant qu'il serait bon que tel ou tel demandeur d'emploi bénéficie de l'expérience et des habitudes de la vie active pourra formellement l'investir d'une activité de travail obligatoire (*work experience or work placement*)[320]. Une telle exigence s'inscrit dans le sillage du *Jobseeker's Allowance (Mandatory Work Activity) Regulations 2011* établissant le régime de l'activité de travail obligatoire (30 heures hebdomadaires durant une durée maximale de 4 semaines)[321], conformément à la Section 17A du *Jobseekers Act* 1995 modifiée par le *Welfare Reform Act 2009*.

---

[319] Conversion monétaire effectuée à partir du portail Internet www.forexticket.fr selon le cours en vigueur au 15 janvier 2013.

[320] *Welfare Reform Act 2012*, *Chapter 2 'Claimant responsabilities', '16. Work preparation requirement' (3) « action which may be specified ».*

[321] SOCIAL SECURITY ADVISORY COMMITTEE. The Jobseeker's Allowance (Mandatory Work Activity Scheme) Regulations 2011, p. 18-19.

224. - Or, sur le plan contentieux, la jurisprudence a d'ores et déjà eu à apprécier la légalité de cette exigence : récemment, la Cour d'appel de Londres (*Court of Appeal - Civil Division*) a rendu sa décision dans l'affaire *Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v/ The Secretary of State for Work and Pensions* en date du 12 février 2013[322]. En l'espèce, deux demandeurs d'emploi contestaient la validité du *Jobseeker's Allowance (Mandatory Work Activity) Regulations 2011* établissant le régime de l'activité de travail obligatoire établi sur le fondement de la Section 17A du *Jobseekers Act* 1995.

225. - Venant infirmer un premier jugement rendu, la Cour d'appel de Londres a invalidé le *Jobseeker's Allowance Regulations 2011*[323], mais elle l'a fait en relevant un défaut général d'information publique des nouvelles règles de traitement des personnes au chômage[324] et une absence – préalable à un engagement dans le dispositif du *Jobseeker's Agreement* – d'exposé au demandeur d'emploi à même d'établir qu'il est conscient des obligations concrètes auxquelles il sera assujetti[325]. En l'espèce, la juridiction indique qu'« *aucune précision n'a été donnée sur les tâches auxquelles M. Wilson aurait pu être assigné et il n'y a pas eu une explication claire, ou une stratégie manifestement établie, sur la façon dont le programme améliorerait les chances de M. Wilson d'obtenir un emploi ou l'aiderait à le faire* »[326]. Il est

---

[322] COURT OF APPEAL [CIVIL DIVISION], affaire *Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v/ The Secretary of State for Work and Pensions*, 12 février 2013. Disponible à l'adresse : http://www.europeanrights.eu/public/sentenze/EWCA12feb.pdf [Consulté le 20 mai 2013].

[323] *Ibid*, « *the court is against the Secretary of State on this basic point* », p. 17.

[324] *Ibid*, « *What is required is, first, that appropriate statements of the types of arrangement to be made and on offer are made publicly available, as the Secretary of State accepts* », p. 17.

[325] *Ibid*, « *Secondly, it is then necessary to ensure that an individual claimant, before he embarks on an arrangement made following his Jobseeker's Agreement, is aware of his obligations* […] *Claimants must be made aware of their obligations and of the circumstances in which, and the manner in which, sanctions will be applied* », p. 17.

[326] *Ibid*, traduction de l'auteur. « *no particulars were given as to what duties Mr Wilson would be expected to perform and no clear explanation, or apparently clear strategy, as to how the*

intéressant de relever que ces conclusions sont appuyées par l'argument selon lequel « *le but de la réglementation doit être, en tout temps, gardé à l'esprit : elle doit concevoir des systèmes visant à aider les demandeurs d'emploi et ils doivent donc être élaborés afin que ces derniers puissent améliorer leurs intentions de faire* »[327]. La teneur de cette argumentation n'est pas anodine : elle témoigne incontestablement de la pénétration de la dynamique d'activation dans la sphère jurisprudentielle britannique. Les dispositifs d'indemnisation et d'aide au retour à l'emploi des personnes qui en sont dépourvues ne sont pas perçus selon une conception qui les considérerait tels de simples revenus de remplacement mais ils sont tout au contraire appréhendés par le juge comme des programmes d'accompagnement et d'incitation des individus à être acteurs de leur destin. De ce point de vue, le glissement de paradigme dans la responsabilité du chômage – de la collectivité sur les demandeurs d'emploi eux-mêmes – est manifeste.

226. - Sur le fond, le jugement rendu en date du 12 février 2013 évoque l'articulation entre travail non rémunéré et ses limites tenant aux droits de l'Homme sans pour autant préciser si une violation de l'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) peut, en l'espèce, être retenue : « *Pour autant que les dispositions prises servent l'objectif légal mentionné dans la section 17A, ils ne doivent pas porter atteinte à l'article 4* »[328]. Or, le paragraphe 2 de l'article 4 de la CESDH indique que « *nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire* ». L'article ajoute, en son paragraphe 3, que « *n'est pas considéré*

---

programme would improve Mr Wilson's prospects of obtaining employment or assist him to do so », p. 17.

[327] *Ibid*, traduction de l'auteur. « *that it is also fundamental that the statutory purpose is at all times kept in mind; schemes must be designed to assist claimants to obtain employment and be made with a view to improving their prospects of doing so* », p. 17.

[328] *Ibid*, traduction de l'auteur. « *Provided the arrangements made serve the statutory purpose stated in section 17A, they need not infringe article 4* », p. 18.

comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent article », parmi d'autres, « *tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales* ».

227. - On ne saurait se méprendre sur la portée des règles issues du texte conventionnel : le paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention ne vient pas affaiblir l'interdiction d'accomplir un travail forcé ou obligatoire garantie par le paragraphe 2, mais à délimiter le contenu même de ce droit, car il forme un tout avec le paragraphe 2 et indique ce qui n'est pas considéré comme travail forcé ou obligatoire. Ce faisant, le paragraphe 3 éclaire l'interprétation du paragraphe 2 et les délimitations formulées reposent sur les critères d'intérêt général, de solidarité sociale et de normalité tels qu'ils ont été rappelés par les arrêts *Van der Mussele c. Belgique* (§ 38)[329], *Karlheinz Schmidt c. Allemagne* (§ 22)[330] et *Zarb Adami c. Malte* (§ 44)[331].

228. - C'est précisément au regard de ces contours jurisprudentiels forgés par la Cour européenne des droits de l'Homme qu'il faut comprendre le jugement rendu par la Cour d'appel de Londres le 12 février 2013. Cette dernière se réfère d'ailleurs à l'arrêt *Van der Mussele c. Belgique* rendu en 1983 par la CEDH en rappelant qu'il avait été estimé qu'il y aurait pu y avoir dans l'affaire en cause une violation de l'article 4 de la CESDH en cas de sujétion imposée « *excessive ou disproportionnée* » ou ne s'inscrivant pas dans le « *champ des activités normales* » du requérant[332], un critère faisant là écho aux « *obligations civiques normales* » visées par le paragraphe 3 de l'article 4 de la CESDH. De ce point de vue, on ne peut rigoureusement que louer le fait que la Cour d'appel de Londres n'ait pas retenu la violation de l'article 4, quand

[329] CEDH, *Van der Mussele c. Belgique*, n° 8919/80, 23 novembre 1983.

[330] CEDH, *Karlheinz Schmidt c. Allemagne*, n° 13580/88, 18 juillet 1994.

[331] CEDH, *Zarb Adami c. Malte*, n° *Zarb Adami c. Malte*, n° 17209/02, 20 juin 2006.

[332] CEDH, *Van der Mussele c. Belgique*, n° 8919/80, 23 novembre 1983 (§ 37 et § 39).

bien même des considérations éthiques pourraient conduire à une autre solution. N'est-ce pas là une illustration de la maxime « *dura lex sed lex* » ?

*

* *

229. - L'analyse du phénomène d'activation de la protection sociale a permis de mettre en exergue qu'il puisait ses racines sur des terrains géographiques, culturels et historiques extrêmement divers, selon une finalité commune consistant à introduire, réactiver ou renforcer les liens (réglementaires ou légaux) entre le droit à la protection sociale et l'activité. Une approche sociale-démocrate nordique de l'activation peut être identifiée : elle place le travail au cœur des politiques sociales, du fait d'un système traditionnellement incitatif, bâti sur la primauté de l'emploi ; quand bien même des nuances ont-elles pu être relevées entre les deux pays considérés - Danemark et Suède -, c'est une stratégie d'ensemble qui irrigue leurs politiques, visant l'amélioration des compétences par la formation et une meilleure adéquation entre l'offre et la demande. L'évolution récente de leur cadre normatif respectif n'exclut pas pour autant un accroissement d'obligations ciblées, voire de sanctions.

230. - Néanmoins, cette activation « prospective » – tournée vers l'avenir en dotant les individus d'atouts pour mieux s'adapter aux évolutions futures – se distingue de l'activation « libérale » développée au Royaume-Uni. Cette dernière fait peser sur les bénéficiaires de l'assistance sociale, comme sur les demandeurs d'emploi, la responsabilité de leur situation d'exclusion sociale ou professionnelle. Un tel regard sur la figure de l'individu « non-inséré » est le fruit de l'Histoire, porteuse de

dispositifs stigmatisants envers les pauvres. Dans cette optique, les personnes sont activement incitées à retrouver une activité dans une logique de droits et de devoirs. Les outils juridiques à l'œuvre sont le recours à la formalisation d'obligations entre le bénéficiaire de prestations sociales et la collectivité, aux incitations financières – selon la philosophie du *making work pay* – et à la sanction en cas de non-respect des obligations exigées de la collectivité. Issu de ces sources diverses d'influence, le concept d'activation a, dans la période récente, été appréhendé par l'Union européenne qui a contribué à sa diffusion.

TITRE II. L'EUROPEANISATION DU CONCEPT D'ACTIVATION

231. - Le Traité instituant la Communauté économique européenne signé à Rome en 1957 a choisi de n'investir la Communauté économique européenne d'aucune compétence législative en matière de sécurité sociale, à l'exception de la coordination des droits sociaux des travailleurs migrants[333]. Par conséquent, elle reste une responsabilité quasi exclusive de ses États.

232. - La production normative de la Communauté européenne se limite ainsi à deux grands domaines. Le premier consiste en l'ensemble des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale des Etats membres successivement adoptés sur la base de l'article 42 du Traité, aux fins de garantir aux travailleurs

[333] L'institution d'un système relatif à la coordination des droits sociaux (dont les droits en matière de retraite) des travailleurs migrants a été formellement prévue par l'article 51 du Traité de Rome du 25 mars 1957. Cette coordination des régimes de sécurité sociale résulte des règlements n° 1408/71 et 574/72, établis par le Conseil européen respectivement en 1971 et 1972.

Règlement du 14 juin 1971 [en ligne]. Consulté le 10 septembre 2011. Disponible à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:fr:PDF
Règlement du 21 mars 1972 : [en ligne]. Consulté le 10 septembre 2011. Disponible à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1972R0574:20060228:fr:PDF

migrants et à leurs ayants-droit le bénéfice d'une liberté de circulation effective[334]. Sur ce point, l'auteur Daniel DUMONT rappelle d'ailleurs que « *les mécanismes de coordination* » mis en place n'ont jamais eu pour objet de rapprocher les différents régimes nationaux, mais seulement de désigner la législation sociale applicable aux ressortissants européens qui se déplacent d'un Etat membre à un autre, de prohiber les traitements discriminatoires fondés sur la nationalité à leur encontre et de garantir la « *portabilité* » de leurs droits à des prestations de sécurité sociale[335]. Le second domaine de la production normative communautaire en matière de sécurité sociale consiste, quant à lui, dans la production de directives visant l'égalité de traitement d'abord entre hommes et femmes[336], et puis, plus tard, entre origines ethniques[337].

---

[334] Les trois règlements organiques successifs sont les suivants : règlement n° 3 du Conseil concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, *J.O.*, n° 3 du 16 décembre 1958, p. 561 ; règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, *J.O.*, n° L 149 du 5 juillet 1971, p. 2 ; règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *J.O.*, n° L 166 du 30 avril 2004, p. 1.

[335] DUMONT Daniel. Les traductions de l'« activation » - La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2009, Facultés universitaires Saint-Louis, n° 63, p. 1-94.

[336] Le principe de l'égalité entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale a fait l'objet de deux directives adoptées l'une et l'autre sur la base de l'article 308 relatif aux pouvoirs implicites de la Communauté : directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, *J.O.*, L 6 du 10 janvier 1979, p. 24 ; directive 86/378/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale, *J.O.*, L 225 du 12 août 1986, p. 40.

Cette seconde directive – qui porte sur les régimes complémentaires de sécurité sociale tandis que la première porte sur les régimes obligatoires – a été abrogée suite à l'entrée en vigueur et à la transposition de la directive dite « refonte », qui en reprend le contenu : directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), *J.O.*, n° L 204 du 26 juillet 2006, p. 23.

[337] La protection sociale figure en effet dans le champ d'application matériel – très large – de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et d'origine ethnique, *J.O.C.E*, L 180 du 19 juillet 2000, p. 22, qui a été adoptée sur la base de l'article 13 du Traité.

233. - Sans doute faudrait-il signaler aussi, sans entrer plus avant sur ce point, que le droit originaire – en particulier les articles 12, 18 et 39 du Traité instituant la Communauté européenne signé à Rome le 25 mars 1957 –, ainsi que les divers textes de droit communautaire dérivé que l'on a énumérés ont suscité une importance jurisprudence de la Cour de justice (qui les a parfois aussi initiés[338]) quant aux libertés de circulation et à l'égalité de traitement sans distinction de nationalité ou de sexe.

234. - Au-delà de cette harmonisation des législations nationales – par l'effet des normes du droit communautaire –, il importe de bien avoir à l'esprit que des formes de normativités plus souples se sont développées depuis la fin des années 1990, à l'exemple de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), des grandes orientations des politiques économiques (GOPE), de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), des rapports conjoints, conclusions, lignes directrices, recommandations, Plans d'Action Nationaux (PAN-emploi, PAN-inclusion sociale…). Cette évolution a sans nul doute participé d'un glissement de la diffusion du droit communautaire, non plus exclusivement selon des tuyaux d'orgue, mais selon des méthodes transversales d'uniformisation. Ainsi peuvent-être constatées des similitudes dans les conceptions et les références nationales, impactant les politiques respectives des Etats, notamment au regard de l'emploi et de la protection sociale.

235. - C'est bien dans ce contexte qu'il faut examiner l'européanisation du concept d'activation des politiques sociales, c'est-à-dire un processus mettant en exergue un consensus général sur le fait que le travail et l'emploi doivent être placés au centre des systèmes sociaux. Cette approche témoigne également d'une compréhension des spécificités historiques et culturelles des Etats-membres de par la plasticité proposée

---

[338] Sur cette jurisprudence, v. l'étude - incluant le droit du travail - de LENAERTS Koen. Le développement de l'Union sociale européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice. *ERA Forum*, 2008, vol. 9, n° 1, p. 61-97.

en vue d'atteindre des objectifs communs. Cette plasticité explique, sur le plan de la mise en œuvre, la production d'effets nationaux différents en matière d'emploi et de protection sociale.

236. - Ces éléments préalables posés, on est, dès lors, en mesure de mieux saisir la démonstration proposée : l'Union européenne a fait sienne la dynamique d'activation et l'a placée au cœur de sa stratégie pour l'emploi (Chapitre I). Les politiques actives promues au niveau européen ont eu un impact différent selon les systèmes nationaux de protection sociale en Europe (Chapitre II).

CHAPITRE I.

Le rôle de l'Union européenne

dans le processus d'européanisation du concept d'activation

237. - Depuis quelques années, le terme d'activation a été progressivement introduit dans le vocabulaire des politiques sociales européennes. A partir des années 1990, ces dernières annoncent expressément dans les dispositions qu'elles contiennent le passage de dépenses qualifiées de « passives » vers des politiques « actives », c'est-à-dire des dépenses orientées vers le retour (ou l'accès) à l'emploi.

238. - En se référant à un processus « d'européanisation », on entend là désigner un phénomène de diffusion imprégnant non seulement les politiques publiques en Europe[339], mais impactant plus largement les discours et les références dans la sphère politique des Etats-membres[340].

239. - La reconfiguration des politiques sociales autour de la thématique du travail a été développée et encouragée par les initiatives du Conseil européen, mettant en exergue le principe de conditionnalité dans l'attribution des droits sociaux (Section I).

---

[339] RADAELLI Claudio. The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research, *Politique européenne*, n° 5, 2001, p. 107-142 ; v. également, du même auteur : The Europeanization of Public Policy, in FEATHERSTONE K., RADAELLI C., (dir.). *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27-56

[340] MAIR Peter. The Limited Impact of Europe on National Party Systems, *West European Politics*, vol. 23, n° 4, 2000, p. 27-51.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[341] a par la suite fortement préconisé une augmentation du différentiel de gain entre les situations de travail et de chômage ou d'inactivité, une stratégie que l'expression « making work pay » a ainsi désigné dans son rapport rendu en 1997 et qui a, dès lors, constitué une référence sur le plan européen (Section II).

Section I : La promotion du concept d'activation par l'Union européenne

Section II : Les fondements normatifs du « making work pay » en Europe

[341] L'OCDE a succédé à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) - qui a existé de 1948 à 1961 ; l'OCDE ne constitue rigoureusement pas une institution européenne. En termes de représentation des Nations, la domination européenne est pour autant manifeste puisque sur les 34 pays-membres qui la composent à ce jour, 24 d'entre eux sont des Etats européens.
Dès lors, cette organisation d'études économiques promeut et diffuse des analyses et des recommandations politiques qui concernent très largement le territoire européen. L'hypothèse formulée dans nos développements est que l'Union européenne participe de la transmission des propositions de l'OCDE.

Section I :

La promotion du concept d'activation par l'Union européenne

240. - Le plein emploi a toujours été un des objectifs de la communauté, déjà présent dans le Traité de Rome de 1957. Dès ses débuts, le Fonds social européen (FSE) a été un instrument d'aide pour promouvoir l'emploi et la mobilité des travailleurs. Toutefois, la coopération entre les États membres consistait surtout jusqu'au début des années 1997 en une simple collaboration entre gouvernements ou au sein des organisations internationales comme l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et l'Organisation internationale du travail (OIT).

241. - Les problèmes structurels et les difficultés macroéconomiques des années 1990 ont fait ressortir la nécessité d'une réponse coordonnée au niveau européen, que le Président de la Commission européenne de l'époque, Jacques DELORS, a tenté d'apporter, suivi dans sa démarche par les initiatives du Conseil européen (§1). Le discours nouveau sur le chômage véhiculé par les instances communautaires s'est rapidement vu concrétisé juridiquement, avec une pénétration normative du concept d'activation dans les politiques nationales au moyen d'outils de coopération entre Etats membres sur l'emploi (§2).

§ 1 - Le rôle du Conseil européen dans l'orientation vers des politiques sociales actives

242. - La mise en place dans les années 1990 d'une coordination des politiques nationales pour l'emploi répond à un constat de relatif échec des politiques menées jusque-là au sein des Etats membres[342]. C'est dans un contexte politique d'euroscepticisme[343], de crise du Système monétaire européen déclenchée le 16 septembre 1992 et de chômage élevé, que le Président de la Commission européenne Jacques DELORS[344] voit le 11 décembre 1993 l'adoption difficile par le Conseil européen de son Livre Blanc intitulé « Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{e} siècle »[345].

243. - Ce livre propose des pistes de solutions à ce qui apparaît alors comme le grand problème des européens : la lutte contre le chômage. Ses conclusions partent du constat que l'Europe connaît « *une perte considérable de compétitivité sur les marchés extérieurs* »[346] du fait d'un manque d'adaptation aux évolutions du marché du travail, à savoir notamment : repérage insuffisant des gisements d'emplois inexploités, intégration partielle des nouvelles technologies de l'information en

[342] SCHARPF Fritz. Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities, *Welfare and Work in the Open Economy Volume I: From Vulnerability to Competitiveness* / SCHARPF Fritz, SCHMIDT Vivien. Oxford : Oxford University Press, 2000, p. 102-114.

[343] En juin 1992, les Danois disent « non » au référendum sur le traité de Maastricht. Quelques mois plus tard, le 20 septembre 1992, les Français approuvent par référendum sa ratification, mais de justesse, avec 51,4 % d'approbation.

[344] Jacques DELORS a exercé son mandat durant dix années, de janvier 1985 à décembre 1994.

[345] Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^{e} siècle » [En ligne]. Disponible sur : http://www.cvce.eu/viewer/-/content/b0633a76-4cd7-497f-9da1-4db3dbbb56e8/fr [Consulté le 11 octobre 2012].

[346] *Ibid*, p. 3.

matière d'organisation du travail et développement limité des compétences tout au long de la vie.

244. - Inspirées du Livre Blanc, les conclusions du Conseil européen d'Essen réuni les 9 et 10 décembre 1994 précisent que le chômage constitue « *la tâche prioritaire de l'Union européenne et de ses Etats membres* » et retiennent à cet égard cinq grandes orientations : la « *promotion des investissements dans la formation professionnelle* » ; l'« *augmentation de l'intensité en emplois de la croissance* », par une « *organisation plus souple du travail* », par « *des accords salariaux placés sous le signe de la modération* », et par la création d'emploi répondant à des exigences nouvelles ; l'« *abaissement des coûts salariaux indirects* » ; l'« *accroissement de l'efficacité de la politique du marché du travail* », en passant d'une « *politique passive* » à une « *politique active* » et en veillant à maintenir la « *motivation individuelle* » ; le « *renforcement des mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage* ».

245. - Ces mêmes conclusions demandent à chaque Etat membre de traduire ces grandes orientations par un « programme pluriannuel » adapté à sa situation économique et sociale, et prévoient un suivi spécifique des questions d'emploi par le Conseil et la Commission.

246. - Cette « stratégie d'Essen » a été confirmée par les Conseils européens suivants. Ainsi, il faut retenir du Conseil européen réuni à Madrid les 15 et 16 décembre 1995 son appel lancé aux Etats membres « *pour qu'ils considèrent comme prioritaires les domaines d'action ci-après dans leurs programmes pluriannuels pour l'emploi : renforcer les programmes de formation, notamment pour les chômeurs* ; […] *obtenir le niveau maximum d'efficacité des systèmes de protection sociale de façon à ce que, tout en maintenant dans la mesure du possible le niveau atteint, ils*

n'aient jamais pour effet de décourager la recherche d'un emploi ; insister pour que des politiques passives de protection du chômeur soient davantage transformées en mesures actives de création d'emplois ; *améliorer considérablement les mécanismes d'information entre ceux qui offrent du travail et ceux qui en cherchent* »[347].

247. - Il est intéressant de souligner que ces actions identifiées comme prioritaires dans le cadre de la politique nationale de l'emploi sont appelées à être ciblées sur des groupes déterminés de populations. Ainsi, les conclusions de ce Conseil européen incitent les Etats membres à « *privilégier les groupes qui nécessitent une attention particulière, tels que les jeunes à la recherche d'un premier emploi, les chômeurs de longue durée et les femmes au chômage* ».

248. - Dans le même sillage, il est frappant de relever que le Conseil européen réuni à Florence les 21 et 22 juin 1996 invite les Etats membres à « *renforcer leurs efforts visant à privilégier les politiques actives pour l'emploi* ». Clairement, l'introduction ou l'accroissement de miens entre la couverture sociale et l'activité professionnelle a intégré le discours des instances communautaires. De Conseil européen en Conseil européen, le concept d'activation se voit structuré et son contenu affiné. A Florence, il est ainsi acté, dans les conclusions de la rencontre que « *les partenaires sociaux devraient être encouragés à prendre des mesures pour renforcer l'intégration dans la vie active des jeunes, des chômeurs de longue durée et des femmes au chômage, à favoriser la formation permanente et à accroître la flexibilité de l'organisation du travail et du temps de travail. En ce qui concerne ce dernier point,* […] *les Etats membres, et le cas échéant, les partenaires sociaux devraient*

[347] Conclusions de la Présidence [En ligne]. Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00400-C.F5.htm. [Consulté le 16 novembre 2011].

examiner les systèmes de sécurité sociale dans la perspective de la création d'emplois[348] ».

249. - Six mois plus tard, le Conseil européen réuni à Dublin les 13 et 14 juin 1996 s'est caractérisé par l'adoption de la « *Déclaration de Dublin sur l'emploi. Le défi du chômage* ». Ce texte va plus loin encore dans le contenu attaché à l'idée même d'activation ; ainsi peut-on y lire que « les systèmes de protection sociale doivent être rendus plus favorables à l'emploi grâce aux mesures suivantes : veiller à ce que ces systèmes *incitent clairement les demandeurs d'emploi à travailler* ou à participer à d'autres activités favorisant l'emploi et incitent les employeurs à engager plus de travailleurs ; développer les systèmes de protection sociale afin qu'ils ne se limitent pas à offrir aux chômeurs un revenu de substitution, mais *qu'ils encouragent aussi activement la participation ou la préparation à la vie active*, de manière à mieux promouvoir la réinsertion et à réduire la dépendance ; développer des systèmes de protection sociale *capables de s'adapter aux nouveaux modèles de travail* et d'offrir une protection sociale appropriée aux personnes engagées dans le cadre de tels modèles »[349].

[348] Conclusions du Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996, Chapitre 1 « Emploi et Croissance - Une stratégie intégrée ».

[349] Conclusions de la Présidence [En ligne]. Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_fr.htm [Consulté le 16 novembre 2011].

§ 2 - La concrétisation juridique du concept d'activation sur le plan communautaire

250. - Le sommet sur l'emploi de Luxembourg en novembre 1997 anticipe l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en introduisant la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). L'objectif affiché de la SEE était de réduire le chômage d'une manière significative au niveau européen en cinq ans. Pour y parvenir, le concept d'activation des politiques sociales a été érigé comme stratégie principale (A). Afin d'organiser la mise en œuvre de cette politique, la SEE a introduit une nouvelle méthode de travail, la méthode ouverte de coordination (MOC). Outil de gouvernance fondé sur des objectifs et des indicateurs communs aux Etats membres de l'Union européenne, la méthode visait à compléter les instruments législatifs et financiers de la politique sociale. Elle a constitué un instrument essentiel de diffusion du concept d'activation des politiques sociales (B).

La stratégie européenne pour l'emploi, un cadre pour l'orientation des politiques sociales

251. - Le nouveau dispositif adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 se situe dans le prolongement de la « stratégie d'Essen », l'emploi y ayant été reconnu comme une « question d'intérêt commun[350] » à l'échelle de l'Europe. Un effort de formalisation et d'amplification de la coordination doit ici être relevé. En effet, le dispositif d'Amsterdam inclut d'abord un nouveau titre 'Emploi' (Titre VIII) dans le Traité de l'Union européenne, qui précise les modalités selon

[350] « *Les politiques de l'emploi relèvent essentiellement des États membres, mais ils considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leurs politiques à cet égard* », article 126 du Traité d'Amsterdam.

lesquelles les Etats membres coordonnent leur action. Il faut voir dans ce titre l'élaboration d'un véritable cadre juridique et institutionnel destiné à promouvoir la convergence des politiques de l'emploi dans l'Union européenne[351].

252. - Dès lors, il est retenu que le Conseil européen examine, chaque année, la situation de l'emploi dans la Communauté ; que sur cette base, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, adopte chaque année des *« lignes directrices »* dont les Etats membres *« tiennent compte »* dans leurs politiques de l'emploi[352] ; chaque Etat membre transmet au Conseil et à la Commission un rapport annuel sur la politique de l'emploi qu'il a menée *« à la lumière »* de ces « lignes directrices ».

253. - Dans le sillage du Conseil européen d'Amsterdam, un Conseil européen extraordinaire spécialement consacré à l'emploi s'est tenu les 20 et 21 novembre 1997 à Luxembourg, où il a été décidé du lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), appelée aussi « processus du Luxembourg ». L'intérêt de cette action commune dote sans nul doute les activités des instances communautaires d'une base juridique[353], qui manquait probablement à l'effectivité des divers livres, rapports et conclusions du Conseil européen.

---

[351] DE LA PORTE Caroline. *The complex soft governance technique and the brittle consensus in European social protection.* European Trade Union Yearbook 2000 / GABA GLIO E. and HOFFMANN R. (eds.). Bruxelles : European Trade Union Institute, 2001, p. 66.

[352] « *Le traité définit le cadre d'une procédure multilatérale annuelle de surveillance, articulée dans trois documents : les lignes directrices pour l'emploi, les rapports nationaux de mise en œuvre et le rapport conjoint sur l'emploi, présenté chaque année au Conseil européen* », article 128 du Traité d'Amsterdam.

[353] L'article 129 du Traité d'Amsterdam l'indique d'ailleurs expressément : « *Le traité crée une base juridique pour la promotion d'actions d'encouragement de l'emploi, l'analyse, la recherche et l'échange de meilleures pratiques dans le cadre de la politique de l'emploi* ». Egalement : « *Le traité met en place une structure institutionnelle permanente, un nouveau Comité de l'emploi, qui participe activement à ce processus institutionnel et constitue un forum de débat sur l'emploi à l'échelle européenne* », article 130 du Traité d'Amsterdam.

254. - Surtout, l'adoption de cette Stratégie européenne pour l'emploi constitue un élément à l'importance d'autant plus notable qu'elle marque la décision politique de ne pas attendre l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1er mai 1999) pour lancer la procédure de coopération en matière de politiques nationales de l'emploi. Ce faisant, tout en préservant la compétence des États membres dans le domaine de la politique de l'emploi[354], la Stratégie européenne pour l'emploi devient le principal instrument pour engager les États membres sur un ensemble commun d'objectifs et de cibles.

255. - Aussi le Conseil européen a-t-il adopté en décembre 1997 les quatre grands axes des lignes directrices pour l'emploi pour 1998, à savoir « l'employabilité » ou l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle, le développement de l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité des entreprises et de leurs travailleurs et l'égalité des chances[355].

256. - S'il n'est pas pertinent d'examiner de manière exhaustive chacun d'eux, il est en revanche intéressant d'observer le degré de précision apporté pour deux d'entre eux quant au contenu des politiques publiques d'activation qu'il conviendrait de mener. Ainsi, le premier pilier ayant trait à « l'employabilité » encourage les Etats membres à porter leurs efforts sur « *la lutte contre le chômage de longue durée et le chômage des jeunes* » en privilégiant des mesures « *actives* » favorisant l'insertion professionnelle, par rapport aux dépenses *« passives »* d'indemnisation » et « *un suivi actif des chômeurs en leur proposant une alternative dans le domaine de la formation*

---

[354] Rappelons en effet ici que la législation du travail, les contrats de travail, les systèmes de négociation contractuelle, la protection sociale et les conditions de gestion des entreprises forment les "systèmes nationaux d'emploi" et qu'en vertu du principe de subsidiarité, c'est aux différents États membres qu'il incombe de prendre la grande majorité des mesures pour répondre à la situation de l'emploi dans leur pays.

[355] Conclusions de la Présidence [En ligne]. Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/032b0008.htm [Consulté le 16 novembre 2011].

ou de l'emploi ». Le deuxième pilier concernant « *l'adaptabilité des entreprises et de leurs travailleurs* » poursuit dans le même sens et invite les instances nationales à « *la mobilisation d'aides publiques* pour l'*amélioration des compétences de la population active* ».

257. - Une structure commune aux plans d'action nationaux a été convenue à la fin du mois de janvier 1998 et les États membres ont accepté de soumettre leur plan avant la fin avril 1998. Ces plans feront l'objet d'un suivi et d'une « surveillance multilatérale », à l'instar des procédures mises en place dans le cadre de l'Union économique et monétaire.

258. - La philosophie d'ensemble de cette lutte contre le chômage s'appuyant conjointement sur les deux niveaux, européen et national, chaque Etat membre a ainsi présenté avant la fin avril 1998[356] un plan national pour l'emploi (PAN) qui contient des mesures visant à mettre en œuvre les lignes directrices pour l'emploi adoptées en décembre 1997 par le Conseil européen dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi.

259. - Par une communication publiée le 13 mai 1998 et intitulée « *Des lignes directrices à l'action concrète : les plans d'action nationaux pour l'emploi 1998*[357] », la Commission européenne a dressé un examen de ces plans nationaux. On ne manquera pas de souligner ici combien cette procédure constitue la marque

[356] Commentant les PAN, le Président SANTER et le Commissaire FLYNN ont déclaré : « *Le fait que, malgré un calendrier très serré couvrant seulement quatre mois, les quinze États membres ont tous élaboré, adopté et remis leur plan d'action national avant la fin avril 1998 doit être considéré comme un succès politique majeur. C'est un pas important accompli dans le prolongement du processus de Luxembourg. Il nous appartient maintenant de consolider ce qui a été accompli et d'entretenir la volonté politique d'une mise en œuvre effective* ».

[357] COMMISSION EUROPÉENNE. *Des lignes directrices à l'action concrète : les plans d'action nationaux pour l'emploi 1998.* Bruxelles : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, 22 p.

supplémentaire d'une véritable formalisation de la coopération européenne en matière d'emploi. L'analyse des différents plans d'action nationaux a ainsi permis à la Commission européenne de constater que « *tous les États membres s'engagent dans une politique active de l'emploi afin de rendre le travail plus attrayant et à faire en sorte qu'il vaille la peine d'exercer un emploi* ».

260. - S'appuyant sur ces travaux, le Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998 a invité les Etats membres à redoubler d'effort notamment sur le réexamen des systèmes de prélèvements et d'allocations « *afin qu'il soit plus facile pour les employeurs de créer de nouveaux emplois et que les travailleurs soient davantage incités à occuper ces emplois* »[358].

261. - Dans le souci constant de voir se structurer formellement la coordination des politiques d'emploi nationales sur la base des priorités européennes, le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 a tiré la conclusion que cet objectif devrait être renforcé par des « *objectifs vérifiables* », des échéances aux niveaux européen et national, des « *indicateurs communs de réalisation* » et une « *base statistique cohérente* ». Un tel renforcement de la coordination a été placé dans la perspective de l'adoption d'un « *pacte européen pour l'emploi* ».

262. - En outre, les débats du Conseil européen de Vienne ont permis un accord sur les « lignes directrices pour 1999 », qui ont été formellement adoptées par le Conseil en février 1999. Les nouvelles lignes directrices s'écartent très peu de celles adoptées en décembre 1997. Les quatre grands thèmes et l'essentiel des objectifs restent les mêmes. Toutefois, les préoccupations exprimées lors des Conseils européens de Cardiff et de Vienne ont été intégrées. Ainsi, le nouveau texte mentionne notamment « *la réorientation des systèmes d'indemnisation et d'imposition, afin, d'une*

[358] Conclusions de la Présidence, 1998, *op. cit*.

part, d'inciter les chômeurs ou les inactifs à chercher et à saisir les possibilités d'emploi ou à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle, et d'autre part, de faciliter la création d'emplois ». En d'autres termes, on retrouve formellement en février 1999 les préconisations inscrites dans la « *Déclaration de Dublin sur l'emploi. Le défi du chômage* » adoptée par le Conseil européen de Dublin en juin 1996[359] ! Ces ajouts aux « lignes directrices pour 1999 » sont une nouvelle illustration de la manière dont les instances communautaires ont voulu transposer en termes normatifs ce qui n'avait relevé jusqu'alors que d'un discours politique nouveau sur les liens entre couverture sociale et activité professionnelle.

La méthode ouverte de coordination et la promotion de politiques sociales actives

263. - Par rapport aux processus législatifs traditionnels, la méthode ouverte de coordination comporte plusieurs particularités[360], la première étant qu'il ne s'agit pas d'une institution, mais plutôt d'un cadre d'échanges de nouvelles pratiques à partir de procédures de coordination non contraignantes, fondées sur le partage d'informations et sur la discussion entre pays. L'objectif initial était de faire en sorte que les États membres coordonnent leurs politiques de protection sociale sur la base d'objectifs

[359] Rappelons qu'on peut ainsi lire dans la *Déclaration de Dublin* que « *les systèmes de protection sociale doivent être rendus plus favorables à l'emploi grâce aux mesures suivantes : veiller à ce que ces systèmes incitent clairement les demandeurs d'emploi à travailler ou à participer à d'autres activités favorisant l'emploi et incitent les employeurs à engager plus de travailleurs ; développer les systèmes de protection sociale afin qu'ils ne se limitent pas à offrir aux chômeurs un revenu de substitution, mais qu'ils encouragent aussi activement la participation ou la préparation à la vie active, de manière à mieux promouvoir la réinsertion et à réduire la dépendance* ».

[360] DEHOUSSE Renaud. Introduction : la stratégie de Lisbonne. *L'Europe sans Bruxelles. Une analyse de la méthode ouverte de coordination* / DEHOUSSE Renaud (dir.). Paris : L'Harmattan, 2004, p. 13-20 ; GOETSCHY Janine. L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne. Des fondements au bilan. *La Grande Europe* / MAGNETTE Paul (dir.). Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 141-167.

communs[361]. Le traité de Nice signé le 26 février 2001 n'ayant pas introduit de définition de la MOC, il faut dès lors se reporter aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 :

> « La mise en œuvre de l'objectif stratégique sera facilitée par le recours à une nouvelle méthode ouverte de coordination *permettant de diffuser les meilleures pratiques* et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE. Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à :
>
> – définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ;
>
> – établir, le cas échéant, *des indicateurs quantitatifs et qualitatifs*[362] *et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales*, qui soient adaptés aux

[361] LEBESSIS, Notis, PATERSON, John. Développer de nouveaux modes de gouvernance. *Working Paper de la cellule prospective de la Commission européenne*, Forward Studies Unit, 2000, p. 12.

[362] Les indicateurs de Laeken ont été développés par le sous-groupe indicateurs du Comité de Protection Sociale afin d'être utilisés par les Etats membres dans le cadre de leurs plans nationaux (Plan Nationaux d'Action pour l'Inclusion dits PNAI). L'objectif est de faciliter les comparaisons entre pays grâce à des résultats sociaux mesurables. Ainsi, un « bon » indicateur doit remplir sept critères :
- capturer l'essence du problème et avoir une interprétation normative claire et reconnue
- être robuste et validé statistiquement
- être sensible aux interventions politiques sans être sujet aux manipulations
- être construit sur des données disponibles sous-jacentes, dans les délais et susceptible d'être révisé
- pris avec d'autres indicateurs, couvrir tous les objectifs politiques clefs ;
- contribuer à l'équilibre entre les différents objectifs des politiques
- donner une vision synthétique exacte de la position d'un pays vis-à-vis de ces objectifs.

besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir *comparer les meilleures pratiques* ;

– traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en *fixant des objectifs* spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;

– procéder périodiquement à *un suivi, une évaluation et un examen par les pairs*, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements »[363].

264. - A la première lecture, ce qui frappe est incontestablement l'utilisation du champ lexical de la performance, comme en attestent les références aux « meilleures pratiques », aux « indicateurs quantitatifs et qualitatifs », à « l'évaluation », et donc à l'émulation entre pairs. Dès lors, on comprend combien la MOC est un outil résolument incitatif, s'appuyant sur une compétition entre Etats par la valorisation des performances nationales et la publicité de leur classement[364]. Cette technique peut être rapprochée de celle employée pour le management d'entreprise, qui promeut la « collaboration compétitive », ce que désigne le procédé de *benchmarking*, traduit en

[363] Conclusions de la Présidence, §37, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

[364] Le système d'information mutuelle sur la protection sociale (*Mutual Information System on Social Protection*, Missoc) fournit des informations de base sur pratiquement tous les domaines de la protection sociale pour chaque pays, ainsi que sur le financement de la protection sociale, avec des informations extrêmement structurées et comparatives
Ces informations sont disponibles dans la base de données MISSOC [En ligne]. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en [Consulté le 18 mai 2010] La base de données permet aux utilisateurs de choisir les catégories d'informations sur la protection sociale qui doivent être affichées et les pays sur lesquels elles doivent porter.

France par l'expression d'« étalonnage des performances » ou d'« évaluation comparative »[365].

265. - Validée en 2000 en matière de lutte contre l'exclusion, la mise en œuvre de la MOC a également été formulée pour la réforme des systèmes de retraite en juin 2001, puis en matière de santé en 2004, ce à quoi les appellations « MOC Inclusion », « MOC Pension » et « MOC Santé » renvoient.

266. - En novembre 2004, le rapport du groupe de travail présidé par l'ancien Premier ministre social-démocrate néerlandais Wim KOK fait apparaître de décevants résultats pour la MOC Inclusion. Aussi préconise-t-il une accélération de la méthode, recommandant une coordination intergouvernementale qui privilégie les objectifs de croissance et d'emploi et bornant les finalités sociales à la quête d'« *avantages concurrentiels* »[366]. Ce faisant, c'est moins le choix d'une Europe sociale que d'une Europe compétitive qui est mis en exergue, la préférence aux politiques actives de conseil et de *coaching* des « sans-emploi » plutôt qu'aux politiques traditionnelles d'assistance sociale par l'impôt de lutte contre les inégalités.

267. - C'est dans ce sillage que la Commission européenne a publié le 22 décembre 2005 une Communication intitulée « *Travailler ensemble, travailler mieux : un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne* »[367]. L'un des objectifs

---

[365] BERTRAND Arnaud. *L'évaluation des politiques publiques : performances et transparences*. Paris : Ernst & Young, 2005, 17 p. On lira également avec intérêt l'article de PERRET Bernard. L'évaluation des politiques publiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif. *Esprit*, décembre 2008, n° 350, p. 142-159.

[366] COMMISSION EUROPÉENNE. Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. *Rapport du groupe présidé par WIM Kok*, novembre 2004, p. 19.

[367] COMMISSION EUROPÉENNE. *Travailler ensemble, travailler mieux*, 22 décembre 2005 [En ligne]. [Consulté le 16 novembre 2011]. Disponible sur : http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10140_fr.htm

affichés est de créer un cadre simplifié des différents processus relatifs aux MOC Inclusion, Pensions et Soins de santé et de longue durée. Ces dernières deviendront ainsi en 2006 la « Méthode Ouverte de Coordination appliquée à la Protection Sociale et à l'Inclusion Sociale » (MOC PSIS). Concrètement, cette fusion se traduit par une liste unique d'objectifs, tels que « *la promotion de politiques d'inclusion sociale* […] *financièrement viables, adaptables et efficientes »* ou encore un « *renforcement de la croissance économique et l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi* ». Cette transformation des politiques sociales traditionnelles au profit de dispositifs actifs de formation et de *coaching* à destination des plus vulnérables – et plus largement à l'ensemble des individus – afin qu'ils puissent s'adapter aux aléas du marché de l'emploi a été confirmée par les axes développés en décembre 2007 dans une communication de la Commission européenne pour un « *nouveau cycle de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi (2008-2010)* », à savoir : « Libérer le potentiel des entreprises, notamment des PME » ; « Investir dans le capital humain et moderniser les marchés du travail » et « Investir dans la connaissance et l'innovation »[368].

268. - Dès lors, une telle feuille de route pour la MOC PSIS révèle une contradiction : d'un côté, un objectif de *qualité des emplois* est développé, de l'autre est affiché un projet de libéralisation de l'économie et un message strict à l'encontre des gouvernements de *viabilité budgétaire*, de *flexibilité* et d'*efficacité* des politiques nationales d'inclusion sociale. La littérature travailliste en a majoritairement démontré l'improbable complémentarité[369].

---

[368] Communication de la Commission européenne. [En ligne]. [Consulté le 16 novembre 2011]. Disponible sur : http://ec.europa.eu/archives/bulletin/fr/200803/i1004.htm.

[369] On renverra ici à l'intéressante publication proposée par GAUDU François. Libéralisation des marchés et droit du travail. *Droit social*, 2006, n° 5, p. 505-513.

269. - Ajoutons que les Conclusions du Conseil européen de juin 2010 ont approuvé la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour la décennie 2010-2020 d'une « croissance intelligente, durable et inclusive », baptisée « Europe 2020 ». Si le texte ne cite pas explicitement la MOC, il n'en reste pas moins que cette méthode demeure puisqu'il est prévu des dialogues réguliers entre la Commission et les Etats membres afin de promouvoir la diffusion des expériences nationales réussies et les comparaisons des performances économiques. Par conséquent, puisque ce mode de gouvernance n'est pas remis en cause, on regrettera sur le plan des principes que la stratégie « Europe 2020 » n'en ait pas profité pour intégrer le Parlement européen ou les parlements nationaux à la MOC, qui en ont toujours été écartés. En effet, la caractéristique de la MOC est qu'elle échappe au travail législatif « classique ». Or, il faut relever qu'il est presque par nature conflictuel, c'est-à-dire mettant en opposition des conceptions différentes et souvent irréductibles l'une à l'autre.

270. - Ce qu'il faut retenir de l'impact de la MOC sur la réforme des systèmes nationaux de protection sociale, c'est le changement conceptuel qu'elle a opéré sur le thème de l'emploi, ce dernier étant désormais appréhendé comme *moteur de la compétitivité* et moins comme une question sociale. Le basculement n'est pas seulement sémantique ; il a imprégné les recommandations des instances communautaires, et partant, la conception des politiques sociales des Etats membres de l'Union européenne au moyen de critères d'évaluation, de partage des indicateurs et de classements des meilleures pratiques. Ce faisant, cette méthode contemporaine de gouvernance produit des effets de codification et de prescription qui influent sur le sens donné à l'action étatique. Elle borne le champ des possibles en délimitant ce qui est faisable, le souhaitable se réduisant alors aux meilleures performances réalisées.

271. - Ainsi s'opère la diffusion des politiques sociales actives, participant d'un même chantier de transformation sociale engagé à l'échelle européenne. Parallèlement à la MOC, les instances communautaires ont également diffusé les stratégies de « making work pay ».

Section II :

Les fondements normatifs du « making work pay » en Europe

272. - La philosophie du « making work pay » est de mettre en exergue les intérêts et avantages liés au travail. L'adoption de cette conception dans les politiques sociales aurait, selon ses partisans, un impact réel pour réduire la pauvreté et accroître l'emploi, c'est-à-dire permettre des améliorations en termes d'équité et d'efficacité. C'est dans cette perspective que l'OCDE a fait expressément figurer l'expression de « making work pay » dans ses recommandations (§1), un attrait financier du travail repris plus tard par la Commission européenne (§2), organe majeur dans l'Union européenne de par sa possibilité d'initiatives communautaires et ses prérogatives sur le Conseil européen.

§ 1 - Le « making work pay », une recommandation de l'OCDE

273. - Le développement du concept de « *making work pay* » (« rendre le travail rémunérateur ») doit être attribué à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui, dans son rapport paru en 1997[370], en fait la pierre angulaire des réformes des systèmes nationaux de protection sociale qu'elle préconise. La thèse soutenue est que « *les prestations assurées aux personnes qui ne travaillent pas ne doivent pas rendre le travail non rémunérateur* »[371].

274. - Par son travail de collecte et d'analyse de données des pays membres de l'UE et des autres pays, sa publication de prévisions économiques, l'OCDE est une véritable organisation d'expertise. Au delà, on peut sans nul doute soutenir que son rôle est plus important encore, puisque c'est le lieu où s'élaborent les stratégies concertées pour les gouvernements de « l'aire occidentale ». En effet, les examens mutuels des gouvernements, la surveillance multilatérale et la pression exercée par les pairs sont la clé de l'efficacité de l'OCDE[372]. Ce faisant, on entrevoit, par son rapport exhortant les Etats à rendre le travail payant, une certaine normativité, dont nous analyserons ses manifestations dans les droits nationaux au cours de nos développements (ajoutons que ce mode d'action des organisations internationales peut

[370] On dira également "rendre le travail payant". L'OCDE en 1997, traduisait le titre de son rapport par « Valoriser le travail ». OCDE, *Valoriser le travail*. Paris : OCDE, 1997, 106 p.

[371] *Ibid.* OCDE, 1997, p. 8.

[372] Pour appuyer notre propos, et quand bien même est-ce un domaine étranger à notre problématique sur les politiques de l'emploi et de protection sociale, citons l'important succès de l'OCDE ayant obtenu la mise en œuvre par les pays signataires de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Celle-ci a eu pour effet de rendre la corruption illégale dans de nombreux pays qui l'avaient jusqu'alors tolérée.

apparaître pertinent si l'on considère la « crise que subit la règle impérative comme mode de régulation » analysée par certains auteurs[373]). Cette analyse est soutenue par les écrits de Jean-Claude BARBIER, qui écrit qu'« *il est* […] *tout à fait possible d'analyser certains travaux à volonté explicitement normative, comme ceux de l'OCDE, comme autant de concours apportés à la construction symbolique de secteurs de politique* »[374].

275. - Derrière l'expression de « making work pay », l'OCDE adresse aux Etats européens une critique des systèmes de prestations sociales, qui produiraient des désincitations à travailler. Aussi l'axe prioritaire des politiques nationales de l'emploi doit-il être l'accroissement du taux d'emploi. Une telle analyse appelle deux remarques : tout d'abord, l'OCDE officialise là en 1997 une modification sémantique, remplaçant le « taux de chômage » par le « taux d'emploi » (défini comme la part des personnes en âge de travailler ayant un emploi). Loin d'être anodine, elle traduit le changement d'objectif que doivent opérer les politiques de l'emploi : à la réduction du taux de chômage se substitue une focalisation sur le « non-emploi », englobant ainsi chômeurs et inactifs et laissant entendre que leurs situations relèvent de la même logique. Désormais, puisqu'il faut augmenter le taux d'emploi… il faut dès lors « activer » ceux qui n'en ont pas, c'est-à-dire transformer juridiquement les systèmes nationaux pour que les montants des prestations d'indemnisation ou d'assistance soient moins intéressants que ne le serait une rémunération tirée d'une activité. Dès

[373] MATHIEU Bertrand. *La loi.* Paris : Dalloz, 1996, Coll. Connaissance du droit, p. 99.

[374] BARBIER Jean-Claude, SYLLA Ndongo Samba, EYDOUX Anne. Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. *Rapport pour la DARES*, Paris : Ministère du Travail, 2006.

lors, on comprend mieux l'analyse de Jean-Claude BARBIER qui considère que le « making work pay » est l'une des formes les plus dures de l'activation[375].

276. - Enfin, ce changement de vocabulaire semble être un ralliement de l'OCDE à des théories libérales de philosophie du droit, à la manière de John RAWLS, fustigeant l'existence d'« *une classe déshéritée et découragée dont les membres sont dépendants de manière chronique des prestations distribuées* »[376]. Critiquant le « capitalisme de l'État-providence », qui entretient dans une forme de servitude les individus subissant un certain nombre de risques (accident, maladie, chômage...) qu'il indemnise pour compenser leurs pertes de revenus, il plaide pour une « démocratie de propriétaires », dans laquelle il s'agirait « *plutôt de placer tous les citoyens en position de s'occuper de leurs propres affaires sur la base d'un degré approprié d'égalité économique et sociale.* [...] *Les institutions doivent, dès le départ, placer entre les mains des citoyens en général, et non pas seulement de quelques-uns, des moyens productifs suffisants pour qu'ils soient des membres pleinement coopérants de la société sur une base d'égalité. Parmi ces moyens, on doit compter le capital humain autant que le capital réel, c'est-à-dire une connaissance et une compréhension des institutions, une instruction développant les capacités et les compétences* »[377]. Ainsi, c'est grâce à l'épargne constituée par une activité que chacun devrait en effet pouvoir assumer seul les risques liés au fonctionnement du marché du travail ; seuls ceux qui sont vraiment dans le besoin, incapables de subvenir aux besoins immédiats devraient être bénéficiaires de la protection sociale. Cette position pourrait être reliée à l'analyse

[375] BARBIER Jean-Claude. Activating social protection in the context of the European Employmt policies' in the context of the European Employment Strategy (EES). *Rotterdam Meeting*, 2004, Work Package, n°5.

[376] RAWLS John. *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*. Paris : La Découverte, 2003, p. 193.

[377] *Ibid*. RAWLS John, 2003, p. 192-193 ; v. également RAWLS John. *Préface à l'édition française de la Théorie de la justice.* Paris : Seuil, 1987.

de Ronald DWORKIN : l'État social actif doit permettre que les individus soient acteurs de leur propre vie et traiter chacun avec égalité, ce qui ne signifie pas leur réserver un traitement égal : ceux qui travaillent moins que d'autres recevront un soutien moindre de l'Etat[378].

277. - Depuis 1997, l'OCDE a conforté l'idée de « making work pay », notamment aux travers des rapports rendus en 2002 (« *Latest Developments in Making Work Pay Policies* »)[379] et en 2003 (« *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées* »)[380].

§ 2 - Un concept repris par la Commission européenne

278. - La paternité du débat sur l'attrait financier du travail ne peut donc être attribué à l'Union européenne, qui s'en est saisie que plus tard, en 2003, avec la publication d'un rapport sur la protection sociale et de l'emploi préparé par la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne pour discussion au Comité de la protection sociale[381], puis du

[378] DWORKIN Ronald. What is Equality ? Part 2 : Equality of Resources. *Philosophy and Publics Affairs*, 1981, vol. 10, n° 4, p. 283-345.

[379] OCDE. *Latest Developments in Making Work Pay Policies. Joint policy forum with the working party on tax policy analysis and tax statistic*, 2002.

[380] OCDE. *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, 2003.

[381] Le document de la Commission "Questions clés sur la protection sociale et de l'emploi" a été examiné par le Comité de la protection sociale le 13 juin 2003.

rapport du Groupe d'experts sur le « making work pay »[382] mettant l'accent sur l'interaction entre l'impôt et les prestations et examiné par le Comité de l'emploi le 9 octobre 2003. Ces travaux font ainsi suite à l'invitation faite par le Conseil européen en mars 2003 à la Commission d'« *élaborer un rapport pour le Conseil européen prévu au printemps 2004 sur l'amélioration des politiques de protection sociale dans un souci d'optimisation de l'efficacité des incitations (systèmes de prestations, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, mesures pour les personnes âgées…) et l'identification des meilleures pratiques* ».

279. - Ainsi ces publications ont-elles abouti à la présentation par la Commission européenne, le 8 janvier 2004, d'une Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée « *Moderniser la protection sociale pour de meilleurs emplois et plus nombreux, une approche globale pour rendre le travail rémunérateur* ». Quatre des sept exhortations qu'elle contient font directement référence à la logique du « making work pay », à savoir : la suppression des désincitations financières à l'emploi, l'abandon des éventuelles barrières à l'emploi des systèmes de protection sociale (prélèvements et prestations), la promotion de certains incitations non financières (telles que l'accès aux soins ou la reconversion professionnelle) et l'importance de mettre en balance les mesures politiques et leurs objectifs (telle l'articulation entre les systèmes 'passifs' de protection sociale avec les mesures prises pour un marché du travail actif (obligations de recherche d'emploi et de formation).

280. - D'un point de vue juridique, il convient de préciser que les Communications de la Commission européenne sont des actes non contraignants ; ils ne créent pas d'obligation juridique ; ils sont appelés "actes préparatoires" puisqu'ils sont adoptés en

[382] GROUP OF EXPERTS ON MAKING WORK PAY. *Making work pay - Facts, figures and policy options.* Report to the Employment Committee, 01 octobre 2003 [En ligne]. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2530&langId=en [Consulté le 10 janvier 2012].

amont du processus de décision. Tout comme les livres verts qui lancent un débat, les livres blancs qui proposent une solution, les rapports, programmes de travail ou plans d'actions, elles ne revêtent qu'une valeur politique[383].

281. - Néanmoins, la marge de manœuvre de la Commission européenne est aujourd'hui significative : ainsi peut-elle cibler des « coalitions de volontaires » d'États membres grâce au vote à la majorité qualifiée et à la coopération renforcée[384] ; la Commission détient aussi certains pouvoirs exécutifs lorsqu'il s'agit de définir les éléments techniques d'actes juridiques européens (les « actes délégués »[385]) et de les appliquer[386] ; enfin, elle peut aussi faire pression sur les Etats membres en ayant recours au Parlement européen, puisqu'elle demeure la seule institution à pouvoir proposer des lois, le Conseil et le Parlement ne décidant que sur proposition de la Commission européenne[387].

---

[383] PETERSON John, SHACKELTON Michael. *Institutions of European Union.* 2ème édition, Oxford : Oxford University Press, 2006, p. 32-34.

[384] Le rôle de la Commission a été consolidé sur le plan procédural par l'extension de son droit d'initiative du fait de l'accroissement du nombre de domaines en codécision : article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) modifié par le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. Procédure législative en droit de l'Union européenne, la coopération renforcée désigne un acte juridique européen (directive ou règlement) qui ne s'applique pas aux vingt-sept États membres, mais uniquement à ceux d'entre eux qui le souhaitent.

[385] Faisant figure de nouvelle catégorie d'actes juridiques, les actes délégués ont été créés par l'article 290 du traité de Lisbonne : le législateur délègue à la Commission le pouvoir d'adopter des actes modifiant les éléments non essentiels d'un acte législatif (précisions de certains détails techniques…). Il n'en reste pas moins que cette technique a une portée juridique significative : à titre d'exemple, la directive 2012/27/UE adoptée le 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique comporte 100 % d'actes délégués…

[386] COMMISSION EUROPÉENNE. *L'initiative « Mieux légiférer » expliquée simplement*. Bruxelles : Office des Publications de l'UE, 2010. [En ligne] Disponible sur : http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ documents/brochure/br_brochure_fr.pdf.

[387] PONZANO Paolo, HERMANIN Costanza, CORONA Daniela. *Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne: une érosion progressive ?*. Paris : Notre Europe, 2012, p. 37.

282. - C'est dans ce cadre juridique-là que doivent être examinées les orientations de la Commission européenne et sa promotion du « making work pay » depuis 2003. Récemment encore, à l'occasion de la journée de l'Europe du 9 mai 2012, elle a été l'auteur d'une Déclaration intitulée « *Le temps de la décision : agir pour la croissance, agir pour l'emploi* », dans laquelle elle recommande de « *renforcer les politiques de l'emploi* », en appelant, dans le sillage du « Paquet emploi » qu'elle avait adopté le 18 avril 2012[388], « *à réduire l'impôt sur le travail* […], *dynamiser les marchés de l'emploi, stimuler la flexibilité* ».

283. - Ainsi, si l'on part du postulat que l'OCDE et la Commission européenne contribuent largement à la diffusion de la logique d'activation des politiques de l'emploi et de protection sociale, il apparaît nécessaire d'examiner le passage du *logos* au *nomos*[389], c'est-à-dire la traduction de ces orientations dans les systèmes nationaux en Europe.

[388] COMMISSION EUROPÉENNE. Communication « *Vers une reprise génératrice d'emplois* ». Strasbourg : Commission européenne, 2012, p. 5.

[389] V. *supra* nos précisions sémantiques, p. 41.

CHAPITRE II.

L'impact de l'activation sur les politiques et les normes sociales nationales

284. - D'un point de vue sémantique, l'*effectivité* des politiques d'activation sur les systèmes nationaux de protection sociale en Europe doit ici être rapprochée de la notion d'*efficacité* (ou d'efficience) sur la transformation des politiques[390]. La question est de savoir si les dispositifs non contraignants juridiquement, tels que la Méthode Ouverte de Coordination, ne produisent pas, malgré tout, des effets sur les systèmes juridiques nationaux (Section I). En cela réside la problématique de l'impact. L'idée ici développée est que les grandes orientations européennes au regard des politiques actives ont une traduction certaine au sein des systèmes nationaux. Néanmoins, il apparaît que cette concrétisation revêt des résultats assez hétérogènes, permettant de mettre en lumière une activation aux différents visages selon les Etats membres en Europe (Section II).

Section I : La traduction du concept dans l'élaboration des politiques sociales nationales

Section II : L'hétérogénéité des formes d'activation selon les Etats membres

[390] Gérard CORNU désigne ainsi l'effectivité par le « caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu ». CORNU Gérard. *Vocabulaire juridique*. 8ème édition, Paris : Presses Universitaires de France, 2007, 986 p., v° *effectivité*.

Section I :

La traduction du concept dans l'élaboration des politiques sociales nationales

285. - Ainsi que nous l'avons explicité, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) ou "processus de Luxembourg", est le cycle annuel d'élaboration et de suivi des politiques d'emploi des pays membres. Après adoption par la Commission européenne des priorités communes des politiques de l'emploi exposées dans les lignes directrices intégrées[391], chaque pays membre élabore un plan national d'action (PNA) – ou désormais « programme national de réforme » (PNR) – ayant pour objectif de les mettre en œuvre. Il propose un bilan de l'action écoulée et expose les mesures retenues pour l'année à venir. Les résultats sont ensuite évalués dans un rapport conjoint sur l'emploi réalisé par la Commission européenne et le Conseil des ministres de l'Union européenne.

286. - Traditionnellement, on distingue en Europe deux systèmes de protection sociale : ceux d'inspiration bismarckienne et ceux d'inspiration beveridgienne. Les premiers font prévaloir le principe d'assurance professionnelle liée au travail avec un financement assuré par des cotisations, alors que les seconds fondent la protection sociale sur la solidarité nationale, indépendamment de toute activité professionnelle,

[391] Ces lignes directrices intégrées se décomposent d'une part de « *grandes orientations de politique économique* » (GOPE) fondées sur l'article 121 du TFUE, et, d'autre part, de « *lignes directrices pour l'emploi* » (LDE) fondées sur l'article 148 du TFUE. Les LDE élargissent les sujets abordés aux thématiques d'éducation et de lutte contre la pauvreté.

et sont financés dans une large mesure par l'impôt[392]. Naturellement, si aucun pays européen ne correspond strictement à l'un ou l'autre de ces modèles et que la forte croissance des dépenses de chômage et de retraite a appelé à les réformer sensiblement[393], chacun s'inspire majoritairement de l'un d'eux, avec un mode de financement et une organisation qui demeurent influencés par les principes fondateurs dont ils sont issus.

287. - Le concept d'activation apparaît dans les projets de réforme des systèmes béveridgiens, au rang desquels on range communément le Royaume-Uni ou le Danemark par exemple (§1). Mais les systèmes de protection sociale construits sur des fondations bismarckiennes, tels ceux de l'Allemagne ou de l'Italie, ont également intégré les exigences européennes dans leur législation (§2). La sélection de ces quatre Etats pour l'analyse comparative a été guidée d'une part par l'intégration manifeste de la logique de l'activation qu'ils ont effectuée au sein de leur système juridique respectif, et, d'autre part, par leur appartenance à un des modèles d'Etat-providence (social-démocrate, libéral ou continental) distingués par Gösta ESPING-ANDERSEN[394].

[392] PALIER Bruno, BONOLI Giuliano. Entre Bismarck et Beveridge, crise de la Sécurité sociale et politique(s). *Revue française de science politique,* 1995, vol. 45, n° 4, p. 668-699.

[393] CHAUCHARD Jean-Pierre. Les nécessaires mutations de l'Etat Providence : du risque social à l'émergence d'un droit-besoin. *Droit social*, février 2012, p. 135 ; WILLMANN Christophe. Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? A propos de la « conditionnalité » des revenus de remplacement et autres minima sociaux. *Droit social*, 2012, p. 79.

[394] ESPING-ANDERSEN Gösta. *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris : Presses Universitaires de France, 1999, Coll. Le lien social, 310 p.

§ 1 - L'intégration de la logique d'activation dans les systèmes béveridgiens

288. - Le système dit béveridgien a été introduit au Royaume-Uni (A) après la publication en 1942 du rapport de l'économiste et homme politique britannique William BEVERIDGE (*Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services*). Il se caractérise par un principe d'universalité, puisqu'il couvre toute la population, quel que soit son statut, en offrant les mêmes prestations à tout le monde (principe d'uniformité), financées par l'impôt[395], avec une intégration de tous les risques sociaux au sein d'un même régime d'organisation (principe d'unité).

289. - Lorsqu'on se propose d'analyser le phénomène d'activation dans le prisme du modèle béveridgien anglo-saxon, il faut immédiatement rappeler que l'activation n'était pas dans la pensée de William BEVERIDGE, quand bien même considérait-il que son système de protection sociale supposait une politique de plein-emploi. Au fond, ce que nos développements entendent démontrer, c'est l'évolution du système britannique depuis les années 1990 et sa conversion au « making work pay », non plus du point de vue de ses références et fondements culturels et idéologiques – ce qui a été traité précédemment – mais sous l'influence des méthodes communautaires promouvant le concept d'activation.

290. - D'autres pays ont intégré ces carences, tel le Danemark, qui a œuvré dans la seconde partie du XX^{e} siècle pour que la période passée au chômage ne porte pas atteinte à l'employabilité de la personne. Ainsi avons-nous pu mettre en exergue l'effort remarquable réalisé en faveur de la formation professionnelle, l'objectif étant

[395] Notons cependant que, comme nous l'avons développé dans nos développements précédents, BEVERIDGE a fait une place à la cotisation et le système britannique est partiellement financé ainsi (retraites, chômage).

moins de *panser* les conséquences du chômage que de prévenir ce risque[396]. Les développements suivants se concentreront donc sur les transformations juridiques danoises réalisées à compter des années 2000, sous l'influence de la MOC, de l'OCDE et du discours européen prônant des politiques actives d'emploi et de protection sociale (B).

A. Remise en cause de l'inactivité et « making work pay » au Royaume-Uni

291. - Pour des raisons historiques et culturelles[397], le Royaume-Uni n'a pas attendu les orientations de la Commission européenne retenues au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, plaidant pour l' « activation » des politiques de l'emploi et pour la « flexisécurité »[398]. Ainsi que nous l'avons développé, la politique passive de protection des « sans-emploi » a régulièrement été remise en cause au profit d'un principe traditionnellement admis par la société anglo-saxonne de responsabilisation, justifiant des exigences légales de remise au travail. A la veille des années 2000, en 1997, le gouvernement britannique avait également mis en place un programme de politiques sociales, le « *New Deal* », visant à encourager l'activité et notamment à favoriser le retour à l'emploi des personnes sans activité. Comme l'avait noté Véronique DELARUE « *à l'été 1999, déjà 350 000 personnes bénéficiaient du programme de Welfare to Work du New Deal* »[399]. Néanmoins, au crépuscule du

[396] V. *supra* (section I, chapitre 1, PARTIE 1).

[397] V. *supra* (section II, chapitre 1, PARTIE 1).

[398] Deux mesures-phares censées permettre une « *mobilisation accrue sur le marché du travail* » des Européens pour augmenter la croissance.

[399] DELARUE Véronique. Le Working Families Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni. *Economie et statistique*, 2000, n° 335, p. 47-61.

nouveau millénaire, l'Union européenne a accompagné et amplifié nettement cette logique, en élargissant les publics visés.

292. - Si le premier Plan d'action national sur l'inclusion sociale au Royaume-Uni, publié en juillet 2001, constituait une synthèse de l'ensemble des rapports que le gouvernement britannique avait commencé à produire dans le cadre de ses efforts pour endiguer la pauvreté, le PAN 2003-2005 apporte ainsi à notre analyse des informations significatives. En effet, le gouvernement y intègre expressément les recommandations communautaires. Son plan d'action est de faire du « *work first* » (le « travail d'abord ») le pivot de ses réformes sociales. Décrivant les effets négatifs de l'inactivité professionnelle à tous les stades de la vie, il multiplie ensuite les références au « *make work possible* » (un accès facilité à l'emploi) et au « *make work pay* » (faire que le travail soit payant)[400].

293. - Le PAN de 2004, quant à lui, met en exergue les précédents succès dans la réduction du chômage grâce à « *une approche locale de traitement de l'inactivité* »,

[400] *UK National action plan on social inclusion 2003-2005*, 2003, §5-6.

plaidant ensuite pour « *un renforcement des missions des agences locales* »[401], afin notamment de « *lutter contre la longue inactivité professionnelle* »[402]. L'objectif qu'il affiche est de « *parvenir à un taux d'emploi de 80 %, ce qui implique de ramener vers l'emploi des publics bénéficiant d'allocations d'inactivité (invalides, handicapés, parents isolés)* ».

294. - Assez rapidement, ces plans d'action ont été expressément traduits dans la législation nationale. Ainsi, le Royaume-Uni a-t-il lancé en 2004 le programme *New Deal for Skills* (NDF). La principale mission de ce service de suivi des

[401] Sur ce point, notons que :
- en Angleterre, la formation liée à l'emploi pour les chômeurs de longue durée est dispensée depuis avril 2001 par les agences du service public de l'emploi *Jobcentre Plus*, placées sous l'autorité du ministère du travail et des pensions (Department for work and Pensions-DWP). Parallèlement, un service de soutien à l'intention des jeunes, baptisé « *Connexions* », a été instauré - réunissant le travail du *Careers Service, du Youth Service* et de *l'Education Welfare Service* - au sein duquel un conseiller personnel (PA) agit comme référent unique pour les jeunes ;
- en Irlande du Nord, cette compétence est dévolue au ministère de l'Enseignement supérieur, de l'Éducation complémentaire, de la Formation et de l'Emploi (DHFETE). Précisons qu'en complément, un organisme indépendant et bénévole recevant des fonds publics depuis 1970, *l'Educational Guidance Service for Adults* (EGSA), accompagne les adultes souhaitant avoir accès à des programmes de formation.
- en Ecosse, la formation des jeunes et des adultes visant à les rendre plus aptes à occuper un emploi relève du service d'orientation professionnelle dit « *Careers Scotland* », institué par le gouvernement en avril 2002. *Careers Scotland* travaille en étroite collaboration avec les individus, les établissements scolaires, les Colleges of Further Education, l'université, les organismes privé de formation et d'apprentissage et en partenariat avec les entreprises.
- au Pays de Galles, le mode d'organisation est semblable au système d'écossais depuis 2001, dans le cadre du service intitulé « *Careers Wales* ».

[402] DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS. *UK National Action Plan for Employment 2004*, september 2004. V. aussi DWP, *Building on New Deal, Local Solutions for Individual Needs*, 2004.

compétences était d'améliorer l'accompagnement proposé par le *Jobcentre Plus*, service public de placement et d'indemnisation des sans-emploi depuis 2002[403].

295. - Les personnes admissibles au programme *New Deal for Skills* pour lesquelles un manque de compétences constitue un obstacle à l'emploi doivent être âgées d'au moins 20 ans et bénéficiaires de l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker allowance*) ou d'une prestation d'assistance sociale (*incapacity benefit* ou *income support customers*). C'est dans ce cadre que les plans de formation, dits « *Trials of Skills Coaching and Skills Passports* », ont débuté en avril 2005 dans les *Jobcentre*. Les conseillers *Jobcentre Plus* sont chargés d'identifier les individus éligibles au programme de « coaching » et de formation. Un premier entretien avec le bénéficiaire conduit à une évaluation de son employabilité, à l'issue duquel un plan de développement de certaines compétences est proposé. Ce dernier se traduit par l'acquisition de « passeports-compétences », conçus pour fournir un dossier d'apprentissage et de réussite répondant aux besoins des employeurs.

296. - Le bilan réalisé par des experts indépendants en 2007 de ces dispositifs de formation et d'accompagnement vers l'emploi est assez modeste[404]. Le caractère volontaire du *New Deal for Skills* explique pour partie sa portée limitée, tout comme le fait que les parents ayant des enfants à charge[405] n'aient pas réellement fait l'objet

[403] *Jobcentre Plus* résulte du regroupement du service public de l'emploi (*Employment Service*), qui dépendait du ministère de l'Éducation et de l'Emploi et d'une partie de l'agence pour les prestations (*Benefit Agency*), qui dépendait du ministère de la Sécurité sociale. Avant la création de *Jobcentre Plus*, *l'Employment Service* administrait l''allocation de recherche d'emploi (la *Jobseeker allowance*), tandis que l'agence pour les prestations gérait les autres prestations sociales, en particulier l'allocation d'aide sociale.

[404] INSTITUTE FOR EMPLOYMENT STUDIES. *Evaluation of Year 2 of the Skills Coaching Trials and Skills.* Passports. Final Report, décembre 2007.

[405] BRADSHAW Jonathan, BENNETT Fran. *Royaume-Uni l'évaluation des progrès vers les objectifs d'Europe 2020. Une étude sur les politiques nationales,* réseau d'experts indépendants sur l'inclusion sociale de l'UE, 2012.

de mesures d'activation. Constatons par ailleurs que le taux d'emploi a peu augmenté entre 2005 et 2008, passant de 72,6 % à 72,7 %[406].

297. - Plus récemment, le Programme National de Réforme (qui remplace désormais les Plans d'Actions Nationaux) du gouvernement britannique, transmis en 2009 à la Commission européenne (*UK National Reform Programme 2009*), indique qu'il « *prend des mesures dès maintenant, en cohérence avec le Plan européen de relance économique, pour aider les individus à se remettre en activité aussi rapidement que possible* »[407]. Or, le Plan européen de relance économique[408] adopté en décembre 2008 au Conseil européen, a pour auteur… la Commission européenne. Cette référence directe à l'institution de Bruxelles offre une illustration supplémentaire de son impact sur la transformation des systèmes nationaux ; l'exécutif national développe et inscrit ses réformes *par rapport* aux orientations européennes, telles les aiguilles d'une horloge tournant dans un mouvement irrémédiable de gauche à droite.

[406] OCDE. Statistiques 2005-2008. Les données indiquées prenant en compte les femmes et les hommes âgés de 15 à 64 ans.

[407] DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS. *Royaume-Uni - Plan d'action national sur l'inclusion sociale 2009*, p. 33.

[408] Plan européen de relance économique, décembre 2008 [En ligne]. Disponible à l'adresse : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:fr:PDF [Consulté le 08 juillet 2011].

298. - Certains le déplorent en glosant sur un supposé « déficit démocratique » caractérisant les instances communautaires[409]. D'autres, dont nous sommes, mettent en lumière le pluralisme institutionnel pour rejeter cette critique, à l'instar du Professeur Andrew MORAVCSIK qui écrivait que les *« multiples contraintes institutionnelles rendent non seulement toute action arbitraire et intempestive impossible, mais elles sont l'assurance que la production issue de Bruxelles représente un très large consensus entre différentes instances et à de nombreux niveaux de gouvernement. Cela devrait constituer un gage du fait que l'UE légifère au meilleur des intérêts des citoyens* »[410].

299. - C'est dans cet esprit que le Plan européen de relance économique expose que « *la mise en œuvre de politiques d'intégration active et de stratégies intégrées de flexicurité axées sur des mesures d'activation, de reconversion et de valorisation des compétences est essentielle pour favoriser l'aptitude au travail, assurer une réinsertion professionnelle rapide des travailleurs qui ont été licenciés et éviter le chômage de longue durée. Dans ce contexte, il importera également d'assurer une protection sociale adéquate assortie de mesures d'incitation au travail* »[411]. Or, le Programme National de Réforme britannique publié en octobre 2009 y fait clairement écho en assurant que « *le gouvernement a entrepris une réforme à long terme pour*

---

[409] JENNAR Raoul Marc. *Europe, La trahison des élites*. Paris : Fayard, 2004, 251 p. ; v. également GAUCHET Marcel. Le problème européen. *La Condition politique*, Paris : Gallimard, 2005, p. 494-495. Marcel GAUCHET indique qu'« *en se développant, l'Europe politique a changé de nature, d'une manière qui eût exigé de repenser son objet et les institutions adéquates à son dessein. En n'assumant pas cette transformation et en s'acharnant à enfermer le nouveau dans le corset de l'ancien, elle est devenue un carcan anti-politique, ne répondant à aucune des attentes que les peuples placent dans une communauté politique et secrétant la désorientation et l'anxiété* »,

[410] MORAVCSIK Andrew. Le mythe du déficit démocratique européen. *Raisons politiques*, Paris : Presses de Sciences Po, mai 2003, n° 10, p. 89-93.

[411] *Plan européen de relance économique*, 2008, p. 12.

obtenir un système moderne de protection sociale permettant aux entreprises et aux particuliers de s'adapter à l'économie mondiale en mutation »[412].

300. - Sur le plan juridique, la récente réforme de la protection sociale (*Welfare Reform Act 2012*)[413] a effectivement été longuement débattue devant la Chambre des communes et la Chambre des Lords, avant de recevoir le consentement royal britannique (*Royal Assent*) – étape finale dans le processus législatif – le 8 mars 2012. Parmi les instruments de la stratégie d'activation y figurent le crédit d'impôt dit *Universal Credit* ou encore le remplacement de l'aide sociale *Disability Living Allowance* (DLA) versée aux handicapés âgés de 16 à 64 ans par le *Personal Independence Payment (PIP)* depuis avril 2013. Cette dernière prestation vient compenser une partie des coûts supplémentaires causés par les problèmes de santé ou le handicap. La différence avec l'ancienne DLA est que l'aide 'modernisée' PIP n'est plus fondée sur l'état de santé du bénéficiaire, mais sur le degré de gêne occasionné par la maladie ou le handicap… Ainsi la somme à percevoir est-elle déterminée par un professionnel de santé indépendant lors d'une évaluation individuelle de cet impact négatif sur la vie quotidienne.

301. - Si le montant reste identique à la DLA, soit entre £ 21 et £ 79 (soit environ 25 € à 94 €[414]) par semaine selon les cas, il n'en reste pas moins que l'intégration juridique d'un *degré de gêne* pour attribuer une prestation d'aide sociale modifie le principe béveridgien traditionnel d'uniformité. D'un point de vue pragmatique, il s'agit d'inciter les individus pour lesquels la maladie ou le handicap contrarient peu leur quotidien à se mettre en activité, afin d'augmenter le taux d'emploi national et de

[412] *Lisbon Strategy for jobs and growth: UK national reform programme 2009*, p. 30.

[413] La section II du Chapitre II précédent en offre une large analyse.

[414] Conversion monétaire effectuée à partir du portail Internet www.forexticket.fr selon le cours en vigueur au 15 janvier 2013.

réduire les dépenses passives. Ces dernières, qui pourraient être désignées comme un nécessaire « *voile d'ignorance* »[415] – expression reprise à l'économiste John HARSANYI[416] – permettant un traitement égal des citoyens, se voient clairement impactées par la logique d'activation, primant sur la logique traditionnelle d'assistance[417]. C'est dans cet esprit que le *Welfare Reform Act* de 2012 a également introduit un plafond sur le montant total des prestations que les personnes en âge de travailler peuvent recevoir, de sorte que ces dernières ne puissent pas recevoir plus de prestations que le salaire moyen des familles en activité.

302. - Parmi les Etats communément admis comme béveridgiens et traversés par la stratégie globale d'activation, on trouve également le Danemark, qui, après avoir adhéré au modèle allemand, a évolué vers le modèle britannique.

B. L'intensification de la stratégie européenne d'activation au Danemark

303. - Le premier Plan National d'Action danois (PNA) pour l'emploi après adoption de la stratégie de Lisbonne sous le nouveau gouvernement libéral-conservateur[418] a été présenté en 2002. Son introduction en annonce en termes nets les

[415] RAWLS John, 1987, *op. cit*. L'auteur employait cette image pour désigner le postulat que les individus acceptent un système sans savoir par avance s'ils en retireront un avantage. S'il n'était initialement probablement pas pensé pour s'appliquer précisément aux prestations sociales, on peut sans nul doute estimer que « le voile d'ignorance » prend tout autant place pour désigner ces dernières : financées par les individus membres du corps social, elles n'interviennent qu'en cas de survenance d'un risque social.

[416] HARSANYI John. Can the maximin principle serve as a basis for morality. *American Political Science Review*, 1975, vol. 59, p. 594-609.

[417] Cette redéfinition des droits sociaux est l'objet de l'article proposé par EUZÉBY Chantal. Pour une redéfinition des droits à la protection sociale en Europe. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2005, n° 491, p. 503-509.

[418] Les résultats des élections générales de novembre 2001 ont entraîné le remplacement du Premier Ministre social-démocrate Poul Nyrup RASMUSSEN par le chef de file des libéraux de droite (*Venstre*) Anders Fogh RASMUSSEN.

orientations politiques : « *Bien que le Danemark figure parmi les pays de l'UE ayant les taux d'emploi les plus élevés et un niveau de chômage des plus bas, il y a encore un grand nombre de personnes parmi la population économiquement active se situant en dehors du marché du travail* […]. *Il y a donc encore un réel potentiel pour* ***amener davantage de personnes vers l'emploi.*** *Augmenter le nombre de personnes en activité est également une condition préalable essentielle à la réalisation des objectifs de la politique économique du gouvernement, notamment la réduction des dettes publiques et le gel des impôts* »[419].

304. - Or, lorsqu'on lit la Recommandation de la Commission européenne « sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats-membres » de 2001[420] (qui regroupe le projet de rapport conjoint sur l'emploi pour 2001 et la proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi pour 2002), il est frappant de constater que le gouvernement danois lui fait directement écho. En effet, après avoir souligné que « ***les réponses des États membres aux recommandations ont été généralement constructives****, reflétant les différentes étapes de* ***mise en œuvre et de conformité avec les lignes directrices pour l'emploi****, mais, dans l'ensemble, des faiblesses importantes doivent encore être traitées et les réformes structurelles des marchés du travail européens doivent être approfondies, en particulier à la lumière des perspectives économiques moins favorables* », elle a abordé le cas danois : « *alors que le Danemark dépasse les objectifs de Lisbonne, les principaux défis pour le pays sont les suivants : - La charge fiscale globale qui est encore élevée. Les faibles différences entre les prestations et les revenus salariaux les moins élevés limitent les incitations au travail pour ces groupes à faible revenu. – La diminution des actifs en*

---

[419] *Denmark's National Action Plan for Employment 2002*, p. 4.

[420] COM (2001) 0512, Recommendation for a Council Recommendation on the Implementation of Member States' Employment Policies, 2001.

2000, alors qu'une partie importante de la population en âge de travailler est en préretraite ou vit de prestations sociales […]. *Après analyse, il apparaît que des efforts supplémentaires sont nécessaires* ***pour répondre aux lignes directrices pour l'emploi*** […]. *Le Danemark doit donc : 1. poursuivre la mise en œuvre des réformes en cours visant à réduire la pression fiscale globale sur le travail, notamment en abaissant les taux effectifs marginaux d'imposition élevés sur les bas et moyens revenus ; 2. poursuivre les mesures incitatives pour* ***encourager encore plus de gens à prendre un emploi, notamment par la poursuite de l'activation de la protection sociale*** ».

305. - Pour ce faire, le Plan National d'Action danois de 2002, loin de consister en de pieux objectifs, a été traduit juridiquement : depuis la fin 2002, la distinction entre les mesures d'activation pour les personnes relevant de l'aide sociale et les personnes relevant des services de l'emploi a été supprimée. De plus, le gouvernement danois a introduit en la même année une réduction de l'aide sociale pour tous les groupes, afin d'inciter à la recherche d'emploi. Le plafond de l'aide sociale est compris aujourd'hui entre 60 et 80 % du taux maximum de l'indemnité de chômage correspondante[421].

306. - En 2009, dans un objectif de renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi, les *Jobcenters* ont vu leur gestion confiée aux communes et l'introduction d'un système de refinancement des allocations chômage supposé les inciter aux résultats. L'année suivante, un système simplifié de placement des demandeurs

[421] BARBIER Jean-Claude. A Comparative Analysis of 'Employment Precariousness' in Europe. *Learning from employment and welfare policies in Europe* / LETABLIER M.T. (ed.), European Xnat Cross-national research papers, 2004, p. 7-18.

d'emploi a été mis en place[422] pour améliorer leur accompagnement et ainsi augmenter leur chance de reprendre une activité.

307. - Par ailleurs, en mai 2010, afin de satisfaire aux recommandations de l'Union européenne, le gouvernement a établi un Accord de Consolidation Fiscale (*Fiscal Consolidation Agreement*)[423]. Ce dernier réduit la durée de versement des allocations chômage de 4 à 2 ans à compter de juillet 2010. Sur ce point, rappelons à titre comparatif que la *jobseeker's allowance* versée au Royaume-Uni prévoit un filet de sécurité de… seulement six mois. Quant au niveau danois d'indemnisation, le taux de remplacement de base est généreux (de 90 % jusqu'à un salaire annuel d'environ 200 000 couronnes (environ 26 810 €)[424] ; il descend ensuite progressivement : à 350 000 couronnes (environ 46 920 €), il est d'environ 50 %.

[422] L'ancien classement des demandeurs d'emploi en 5 catégories a été remplacé par un modèle n'en comprenant plus que 3, sans modification quant aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi, ni quant aux attributions des caisses d'assurance-chômage concernant leur accompagnement (entretien initial de préparation au CV, conseils à la recherche d'emploi et entretiens bilan tous les 3 mois).
Le placement des demandeurs d'emploi en trois catégories s'est appliqué à l'ensemble des bénéficiaires d'une allocation (y compris l'allocation maladie), alors que le modèle en cinq catégories qui prévalait jusqu'alors n'était valable que pour les bénéficiaires de l'allocation chômage standard ("*dagpenge*"), de l'aide sociale de remplacement versée par les communes ("*kontanthjælp*") et d'une autre allocation spécifique de montant très réduit ("*starthjælp*").
Ce nouveau classement a, entre autres, permis l'harmonisation des critères pour tous les *jobcenter*. Relèvent ainsi de la catégorie 1 les demandeurs d'emploi jugés prêts à accepter une offre d'emploi susceptible de les faire réintégrer le marché du travail dans un délai maximum de trois mois.
Les individus appartenant à la catégorie 2 sont ceux qui ne répondent pas au critère pour entrer dans la catégorie 1 mais qui sont en mesure de suivre un processus d'activation. Enfin, la catégorie 3 rassemble tous les autres demandeurs d'emploi (ceux encore trop éloignés du marché du travail).

[423] *Fiscal Consolidation Agreement* [En ligne]. 2010. Disponible à l'adresse : http://uk.fm.dk/publications/2010/fiscal-consolidation-agreement-summary [Consulté le 18 novembre 2012].

[424] Conversion monétaire effectuée à partir du portail Internet www.forexticket.fr selon le cours en vigueur au 15 janvier 2013.

308. - Suivant cette même volonté d'augmenter la main d'œuvre disponible, en 2011, l'âge de départ à la retraite a également été repoussé. Le Programme National de Réforme danois de 2012 est explicite : « *le pays doit atteindre un taux d'emploi structurel de 80 % de la population des 20-64 ans en 2020* »[425].

309. - S'invitant au cœur de ce dialogue continuel entre gouvernement et instances européennes, l'OCDE, à l'occasion de la publication d'un rapport sur « la santé mentale et l'emploi au Danemark » en février 2013, a récemment indiqué à l'adresse du pays que « *si les réformes réalisées sur le régime des pensions d'invalidité et sur la flexibilité du travail sont encourageantes, il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur les problèmes de santé mentale afin que les réformes contribuent à une baisse durable du fort taux de chômage du pays* ». Aussi l'OCDE recommande-t-elle au gouvernement les mesures suivantes : « *faire en sorte que les réformes actuelles des politiques sociales et du marché du travail tiennent compte des personnes atteintes de troubles mentaux ; faciliter le passage aux études supérieures et à l'emploi des adolescents présentant des troubles mentaux* » ou encore « *trouver des moyens de rapprocher les services de la santé de ceux de l'emploi* »[426]. Il y a fort à parier que ces recommandations feront l'objet d'une traduction juridique dans les prochains mois…

310. - Comme on peut le constater après analyse, et en partage avec certains auteurs[427], l'impact des recommandations européennes et de l'OCDE, par effet de diffusion d'un même discours et par référence aux bonnes pratiques, est significatif.

---

[425] *Denmark's National Action Plan for Employment 2012*, p. 4. [En ligne]. Disponible sur : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_denmark_en.pdf [Consulté le 8 janvier 2013].

[426] OCDE. *Mental Health and work:Denmark*, february 2013, p. 5.

[427] SERRANO PASCUAL Amparo, CRESPO SUAREZ Eduardo. The government of activation policies by EU institutions. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, vol. 27, n° 9-10, p. 376-86.

S'il n'est probablement pas le seul moteur de la stratégie d'activation (la dégradation de la conjoncture économique ou la sensibilité politique des exécutifs nationaux retentissent sans nul doute sur l'adoption de politiques actives[428]), il n'en reste pas moins qu'une émulation entre Etats-membres se réalise au travers d'objectifs communs, dont le dessein peut d'ailleurs être discuté[429].

311. - Le Danemark, conservant tout à la fois une protection sociale généreuse et des taux d'emploi élevés – hommes et femmes confondus, chez tous les types d'âge –, s'est concentré à maintenir en activité ceux qui auraient pu prétendre à cesser le travail (report de l'âge de la retraite) et à intégrer au marché du travail ceux qui en étaient exclus. Parallèlement, les politiques d'activation ont consisté à mieux encadrer l'indemnisation des « sans-emploi » afin d'accélérer leur reprise d'une activité et non à modifier les règles du droit commun du travail.

312. - Par comparaison, le modèle libéral anglo-saxon remplace progressivement les prestations non conditionnées à l'activité professionnelle par des incitations fiscales au travail et combine cette orientation avec le renforcement de programmes fondés sur des exigences accrues vis-à-vis des chômeurs et des bénéficiaires de l'assistance.

313. - Pour autant, ainsi que l'a écrit Jean-Claude BARBIER, « *ces deux types idéaux d'activation de la protection correspondent à des systèmes béveridgiens. Si, dans les systèmes bismarckiens, les réformes n'ont pas été non plus négligeables, elles ont connu – on le voit d'autant mieux avec le recul du temps – des difficultés*

[428] NEWMAN Janet. The double dynamics of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, vol. 27, n° 9-10, p. 364-75.

[429] POCHET Philippe, BOULIN Jean-Yves, DUFOUR Christian. Lisbon: a failed strategy or still relevant for the future? Some tentative conclusions. *Transfer - European Review of Labour and Research*, 2009, vol. 15, n° 1, p. 139-46.

importantes, au point qu'aucun type idéal clair ne se soit imposé »[430]. Ce sont ces derniers qu'il nous faut à présent examiner.

§ 2 - La mise en œuvre des orientations européennes dans les systèmes bismarckiens

314. - Le système dit bismarckien a été introduit en Allemagne en 1883 par le Chancelier BISMARCK, se définissant par un régime obligatoire d'assurance sociale fondé sur une affiliation professionnelle et financé par des cotisations proportionnelles au salaire partagées entre salariés et employeurs[431]. Quant au mode d'organisation, il est constant depuis son origine : toutes les assurances sociales sont gérées par des organismes de droit public où les salariés et les employeurs sont représentés à égalité.

315. - L'Union européenne a inscrit l'activation des politiques de l'emploi au rang des priorités au tournant des années 2000 avec la Stratégie de Lisbonne ; cette dernière a été plus nettement ressentie et concrétisée en Allemagne (A). Ainsi a-t-elle dû faire évoluer son modèle aux fondations bismarckiennes, où le trio 'hausse du chômage, réduction des ressources tirées des cotisations donc baisse des dépenses liées au retour à l'emploi' – trois facteurs mécaniquement interdépendants – ne permettait pas d'envisager des perspectives favorables pour retrouver un marché du travail prospère. Par ailleurs, l'Histoire, le poids économique et la position géographique centrale de l'Allemagne lui a donné un rôle prépondérant dans la construction européenne, autant de raisons justifiant le choix de l'analyser.

---

[430] BARBIER Jean-Claude. Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ?, *Politiques sociales et familiales*, juin 2011, n° 104, p. 50.

[431] La protection s'est progressivement généralisée au cours du XX^{e} siècle par l'extension à des catégories de population initialement non protégées (étudiants et travailleurs indépendants).

316. - En deuxième lieu, nous examinerons le processus d'activation à l'œuvre en Italie (B), un pays dont le choix se justifie de par les fondations bismarckiennes de son modèle de protection sociale et de par sa situation géographique en faisant un « pays du Sud » de l'Europe, s'inscrivant ainsi comme indispensable complément à la typologie communément admise[432] visant pays continentaux et pays européens du Nord.

A. L'effectivité de la stratégie européenne d'activation sur la politique sociale allemande

317. - S'inscrivant dans la philosophie du « *fördern und fordern* » (littéralement, « encourager et exiger »), le gouvernement SCHRÖDER a mis en place les réformes HARTZ[433] de 2003 à 2005 dans l'objectif de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi, même peu rémunéré, plutôt que l'inactivité, et d'améliorer la formation professionnelle et le service de placement des « sans-emploi » (1). Ces réformes font directement écho aux recommandations européennes, auxquelles elles se réfèrent, s'adaptent et s'évaluent annuellement (2).

[432] V. ESPING-ANDERSEN Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton : Princeton University Press, 1990 ; on pourra aussi se reporter à André SAPIR. *Globalisation and the reform of European social models*. Bruegel policybrief, novembre 2005.

[433] Du nom de l'inspirateur de ces réformes, Peter HARTZ, ayant présidé à la rédaction d'un rapport sur « la refonte de l'Etat social allemand », et ancien directeur des ressources humaines de la société VOLKSWAGEN où il négocia des accords sur la flexibilité des horaires. La Commission de réflexion qu'il a ainsi encadrée a considérablement influencé la réforme de la gestion, du contenu et de la mise en œuvre de la politique allemande du marché du travail.

Pour une analyse complète, voir FLECKENSTEIN Timo. Restructuring Welfare for the Unemployed : The Hartz Legislation in Germany. *Journal of European Social Policy*, 2008, vol. 18, n° 2, p. 177-188.

1- La mise en œuvre de la logique d'activation par les lois Hartz

318. - C'est dans un contexte de fort taux de chômage – oscillant entre 7,9 et 9,4 % entre 1998 et 2002[434] – que la loi « Hartz I » du 23 décembre 2002 est entrée en vigueur le 1er janvier 2003[435]. Axée sur la réorganisation du service public de l'emploi, elle a simplifié les procédures d'embauche, mis en place un système d'incitations aux formations professionnelles – notamment par l'introduction de « bons de formation » – , et encouragé le travail temporaire au travers d'agences de placement privé – les *personal service agenturen (PSA)* – rattachées aux agences du service public de l'emploi (Agence fédérale du travail). Sur ce dernier point, la loi a d'ailleurs étendu les possibilités de recours au travail temporaire en supprimant la durée maximale de mission (qui était de 24 mois auparavant) et en ouvrant des possibilités de dérogation à l'obligation d'égalité de traitement et de rémunération entre intérimaires et salariés permanents.

319. - Le texte du 23 décembre 2002 a également renforcé le régime de droits et devoirs des demandeurs d'emploi en renversant la charge de la preuve sur ces derniers en cas de refus d'une offre d'emploi, c'est-à-dire qu'ils doivent désormais prouver eux-mêmes le caractère non acceptable de l'emploi.

320. - La loi « Hartz II » du 23 décembre 2002[436], quant à elle, a élaboré un système de soutien à des emplois faiblement rémunérés, les « mini-jobs » et « midi-

---

[434] Source : données Eurostat. [En ligne]. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/.

[435] Texte intégral [En ligne]. Disponible à l'adresse : http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http://www.bgblportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl102s4607.pdf&title=|%20BGBl.%20I%202002%20S.4607 [Consulté le 4 février 2012].

[436] Texte intégral [En ligne]. Disponible à l'adresse : http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http://www.bgblportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl102s4621.pdf&title=BGBl.%20I%202002%20S.4621 [Consulté le 4 février 2012].

jobs » (exonérés de cotisations sociales et d'impôt pour les salariés, avec un taux fixe d'imposition d'environ 30 % pour les employeurs, au lieu du taux de droit commun fixé à 20 %)[437]. En termes de temps de travail, aucune limite légale n'a été fixée, mais la plupart des contrats passés au titre des *mini-jobs* comptabilisent moins de 15 heures par semaine. On les trouve notamment dans le commerce de détail, qui s'en sert pour remplacer les contrats traditionnels à temps partiel[438]. Précisons que les *mini-jobs* existaient avant la loi Hartz II, dont elle n'a fait que revaloriser le plafond maximum de salaire de 325 € à 400 € mensuels, et elle a créé un échelon supérieur, les *midi-jobs*, qui eux, se situent dans une zone de rémunération allant de 401 € à 800 €. Au 1er janvier 2013, le plafond des *mini-jobs* a été relevé à 450 € et celui des *midi-jobs* à 850 €[439]. Près de 7,29 millions de personnes bénéficiaient d'un *mini-job* en mars 2012[440]. Parmi eux, seuls 4,76 millions n'avaient pas d'autre salaire que ce mini-job.

321. - La loi a également encouragé la création d'entreprises individuelles au moyen d'une nouvelle aide, l'« *Ich-AG* » (abréviation de *Ich-Aktiengesellschaft*,

[437] Une personne en *mini-job* n'a pas de droit au chômage et elle a des droits optionnels à la retraite : si le salarié en *mini-job* le souhaite, il peut s'acquitter d'une cotisation-retraite réduite de 4,9 % qui ouvre des droits similaires aux cotisations de droit commun. Un emploi *mini-job* n'ouvre pas de droits maladie dans la mesure où l'employeur ne verse pas de cotisations sociales à l'assurance-maladie. La personne peut néanmoins bénéficier d'une couverture maladie si elle a une autre activité qui lui ouvre des droits ou si elle reçoit des droits d'une autre personne de sa famille.
Les *midi-jobs*, quant à eux, sont soumis à un barème progressif de cotisations sociales jusqu'à atteindre le taux plein lorsque le salaire atteint 850 €. Une personne employée en *midi-job* a globalement les mêmes droits qu'un salarié soumis pleinement à cotisations sociales.

[438] Sur les 43,35 millions d'actifs, entre 2,4 et 7,3 millions de *mini-jobs* sont comptabilisés, selon les critères retenus. La fourchette haute se trouve atteinte dès lors que l'on considère comme *mini-jobber* toute personne rémunérée 400 € par mois au plus pour un emploi donné, et la fourchette basse dès lors que, comme le fait l'agence pour l'emploi allemande, l'on ne comptabilise que celles dont la totalité des emplois occupés ne permet pas d'atteindre ce seuil.

[439] En 2004, 1,69 million de personnes exerçait un *mini-job* en complément d'une activité rémunérée et 2,53 millions en 2011. Ceux en exerçant un comme seule activité étaient 4,8 millions entre 2004 et 4,9 millions en 2011 (dont 66 % de femmes).
Les effectifs en *midi-jobs* ont crû de 1,19 million en 2007 à 1,37 million en 2011 (dont 74 % de femmes). *Source :* données de la revue TRÉSOR-ÉCO, n° 110, mars 2013, p. 3.

[440] Source : Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, März 2012).

littéralement « société anonyme à moi tout seul ») – fusionnée en 2006 avec l'allocation de transition *Überbrückungsgeld* en un nouveau programme, le *Gründungszuschuss*. Par ailleurs, cette loi a créé des guichets uniques (*Job centers*) pour les demandeurs d'emploi par fusion des bureaux d'emploi locaux (*Arbeitsämter*) de l'Agence fédérale du travail et des services communaux.

322. - La loi « Hartz III » du 23 décembre 2003[441], entrée en vigueur le 1er janvier 2004, a quant à elle réformé le service public de l'emploi, dorénavant nommé *Bundesagentur für arbeit* (BA), en modifiant les structures de pilotage au niveau fédéral, en conférant une plus grande autonomie locale et en réorganisant les agences afin d'augmenter le taux d'encadrement des demandeurs d'emploi. En outre, le texte de loi a également organisé la fusion des dispositifs de contrats aidés ABM (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, mesures d'aides à l'emploi) et SAM (*Strukturanpassungsmaßnahmen*, programme d'adaptation des structures) et réduit leur durée maximale. Enfin, les critères d'affiliation au régime d'assurance chômage ont été durcies : la période d'affiliation minimale requise est passée de 12 mois dans les trois années précédant l'inscription à 12 mois dans les deux ans.

323. - Quatrième étape de ce vaste plan de réformes du marché du travail, la loi « Hartz IV » du 24 décembre 2003 (dont l'entrée en vigueur a été plus tardive, au 1er janvier 2005) a introduit une rupture majeure en matière d'indemnisation du chômage. Ainsi a-t-elle fusionné l'assistance-chômage (*Arbeitslosenhilfe*)[442] et l'aide

[441] Texte intégral [En ligne]. Disponible à l'adresse : http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http://www.bgblportal.de/BGBL/bgbl1f/bgbl103s2848.pdf&title=|%20BGBl.%20I%202003%20S.2848 [Consulté le 4 février 2012].

[442] L'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) était une allocation réservée aux chômeurs en fin de droits et proportionnelle à leur salaire de référence.

sociale (*Sozialhilfe*)[443] en un minimum social unique – l'« *Arbeitslosengeld II* » (*ALG II*) – pour les demandeurs d'emploi de longue durée (supérieure à un an), en soumettant cette aide à conditions de ressources et de patrimoine.

324. - Surtout, la loi a conditionné la perception de l'*Arbeitslosengeld II* à la signature d'*un contrat d'insertion* entre le demandeur d'emploi et l'agence pour l'emploi (le *Jobcenter*)[444], qui définit les engagements de deux parties pour obtenir le retour à l'emploi. Celui-ci a été couplé avec un régime de sanctions : si le demandeur d'emploi n'a pas suivi sa part du contrat, une réduction des prestations est formellement prévue.

325. - Quant à la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage (« *Arbeitslosengeld I* », *ALG I*), la réforme l'a réduite à 12 mois (18 mois pour les plus de 55 ans) au lieu de 32. Depuis l'application de cette réforme, les études empiriques ont révélé une dégradation financière de la situation des demandeurs d'emploi en fin de droits[445].

326. - En outre, cette dernière a créé un nouveau dispositif d'insertion dans le secteur non marchand (*ein-euro-jobs*) : le bénéficiaire continue de percevoir son

[443] L'aide sociale (*Sozialhilfe*) était un dispositif d'assistance forfaitaire qui visait à lutter contre la pauvreté en garantissant un revenu minimum.

[444] Par ailleurs, il est frappant de constater que parallèlement à la signature de ce contrat, les *ayants-droits* des allocataires capables de travailler ont l'obligation de s'inscrire au chômage et sont incités à rechercher activement un emploi.

[445] Avant la réforme, un demandeur d'emploi en fin de droits sans enfant touchait une allocation représentant 53 % de son salaire de référence (diminuant de 3 % chaque année). En 2013, il a droit à l'aide sociale d'un montant de 382 € mensuels (hors prise en charge des coûts de logement). Cette prestation est partiellement cumulable avec des revenus d'activité, même si le caractère incitatif est limité : après une franchise sur les 100 premiers euros, un taux de réduction de 80 % est retenu jusqu'à 800 € puis 90 % au-delà.
Source : données de la revue TRÉSOR-ÉCO, n° 110, mars 2013, p. 2.

allocation en plus d'une « compensation » d'au moins 1 € de l'heure pour un travail d'utilité publique[446].

327. - L'ampleur de la mutation idéologique ainsi opérée est telle que ses fondations conceptuelles doivent être interrogées – ce que des spécialistes de la science politique ont pu qualifier de « *matrice cognitive* »[447].

2- Des fondements conceptuels issus des propositions de la Commission européenne

328. - Si l'on replace les réformes Hartz dans la période durant laquelle l'Union européenne a nettement renforcé ses interventions dans le domaine de l'emploi et des questions sociales, on ne peut que constater leur proximité temporelle. Ainsi, c'est le 19 janvier 2001 que le Conseil européen a adopté les Lignes directrices et Recommandations aux États pour leurs politiques d'emploi[448]. Ces dernières ont permis d'indiquer les réformes à réaliser pour chaque Etat-membre.

329. - Pour l'Allemagne, la Commission européenne a ainsi inscrit au rang des priorités la « *lutte contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée* » (ligne directrice 1), la « *modernisation des services publics de l'emploi* (ligne directrice 2), la « *politique de prolongation de la vie active* » (ligne directrice 3), la « *politique de qualification et d'apprentissage tout au long de la vie* » (ligne

[446] Dès leur première année pleine d'existence, en 2005, les personnes occupants des *ein-euro-jobs* ont été plus de 200 000 ; le dispositif a continué de monter en charge jusqu'en 2009, avec plus de 320 000 emplois de ce type, puis a enregistré un fort recul en 2011, à 188 000.

[447] MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien, 1998, coll. Clefs, p. 9.

[448] 2001/63/CE : Décision du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001, Journal officiel n° L 022 du 24/01/2001 p. 18-26.

directrice 4) – quatre orientations inscrites dans le cadre du premier objectif communautaire horizontal, dit « Pilier 1 : Capacité d'insertion professionnelle ». Puis, au sein du « Pilier 3 : Capacité d'adaptation », trois priorités sont énumérées à l'adresse du gouvernement allemand : la « *modernisation de l'organisation du travail : initiatives des partenaires sociaux* » (ligne directrice 13), la « *modernisation de l'organisation du travail : cadre réglementaire* » (ligne directrice 14) et « *l'éducation et formation tout au long de la vie* » (ligne directrice 15).

330. - Or, deux Instituts de recherche financés par la Commission européenne, le *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* (RWI) et l'*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik* (ISG), ont rendu un rapport en 2002 dans lequel ils indiquent précisément que cette « *Stratégie Européenne pour l'Emploi a eu une influence notable sur la politique allemande* »[449]. Pour autant, sans contester la réalité de cet impact, le Professeur Guy TCHIBOZO relève qu'il aurait pu être plus important encore : « *l'Allemagne paraît avoir moins bien pris en compte en 2000-2001 les objectifs de la Stratégie européenne* », alors que « *Pays-Bas d'abord, Danemark ensuite, puis le groupe Autriche – Finlande – Luxembourg – Suède paraissent les plus proches des objectifs de la politique communautaire d'emploi* »[450].

331. - Aussi, le Plan National allemand d'Action pour l'emploi publié en 2002 précise nettement sa volonté d'accroître sa concordance avec les orientations communautaires : « *le présent plan d'action détaille les projets de la politique allemande de l'emploi réfléchis en conformité avec les orientations des politiques économiques des États membres et des lignes directrices pour l'emploi de l'Union*

[449] *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* (RWI) / *Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik* (ISG), Assessment of the impact of national policies in connection with the European Employment Strategy, Essen 2002, p. 3.

[450] TCHIBOZO Guy. *Emploi et politiques d'emploi dans l'Union Européenne (2000-2002)*, p. 3.

européenne »[451]. Or, ces dernières, adoptées par le Conseil européen, demandent à l'Allemagne de *« réduire particulièrement le chômage de longue durée* […] *en augmentant les politiques d'activation de la protection sociale* », de « *poursuivre la suppression des désincitations à rejoindre le marché du travail* », « *poursuivre les efforts pour réduire les impôts et les cotisations sociales* […] *afin de rendre le travail payant* »[452]. Pour ce faire, les réformes Hartz ont constitué une réponse forte de l'Allemagne à ces enjeux.

332. - Postérieur aux votes de ces quatre lois, le Plan National d'Action pour l'emploi publié par le gouvernement allemand en 2004, loin de le cacher, se réfère directement à sa « matrice cognitive » : « *les mesures prises par le gouvernement fédéral, les Länder, les partenaires sociaux et l'Agence fédérale pour l'emploi pour mettre en œuvre les orientations des politiques de l'emploi* [sont] *orientées, en particulier, autour des quatre priorités définies par la task-force européenne pour l'emploi* »[453]. Précisons que cette dernière a été créée, sur décision du Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003, en vue de procéder à un examen approfondi de la situation de l'emploi et d'identifier les réformes concrètes nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)[454].

---

[451] Plan National d'Action pour l'emploi allemand, p. 6. [En ligne]. 2002, [Consulté le 18 février 2013]. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3247&langId=fr.

[452] *Ibid.* Plan National d'Action pour l'emploi allemand 2002, p. 18.

[453] Plan National d'Action pour l'emploi allemand 2004, p. 5 . [En ligne]. 2004, [réf. du 19 février 2013]. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3249&langId=fr

[454] Ses travaux, réalisés entre avril et novembre 2003, ont donné lieu à la publication d'un rapport (Rapport « L'emploi, l'emploi, l'emploi : créer plus d'emplois en Europe » [En ligne]. 2013, [réf. du 19 février 2013].
Disponible sur : http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_fr.pdf) alertant sur la performance européenne dans le domaine de l'emploi et soulignant la nécessité urgente d'intensifier les réformes structurelles dans les États membres.

333. - La référence à cette dernière, véritable « muse des politiques nationales », est constante au fil des Plans Nationaux de Réforme. Le dernier publié par le gouvernement allemand en mars 2013 a ainsi fait un choix de mise en page plaçant les recommandations du Conseil de l'Union européenne de 2012 relatives au marché du travail en parallèle avec les actions nationales y ayant répondu :

> « *Le Conseil de l'Union européenne* [...] *recommande que l'Allemagne prenne des mesures pour la période 2012-2013 visant à :*
>
> *3. Réduire la fiscalité élevée d'une manière budgétaire neutre, en particulier sur les bas salaires, et maintenir des mesures spécifiques d'activation et d'intégration, notamment pour les chômeurs de longue durée. Créer les conditions permettant que les salaires augmentent avec la productivité. Prendre des mesures pour élever le niveau d'éducation des groupes désavantagés.* »

334. - Immédiatement, le gouvernement répond en indiquant que « *les efforts budgétaires favorables à la croissance couplés avec les tendances positives sur l'emploi et les salaires ont permis de réduire le poids des impôts et des cotisations* ». En outre, il poursuit en écrivant qu'« *entre 2008 et 2011*, *une réduction d'environ 27 % du chômage de longue durée a été obtenue. Les vastes réformes du marché du travail mises en œuvre en Allemagne au cours des dix dernières années ont joué un grand rôle dans cette réussite. L'Allemagne est le seul pays de l'Union européenne qui a réussi à* mettre un sérieux coup d'arrêt au *chômage et* à *augmenter l'emploi depuis 2007. Environ 28,9 millions de personnes occupaient des emplois*

sollicitant des cotisations à la sécurité sociale en 2012, le taux le plus élevé enregistré au cours des 20 dernières années »[455].

335. - Cette dernière phrase est révélatrice de la raison de l'accroissement des changements du système de protection sociale allemand à l'œuvre depuis le début des années 2000. En se référant explicitement aux « emplois sollicitant des cotisations à la sécurité sociale », le gouvernement fait écho à la conception bismarckienne qui structure son système social : dans l'hypothèse d'une hausse du chômage, les ressources tirées des cotisations diminuent, affectant par là même les possibilités nationales de financer des programmes de formation ou de soutien à la création d'entreprise, ce qui nuit davantage encore à la situation du marché du travail.

336. - Dès lors, pour pallier les carences du modèle bismarckien sans changer ses fondations ni sa philosophie initiale[456], les politiques d'activation et d'intégration sur le marché du travail ont été régulièrement encouragées par l'Union européenne et rapidement mises en œuvre sur le plan national comme autant d'éléments de réponse.

337. - Structuré sur le même mode de financement, le système de protection sociale italien s'est également illustré par l'intégration des recommandations communautaires à son arsenal législatif.

[455] *Germany : National Reform Programm 2013*, p. 11.

[456] MANDIN Lou, PALIER Bruno. *L'intégration européenne : entre dynamique institutionnelle et recomposition de l'Etat*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

B. Les réformes du marché du travail en Italie et la stratégie européenne pour l'emploi

338. - Pour mieux saisir l'ampleur des mutations engagées par l'Italie à compter des années 2000 sous l'impulsion européenne (2), il nous faut rappeler les traits caractéristiques de la protection sociale italienne du XX^{e} siècle (1).

1. Un système d'indemnisation des « sans-emploi » peu développé

339. - Historiquement, en matière de protection contre le chômage, l'Italie a fait figure de pays pionnier dans l'instauration d'une assurance obligatoire contre le chômage – le deuxième pays européen, huit ans après le Royaume-Uni. Malgré ce choix avant-gardiste, l'évolution de la politique publique italienne a progressivement divergé[457] des autres pays européens qui opéraient des progrès significatifs dans ce domaine. Ainsi, au lieu de développer – parallèlement au volet assurantiel – des régimes d'aide non fondés sur un régime de cotisations, l'Italie n'a cessé de développer un modèle politique basé presque exclusivement sur un pilier assurantiel très mal financé, alors qu'aucune aide sociale ni revenu minimum n'étaient présents. L'examen de la couverture du régime assurantiel fait apparaître des taux de remplacement très faibles et un nombre très limité de bénéficiaires[458].

340. - Cette caractéristique est révélatrice des choix italiens réalisés au XX^{e} siècle : la primauté donnée à ceux qui occupaient déjà un emploi plutôt qu'une politique

[457] RANGONE Marco, SOLARI Stefano. From the Southern-European model to nowhere : the evolution of the Italian capitalism, 1976-2011. *Journal of European Public Policy*, Londres : Routledge, septembre 2012.

[458] GEROLDI Giovanni. Ammortizzatori sociali e incentivi all'impiego nel quadro dei nuo vi strumenti di politica del lavoro. *L'assistenza sociale,* 1997, n° 3, p. 95-114.

d'insertion des exclus du marché du travail. Ainsi par exemple, pour permettre aux travailleurs subissant une réduction partielle ou totale de travail de conserver un certain niveau de rémunération, une caisse de compensation salariale, la « *Cassa Integrazione Guadagni* » (C.I.G.), a été mise en place au moyen d'un contrat collectif de travail, en date du 13 juin 1941, concernant les ouvriers de l'industrie du Nord du pays[459]. Une allocation de remplacement équivalent à 75 % du salaire correspondant aux heures de travail non effectuées pendant un maximum de trois mois (renouvelable une fois) étaient versée aux ouvriers concernés. Juridiquement, il s'agissait là de la mise en place d'un dispositif de chômage partiel. Au-delà d'un simple intérêt de pacification des rapports sociaux dans ces périodes-là de fluctuations à la baisse de l'activité productive, l'objectif était également de permettre au secteur industriel de maintenir à disposition ses ouvriers en évitant leur mobilité vers des secteurs en expansion, et, partant, d'éviter les crises de l'industrie qu'aurait causé un éventuel affaiblissement logistique[460].

341. - Pour autant, ces initiatives ne doivent pas masquer l'exclusion de certaines catégories de la population (artisans, apprentis, artistes, jeunes…) du système indemnitaire d'ensemble, inhérente aux caractéristiques de la « *Cassa Integrazione* », une problématique particulièrement au cœur du débat social à la fin des années 1990[461]. Notons en effet que le travail autonome occupe une place plus importante en Italie qu'ailleurs en Europe (22 % de l'emploi total en 2002)[462].

---

[459] CHERCHI Tonino. *La cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*. Milano : Éd. Giuffré, 1958.

[460] SALVATI Michele. Breve storia della concertazione all'italiana. *Stato e Mercato,* 2000, n° 60, p. 447-476.

[461] CAIRE Guy, SUPIOT Alain. Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. *Tiers-Monde*, 2002, vol. 43, n° 171, p. 710-712.

[462] ISTAT. *Rapporto annuale : la situazione des paese nel 2002*, Rome, 2003.

342. - A l'heure où nous écrivons ces lignes, le système d'indemnisation *du chômage partiel* distingue deux types de prestations : celle versée par la « *Cassa Integrazione Guadagni ordinaria* » (CIGO)[463], fonds d'indemnisation en cas de chômage ordinaire dû à des difficultés temporaires d'entreprises du secteur industriel et artisanal et celle versée par la « *Cassa Integrazione Guadagni straordinaria* » (CIGS)[464] indemnisant le chômage partiel extraordinaire servi en cas de restructuration ou de crise spécifique à l'entreprise.

343. - *Au-delà de l'hypothèse du chômage partiel*, il faut noter que l'assurance chômage italienne a conservé sa caractéristique de ne lier les prestations-chômage qu'au seul pilier assurantiel. Tous les travailleurs salariés et non-salariés doivent être affiliés au régime général obligatoire d'assurance (*Assicurazione Generale Obbligatoria*, AGO). Résultant d'une convention privée entre les organisations patronales et syndicales, l'AGO fonctionne par le versement de cotisations privées, mais auxquelles s'ajoutent des cotisations complémentaires de l'Etat. Les travailleurs de certaines professions (dont notamment les avocats, les médecins, les architectes et les ingénieurs) sont obligatoirement affiliés à des fonds spécifiques en fonction de leur catégorie professionnelle. En revanche, il n'existe pas de régime d'assistance chômage.

---

[463] C'est l'employeur qui est chargé de faire une demande motivée auprès de *l'Istituto Nationale Previdenza Sociale* (*INPS)* dans un délai de 25 jours qui suivent la réduction de l'horaire de travail des salariés. Le montant de la prestation est égal à 80 % de la rémunération totale correspondant aux heures non travaillées.
Notons que l'INPS, personne morale de droit public placée sous la double surveillance du ministre du Travail et de celui du Trésor, recouvre toutes les cotisations sociales des salariés du secteur privé (à l'exception des marins) et sert l'ensemble des prestations de sécurité sociale, dont les allocations de chômage.

[464] Les prestations sont servies à une double condition : l'employeur doit faire une demande auprès de l'INPS dans un délai de 25 jours qui suivent la réduction de l'horaire de travail des salariés et un décret du Ministère doit être publié. Le montant de la prestation est égal à 80 % de la rémunération totale correspondant aux heures non travaillées.

2. L'intégration du concept d'activation dans la législation italienne

344. - C'est avec cette caractéristique italienne de prégnance du travail indépendant que les politiques d'activation ont dû composer, « *clairement prises au piège de cette faiblesse de la couverture indemnitaire* » indiquent d'ailleurs Florence LEFRESNE et Carole TUCHSZIRER[465].

345. - Venant modifier le décret législatif n° 181 du 21 avril 2000 portant dispositions pour faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande de travail, le décret législatif n° 297 du 19 décembre 2002 était déjà venu opérer des évolutions significatives du système public de placement en Italie, dans le sens d'une activation des dépenses publiques de l'emploi *(a)*. Près d'une décennie plus tard, la réforme FORNERO portant « *réforme du marché du travail dans un objectif de croissance* », approuvée par le Parlement italien le 28 juin 2012[466], s'est caractérisée par de nouveaux apports relatifs aux politiques actives *(b)*.

a) Décret du 19 décembre 2002 : un lien nouveau entre l'indemnisation et la recherche d'emploi

346. - Le décret législatif n° 297 du 19 décembre 2002, intervenu un an après la présentation par le gouvernement du Livre Blanc sur le marché du travail[467], ne doit

[465] LEFRESNE Florence, TUCHSZIRER Carole. Dynamiques d'insertion et politiques d'emploi : une comparaison de six pays européens (Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni). *Mutations des relations entre emploi et protection sociale* / CNRS Économie. Paris : CNRS, septembre 2006, p. 13.

[466] Legge 28 giugno 2012, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* [En ligne]. Consulté le 18 décembre 2012. Disponible à l'adresse : www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/3027E62A-93CD-444B-B678-C64BB5049733/0/20120628_L_92.pdf

[467] Rédigé à la demande du Ministre du travail et de la protection sociale Roberto MARONI, sous la direction de l'économiste Marco BIAGI et présenté en octobre 2001, le *Livre Blanc sur le marché du travail* proposait un renforcement du système incitatif, la rationalisation et la libéralisation du système de placement des demandeurs d'emploi et une réforme de l'assurance chômage.

pas être considéré comme un acte juridique venu modifier des éléments accessoires actés deux ans et demi plus tôt. En effet, dès son article premier, c'est formellement une nouvelle définition de la personne au chômage qui est introduite, attribuant désormais ce statut à « *toute personne sans emploi, immédiatement disponible et à la recherche d'une activité selon les modalités définies avec les services compétents* »[468]. Or, le décret législatif n° 181 du 21 avril 2000, auparavant applicable, n'exigeait pas que l'intéressé soit à la recherche d'un emploi dans ce processus individualisé établi avec les services compétents**.**

347. - Concrètement, après la signature d'une déclaration attestant d'une « *disponibilité immédiate à la réalisation d'un travail* », le travailleur est pris en charge par le Centre de l'emploi, en italien *Centro per l'impiego* (CPI). Ce dernier fixe alors un premier entretien dans les trois mois suivants l'inscription effective du demandeur d'emploi. Au cours de celui-ci, l'intéressé s'accorde avec son conseiller sur un plan d'actions visant à la réinsertion sur le marché du travail. A cette fin, le décret législatif précise que les propositions doivent être définies selon le niveau d'études et le profil de la personne et qu'elles peuvent consister en des actions de formation ou en des stages en entreprise permettant d'en améliorer l'employabilité.

348. - Quant au régime juridique, le décret prévoit deux hypothèses de perte du statut de demandeur d'emploi indemnisé : d'une part, s'il oppose un refus injustifié à une offre d'emploi, qu'il s'agisse d'un emploi à durée indéterminée, à durée déterminée ou intérimaire, d'*une durée d'au moins huit mois* et qui se situe dans son bassin d'emploi, à une distance de son domicile inférieure à un maximum déterminé au

---

[468] Decreto legislativo 19 dicembre 2002, *Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000* [En ligne]. Consulté le 18 décembre 2012. Disponible à l'adresse : www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/611F2FE0-66EC-448D-83EE-E956247CDE74/0/01_DLgs19dicembre2002n297.pdf

niveau régional ; d'autre part, s'il ne se présente pas à une *convocation des « services compétents »*, c'est-à-dire du CPI ou de l'un des opérateurs habilités par la région à participer au service public de l'emploi.

349. - Ainsi, la lecture du décret législatif du 19 décembre 2002 établit un lien juridique nouveau entre la recherche d'emploi et l'indemnisation. Si, *a priori*, cette articulation semble tout à fait logique sur le plan des principes, il y a là un changement majeur de paradigme : antérieurement, la perte d'emploi entraînait le versement des indemnités de chômage, alors conçues comme d'automatiques revenus de remplacement ; depuis le décret du 19 décembre 2002 entré en vigueur au 30 janvier 2003, pour se voir indemnisé, l'individu doit faire la démarche de s'intégrer dans un processus individualisé aux modalités obligatoires imposés par les services italiens de l'emploi.

350. - C'est cette transformation capitale qui permet d'y voir là une logique d'activation des prestations et des personnes, dans la mesure où celles refusant de s'inscrire dans ce cadre juridique de suivi et d'échanges réguliers avec le CPI se voient retirer leur statut de demandeur d'emploi indemnisé.

351. - A l'instar des politiques à l'œuvre en Allemagne, l'Italie a donc apporté de semblables mécanismes, faisant ainsi évoluer son modèle aux fondations bismarckiennes, où la combinaison des facteurs mécaniquement interdépendants hausse du chômage, réduction des ressources tirées des cotisations donc baisse des dépenses liées au retour à l'emploi ne permettait pas d'entrevoir une amélioration de l'économie et du marché du travail. Par là même, l'intégration dans la législation italienne de la logique d'activation semblait permettre une conservation de la philosophie initiale du modèle italien basé sur le pilier assurantiel.

352. - Néanmoins, il est clair que l'activation ne permet pas de résoudre tous les maux, « *celle-ci ne pouvant emprunter le canal de l'indemnisation* »[469] quand on sait l'importante part des travailleurs indépendants, des jeunes entrant sur le marché du travail ou encore des travailleurs précaires ne remplissant pas les conditions d'octroi qui se voient exclus de la couverture indemnitaire.

353. - La genèse des solutions apportées par le texte du 19 décembre 2002 mérite d'être interrogée. Or, on a relevé que son vote était intervenu un an après la publication du Livre Blanc italien présenté en octobre 2001[470]. Précisément, avant d'analyser les politiques du marché du travail en vigueur, actives et passives, puis de formuler des recommandations concernant les politiques futures, ce rapport commence par un tour d'horizon des recommandations de l'UE en matière de politique de l'emploi… Par ailleurs, sa deuxième partie débute par un premier chapitre sur l'Europe, dans lequel la coordination ouverte pour l'emploi et les bonnes pratiques en Europe sont détaillées[471]. Enfin, l'introduction de ce rapport, rédigée et signée par le Ministre du travail d'alors Roberto MARONI se réfère explicitement à sa muse : « *Les recommandations adressées à l'Italie par l'Union européenne dans le cadre du processus de Luxembourg ont souligné* […] *l'échec des politiques mises en œuvre visant à améliorer significativement les caractéristiques de notre marché du travail. Pour cette raison, à partir des directives européennes, le gouvernement a l'intention de procéder, en appui avec ce Livre blanc, à un programme législatif dirigé vers la*

[469] *Ibid.* LEFRESNE Florence, TUCHSZIRER Carole, 2006, p. 16.

[470] *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia - Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, ottobre 2001 [En ligne]. Consulté le 22 décembre 2012. Disponible à l'adresse : http://www.camera.it/temiap/libro_bianco_lavoro.pdf

[471] Parmi elles, figurent des exemples de restructuration des agences pour l'emploi, ce que la loi BIAGI de 2003 opéra en confiant la gestion directe de la formation professionnelle et de la sous-traitance aux groupes de travail temporaire (Adecco, Manpower, Randstad, Vedior...), en lieu et place des agences publiques pour l'emploi.

promotion d'une société active ». C'est dans cet esprit que le Livre blanc détaille les réformes à opérer, dans la droite ligne des recommandations de l'UE, et en faisant la promotion d'un nouveau système d'incitations à l'activité et d'amortisseurs sociaux, contribuant à la réalisation d'un équilibre entre flexibilité et sécurité.

354. - Si la période 2000-2003 s'est véritablement caractérisée par l'enclenchement d'une dynamique multipliant les références aux bonnes pratiques européennes et aux expertises croisées (*peer reviews*), engageant le système italien vers davantage de coordination avec les recommandations européennes, il n'y a pas eu de réformes majeures du système de protection sociale jusqu'en 2012. Les transformations législatives italiennes se sont en effet axées sur la flexibilisation du marché du travail[472], qui ne fait pas ici l'objet de notre propos[473].

b) Loi du 28 juin 2012 portant réforme du marché du travail : un renforcement de l'activation

355. - La loi FORNERO[474] approuvée par le Parlement italien le 28 juin 2012[475] a constitué une étape supplémentaire dans la transformation du système de protection

[472] La réforme BIAGI du 14 février 2003, complétée par le décret législatif du 10 septembre 2003, opère d'importants changements de la réglementation du travail. Elle introduit principalement de nouveaux instruments de flexibilité, tels que le temps partagé (« *job-sharing* »), la location de main-d'œuvre (« *staff leasing* ») ou le travail à la demande (« *job on call* ») afin d'enrayer le travail précaire ou atypique (env. 6,9 millions de personnes en 2002) et le travail dissimulé (estim. env. 5 millions de personnes soit 27 % du PIB en 2002).
Les données fournies par EUROSTAT indiquent que le taux de chômage italien est passé de 8,8% en 2003 à 5,8 % début 2007, soit une baisse de 3 points en 3 ans (ces statistiques ne se réfèrent néanmoins pas à la qualité des emplois créés).

[473] Nous avons en effet démontré en introduction de notre travail de recherche que les termes d'activation des dépenses ou des personnes et les renvois aux politiques de flexibilité, s'ils sont parfois utilisés par certains auteurs comme synonymes, doivent être nettement distingués, la logique d'« activation » des droits sociaux en Europe s'inscrivant dans un mouvement législatif plus large que les techniques de flexisécurité, qui ne sont que des composantes d'une transformation plus profonde du droit à la protection sociale en Europe (v. *supra*).

[474] Du nom de la Ministre du travail et de la protection sociale, Elsa FORNERO.

sociale italien[476]. Comme le décret législatif n° 297 du 19 décembre 2002, cette loi, entrée en vigueur le 18 juillet 2012, est à nouveau venue modifier des éléments établis dans le décret n° 181 du 21 avril 2000 dont certaines dispositions avaient toujours continué à rester en œuvre.

356. - Ainsi, à l'instar des réformes allemandes, et notamment de la loi Hartz de 2005, un nouveau système de prestations a été acté avec la fusion de l'allocation de chômage 'ordinaire' et de l'allocation de chômage 'à pré-requis restreints' en une nouvelle prestation généralisée, appelée l'*ASPI* (*Assicurazione Sociale Per l'Impiego*)[477] et réservée aux personnes ayant travaillé durant au moins 2 ans et ayant cotisé au moins 52 semaines au cours des 24 mois précédant la perte involontaire de leur emploi[478]. La durée maximale d'indemnisation prévue par la loi constitue une avancée puisqu'à compter du 1er janvier 2017, la nouvelle prestation *ASPI* pourra être versée pour une période limitée à 12 mois (18 mois pour les assurés âgés de plus de 55 ans) contre auparavant 8 mois (ou 12 mois si l'allocataire est âgé de 55 ans ou plus). Le montant d'indemnisation acté pour les bénéficiaires, quant à lui, sera fonction de la rémunération reçue dans les deux ans précédant l'ouverture des droits ; il est fixé à 75

---

[475] Legge 28 giugno 2012, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* [En ligne]. Consulté le 18 décembre 2012. Disponible à l'adresse : www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/3027E62A-93CD-444B-B678-C64BB5049733/0/20120628_L_92.pdf

[476] Notons que cette « *réforme du marché du travail dans un objectif de croissance* » opère parallèlement de nombreux changements en matière de droit du travail, notamment en supprimant l'article 18 du *Statuto dei lavoratori* – « statut des travailleurs » – institué en 1970 et qui imposait aux entreprises de plus de quinze salariés une obligation de réintégration pour les salariés dont le licenciement était annulé par le juge.
La réforme prévoit un système d'indemnisation compris entre 12 et 24 mois de salaire.

[477] Ce nouveau système d'indemnisation du chômage sera progressivement mis en place en Italie jusqu'en 2015, année à l'issue de laquelle l'ASPI demeurera la prestation chômage de référence.

[478] Pour les travailleurs qui ne répondent pas aux conditions d'octroi de la prestation *ASPI*, les paragraphes 20 à 24 de la loi créent une allocation dite « *mini-ASPI* », pouvant être versée aux travailleurs en capacité de démontrer qu'ils ont travaillé au moins 13 semaines au cours de la dernière année. Notons qu'auparavant, la prestation équivalente qui existait pour ces publics-là exigeait 78 jours de travail (environ 11 semaines) au cours des 12 derniers mois…

% du salaire mensuel, dans la limite d'un plafond maximum versable de 1119 € bruts mensuels (allocation ainsi plafonnée pour un salaire de référence supérieur ou égal à 2015 €).

357. - Par ailleurs, le champ des demandeurs d'emploi indemnisés s'élargit en intégrant trois catégories de travailleurs jusqu'à exclues de l'indemnisation par le CPI, à savoir les apprentis, les membres des coopératives et les artistes, ce qui constitue une avancée sociale louable.

358. - Néanmoins, la loi FORNERO a confirmé le principe de dégressivité de l'*ASPI*, réduite à 60 % du salaire mensuel de référence après six mois et à 45 % après le douzième mois, ce qui constitue une technique d'activation des individus particulièrement dure si l'on se place dans la situation d'une recherche d'emploi infructueuse perdurant dans le temps.

359. - Par ailleurs, notons que l'activation ne concerne pas seulement les bénéficiaires de l'assurance sociale : le paragraphe 35 de la loi exige que l'*Istituto Nationale Previdenza Sociale* (INPS) mette à la disposition des services de l'emploi sa base de données électroniques contenant les données individuelles des bénéficiaires de l'aide sociale (situation familiale, lieu de résidence, prestations de sécurité sociale perçues…). Cette mesure, consistant en un croisement des fichiers entre bénéficiaires de l'assurance sociale et bénéficiaires de l'assistance sociale, a pour objectif d' « activer » ces derniers en les incitant à prendre (ou reprendre) une activité.

360. - Ainsi, la lecture du texte du 28 juin 2012 frappe par les progrès égrenés pour les « sans emploi » et, parallèlement, par les rudesses – voire les reculs – les affectant. Enfin, les derniers paragraphes de la loi (§ 48 et suivants) plaident pour un renforcement du rôle des politiques actives de l'emploi dans l'amélioration de l'employabilité des personnes. Pour ce faire, le texte décline cinq principes que le

gouvernement est désormais tenu de respecter dans la rédaction des décrets législatifs : le renforcement de l'activation des bénéficiaires de l'assistance sociale, l'optimisation de la qualification professionnelle des jeunes entrant sur le marché du travail, l'amélioration de la formation continue des travailleurs, la reconversion rapide des travailleurs remerciés par leur entreprise et l'amélioration constante du placement des individus les plus éloignés du marché du travail.

361. - La parenté de telles politiques actives en Italie ne fait aucun doute selon certains auteurs, à l'instar d'Alain FABRE qui a récemment publié un rapport intitulé « *L'Italie de Mario MONTI : la réforme au nom de l'Europe* », dans lequel il soutient l'idée que ce pays « *a fait de la contrainte de l'intégration européenne le principal levier d'une stratégie de croissance*[479] *permettant de sortir de son surendettement et de sa sous-productivité* »[480].

362. - Dans ses recommandations annuelles par pays publiées le 29 mai 2013, la Commission européenne salue le fait qu'« *une réforme du marché du travail de grande envergure a été adoptée en juin 2012 pour face aux rigidités et à la segmentation du marché du travail* »[481]. Néanmoins, elle souligne sa prudence et se veut offensive en pointant les carences qu'il convient d'enrayer : « *La réforme doit être complétée par l'adoption de textes d'application en cours et sa mise en œuvre concrète sur le terrain soigneusement surveillée. Par ailleurs, les services publics de l'emploi doivent encore être intégrés dans l'administration des allocations de chômage pour soutenir la mise en œuvre des stratégies d'activation* ». Au paragraphe

[479] Au dernier trimestre 2012, l'OCDE saluait les réformes portées en 2012 par Mario MONTI et estimait leur contribution additionnelle sur la croissance italienne entre 0,3 % et 0,4 % par an sur le PIB : OCDE. « *Italy : Reviving growth and productivity* », septembre 2012.

[480] FABRE Alain. *L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe*. Paris : Institut de l'entreprise, 2013, Coll. Les notes de l'Institut, 95 p.

[481] Commission européenne, recommandations annuelles pour l'Italie, 29 mai 2013, § 14 [En ligne]. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_italy_en.pdf

15, elle poursuit : « *Le chômage des jeunes et la proportion de jeunes sans activité, sans diplôme ou sans formation ont continué à augmenter, atteignant respectivement 37% et 21,1% en fin d'année 2012. La participation des femmes au marché du travail reste faible* […]. *Les transferts sociaux hors pensions ne sont pas suffisamment axées sur la lutte contre la pauvreté et sur la promotion de l'inclusion sociale* ».

363. - Au paragraphe 19 de ses recommandations pour l'Italie, la Commission européenne indique, pour son analyse, tenir compte « *non seulement de la pertinence des politiques budgétaires et socio-économiques italiennes mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, compte tenu de la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de celle-ci aux futures décisions nationales* ». On ne saurait être plus explicite. Ce constat établi, elle détaille alors ses recommandations pour l'Italie, en ajoutant que cette dernière :

> « *devrait veiller à ce que ces recommandations soient mises en œuvre intégralement et dans les délais* » :
> « *Prendre de nouvelles mesures pour favoriser la participation au marché du travail, en particulier des femmes et des jeunes, par exemple à travers ''une garantie pour la jeunesse''* [481].
> *Renforcer l'éducation et la formation professionnelle, assurer des services publics de l'emploi plus efficaces et améliorer les services d'orientation et d'insertion professionnelle pour les étudiants de l'enseignement supérieur.*

[482] Cette proposition figure comme proposition-clé au sein du « paquet en faveur de l'emploi des jeunes » lancé par la Commission européenne en décembre 2012. Visant tous les jeunes âgés de moins de 25 ans, elle consiste à leur communiquer une offre convenable d'emploi, de formation continue, d'apprentissage ou de stage dans un délai de quatre mois à compter de leur sortie de l'enseignement formel ou de leur inscription en tant que demandeur d'emploi.

Réduire les désincitations financières pour le deuxième parent du ménage qui travaille ».

364. - Qu'importe qu'on la qualifie de guide ou de bâton[483] : on ne peut contester que cette procédure annuelle – dont la Commission européenne constitue le principal moteur – constitue une véritable incitation à l'harmonisation des politiques nationales des Etats-membres, ainsi engagés dans une forte dynamique de coordination et de promotion de politiques sociales actives.

365. - Il n'en reste pas moins que ces dernières ont été déclinées différemment selon les fondations des systèmes sociaux et les cultures nationales multiples astreintes à cette stratégie européenne.

[483] RIVIERE Dominique. La construction européenne : le guide et le bâton. *L'Italie, un destin européen*, *Questions internationales*, Paris : La Documentation française, janvier-février 2013, n° 59.

Section II :

L'hétérogénéité des formes d'activation selon les Etats membres

366. - Si les politiques actives ont pour objectif d'optimiser les possibilités d'insertion ou de réinsertion des personnes sur le marché du travail, en particulier de celles qui s'en trouvent le plus éloigné, leur contenu diverge selon la culture nationale des pays européens et selon le mode de fonctionnement institutionnel de chaque système social. Pour parvenir à ce constat, nous avons comparé les changements normatifs réalisés depuis les années 2000 dans différents Etats-membres, c'est-à-dire durant une période suffisamment longue s'inscrivant avant et pendant la crise économique des années 2008-2013.

367. - Ainsi, on constate que la logique d'activation à l'œuvre au Royaume-Uni, en l'Allemagne et en l'Italie est fondée sur la limitation des dispositifs de protection sociale et sur la création d'emplois faiblement qualifiés (§1), alors que les Etats de l'aire scandinave (Danemark, Suède, Pays-Bas) ont fait des politiques actives une stratégie de retour durable au marché du travail régulier (§2).

368. - Au fond, ces deux déclinaisons de la logique d'activation témoignent de deux conceptions différentes de la solidarité, et, partant, de l'Etat-providence.

§ 1 - L'activation axée sur la limitation des dispositifs de protection sociale et sur la création d'emplois faiblement qualifiés

369. - Les politiques actives de protection sociale visées ici sont celles qui partent du postulat que l'indemnisation d'un risque social peut constituer un facteur de désincitation au travail. Dès lors, il s'agit d'engager des réformes visant d'abord à limiter les dispositifs assurantiels de protection sociale selon trois variables : le champ des bénéficiaires, le taux de remplacement et la durée de perception des allocations de chômage.

370. - L'Allemagne est caractéristique de cette conception de l'activation. En effet, la loi « Hartz III » du 23 décembre 2003, entrée en vigueur le 1er janvier 2004, a durci les critères d'éligibilité au régime d'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*, *ALG I*) : la période d'affiliation minimale requise est passée de 12 mois dans les trois années précédant l'inscription à 12 mois dans les deux ans. Quant à la durée d'indemnisation de l'assurance-chômage, la loi « Hartz IV » du 24 décembre 2003 l'a réduite à 12 mois (18 mois pour les plus de 55 ans) au lieu de 32.

371. - Outre le durcissement des règles indemnitaires, la loi (Hartz IV) a conditionné la perception de l'*Arbeitslosengeld II* à la signature d'*un contrat d'insertion* entre le demandeur d'emploi et les services pour l'emploi (les *Jobcenter*)[484], qui définit les engagements de deux parties pour obtenir le retour à l'emploi. Celui-ci est assorti d'un régime de sanctions : si le demandeur d'emploi n'a pas suivi sa part du contrat, une réduction des prestations est formellement prévue. Sur ce point, il y a donc eu une véritable cohérence entre la loi Hartz IV et la première des

[484] Par ailleurs, il est frappant de constater que parallèlement à la signature de ce contrat, les *ayants droit* des allocataires capables de travailler ont l'obligation de s'inscrire au chômage et sont incités à rechercher activement un emploi.

lois Hartz, qui a renforcé le régime de droits et devoirs des demandeurs d'emploi en renversant la charge de la preuve sur ces derniers en cas de refus d'une offre d'emploi, c'est-à-dire qu'il leur revient de prouver eux-mêmes le caractère non acceptable de l'emploi.

372. - Ce passage de l'indemnisation automatique que justifiait la perte d'emploi à l'indemnisation conditionnée au comportement de l'individu n'est pas propre à l'Allemagne. L'Italie l'avait précédée un an auparavant : par décret législatif du 19 décembre 2002, un lien juridique nouveau avait été établi entre la recherche d'emploi et l'indemnisation[485]. Ce faisant, le texte avait mis fin au versement des indemnités de chômage conçues comme d'automatiques revenus de remplacement suite à la perte d'emploi : pour se voir indemnisé, l'individu doit faire la démarche de s'intégrer dans un processus individualisé aux modalités obligatoires imposés par les services italiens de l'emploi. A défaut, il se voit retirer leur statut de demandeur d'emploi indemnisé.

373. - Ce trait législatif commun avec l'Allemagne permet de caractériser la conception de l'activation retenue : celle-ci devenant « *le support d'une responsabilité purement individuelle du demandeur d'emploi* »[486], ce que la loi d'Outre-Rhin « Hartz III » ne masquait pas : « *soutenir et exiger* », tel était le principe expressément formulé en introduction du texte.

374. - Une telle approche était déjà présente dans les politiques sociales du Royaume-Uni des années 1996-1997, le marqueur juridique symbolique ayant été le remplacement des indemnités de chômage par l'allocation du demandeur d'emploi, basée sur l'obligation de rechercher activement un emploi.

---

[485] Pour aller plus loin, v. TIRABOSCHI Michele. *La riforma del collocamento ei nuovi Servizi per l'impiego : commentario al decreto legislativo 19 dicembre 2002 n° 297*. Milano : Giuffrè, 2003, 450 p.

[486] LEFRESNE Florence, TUCHSZIRER Carole, 2006, *op. cit.*

375. - Cette politique du *New Deal* fondée sur un régime de recherche d'emploi intensive était d'autant plus nouvelle qu'elle visait à la (re)mise en activité de groupes très divers : primo-accédants à l'emploi, familles monoparentales, handicapés… Clairement, ce n'est donc pas seulement les prestations à caractère assurantiel qui se sont vues engager dans une dynamique d'activation mais également les dispositifs assistanciels de protection sociale.

376. - Récemment encore, le remplacement de l'aide sociale *Disability Living Allowance* (DLA) versée aux handicapés âgés de 16 à 64 ans par le *Personal Independence Payment (PIP)* depuis avril 2013 – non plus fondée sur l'état de santé du bénéficiaire, mais sur le degré de gêne occasionné par la maladie ou le handicap – témoigne de cette volonté d'inciter les individus pour lesquels la maladie ou le handicap contrarient peu leur quotidien à se mettre en activité.

377. - La loi allemande « Hartz IV » de 2004 s'était ainsi inscrite dans le même sillage par une rupture majeure en matière d'indemnisation du chômage consistant à fusionner l'assistance-chômage (*Arbeitslosenhilfe*)[487] et l'aide sociale (*Sozialhilfe*)[488] en un minimum social unique – l'« *Arbeitslosengeld II* » (*ALG II*) – pour les demandeurs d'emploi de longue durée (supérieure à un an), en soumettant cette aide à conditions de ressources et de patrimoine.

378. - En Italie, outre le fait qu'elle ait confirmé le principe de dégressivité de la prestation de chômage *ASPI* (*Assicurazione Sociale Per l'Impiego*), réduite à 60% du salaire mensuel de référence après six mois et à 45% après le douzième mois, la loi « Fornero » du 28 juin 2012 s'adresse également aux bénéficiaires de l'assistance

[487] L'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) était une allocation réservée aux chômeurs en fin de droits et proportionnelle à leur salaire de référence.

[488] L'aide sociale (*Sozialhilfe*) était un dispositif d'assistance forfaitaire qui visait à lutter contre la pauvreté en garantissant un revenu minimum.

sociale : le paragraphe 35 de la loi exige que l'*Istituto Nationale Previdenza Sociale* (INPS) mette à la disposition des services de l'emploi sa base de données électroniques contenant les données individuelles des bénéficiaires de l'aide sociale (situation familiale, lieu de résidence, prestations de sécurité sociale perçues…). Cette mesure, consistant en un croisement des fichiers entre bénéficiaires de l'assurance sociale et bénéficiaires de l'assistance sociale, a pour objectif d'« activer » ces derniers en les incitant à prendre (ou reprendre) une activité.

379. - Ce faisant, il est frappant de constater que les politiques d'activation, confrontées à une situation globale de manque d'emplois[489], s'orientent vers une stratégie de création d'emplois faiblement qualifiés. L'idée est qu'il est préférable d'occuper une activité rémunérée de ce type, fut-elle à temps partiel, que de recevoir des subsides de l'assistance sociale. Certains auteurs ont même été jusqu'à écrire que « *les politiques d'activation par les activités transitoires* […] *remplissent avant tout une fonction d'assistance lorsque l'emploi fait défaut* »[490].

380. - Suivant l'exemple du Royaume-Uni qui avait été précurseur dans l'instauration de mécanismes de primes à l'emploi (*Family Credit*, *Working families*

[489] Durant la dernière crise économique mondiale, l'analyse des années 2009 à 2012 fait apparaître que le Royaume-Uni connaissait un taux de chômage oscillant entre 7,6 % et 8,4 %, l'Allemagne entre 5,9 % et 7,8 % et l'Italie entre 7,8 % et 10,8 % ; sources *Eurostat*.

[490] LEFRESNE Florence, TUCHSZIRER Carole, 2006, *op. cit*.

tax credit…[491]), l'Allemagne a vu plusieurs Länder expérimenter, à partir de 2000, différents formes d'aides aux bas salaires (parfois désigné comme « modèle de Mayence » ou « *système de Kombilohn* »), ensuite mises en œuvre à l'échelon fédéral dès mars 2002 (le *Mainzer Modell*)[492].

381. - Par la suite, la loi « Hartz II » du 23 décembre 2002 a échafaudé un système de soutien à des emplois faiblement rémunérés, les « mini-jobs » et « midi-jobs » (exonérés de cotisations sociales et d'impôt pour les salariés, avec un taux fixe d'imposition d'environ 30 % pour les employeurs, au lieu du taux de droit commun fixé à 20 %). Au fond, l'idée était d'élargir les possibilités de cumul salaire-allocation pour rendre les emplois à bas salaires plus attractifs. Par ailleurs, la loi a également encouragé la création d'entreprises individuelles au moyen d'une nouvelle aide, l'« *Ich-AG* » (abréviation de *Ich-Aktiengesellschaft*, littéralement « société anonyme à moi tout seul ») – fusionnée en 2006 avec l'allocation de transition *Überbrückungsgeld* en un nouveau programme, le *Gründungszuschuss*.

382. - En Italie, le Parlement aura à se prononcer fin 2013 sur le plan d'action contre le chômage présenté par le chef du gouvernement Enrico LETTA, qui prévoit

[491] Impôt négatif versé par l'employeur en complément du salaire mensuel et généralisé en crédit d'impôt universel depuis 2003 (*Working Tax Credit*), le WFTC a succédé en 1999 au *Family Credit* (dont le montant était nettement moins élevé).
Créé pour soutenir le retour à l'emploi des personnes formant un ménage avec enfants, dont les revenus sont modestes et sous condition d'activité minimale (au moins 16h /semaine), le WFTC a ainsi clairement intégré le fait que les coûts fixes associés à la prise d'un emploi sont importants (frais de garde d'enfants venant s'ajouter aux frais de déplacement et à la perte de prestations sociales diverses) et qu'il convient donc que les politiques publiques contribuent à rendre le travail réellement rémunérateur.
Aujourd'hui, il apparaît que les effets incitatifs du WFTC dépendent de la situation familiale du ménage (couple ou famille monoparentale) : modestes sur certaines catégories de ménages (familles monoparentales (v. PERIVIER Hélène. Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées. *Revue de l'OFCE,* 2003, vol. 4, n° 87, p. 281-336), ils sont nuls voire négatifs sur les couples bi-actifs (v. BLUNDELL Richard, DUNCAN Alan, MCCRAE Julian, MEGHIR Costas. The Labour Market Impact of the Family tax Credit. *Fiscal Studies*, 2000, vol. 21, n° 1).

[492] LATTARD Alain. Kombilohn et salaire minimum : la fin de l'exception allemande. *Regards sur l'économie allemande*, 2006, n° 79, p. 13-20.

l'abolition des charges sociales pendant trois ans pour l'emploi d'un jeune ainsi que des déductions fiscales pour les entreprises qui embauchent.

383. - Durcissement des règles indemnitaires, limitation des dispositifs de protection sociale, création d'emplois faiblement qualifiés : ces orientations promeuvent clairement l'accès à un emploi direct plutôt que le seul canal de la formation qui viserait à une intégration progressive des « sans-emploi ». Ce dernier point mérite en effet d'être relevé afin de ne pas forcer le trait : s'il est vrai que les éléments analysés ci-dessus relèvent d'une conception libérale de l'activation, les réformes britanniques, allemandes ou italiennes de ces 15 dernières années n'omettent pas pour autant l'importance de la formation initiale et continue pour renouer avec le marché du travail. Elle est cependant *accessoire* à une logique d'ensemble qui reste fondée sur des ajustements marchands, là où les pays de l'aire scandinave en font le *pivot* d'une dynamique d'insertion durable.

384. - En Allemagne, la loi « Hartz I » du 23 décembre 2002, entrée en vigueur le 1er janvier 2003, a ainsi mis en place un système d'incitations aux formations professionnelles, notamment par l'introduction de « bons de formation ».

385. - En Italie, le ministère du Développement économique, en partenariat avec la Direction générale du marché du travail du ministère du Travail, de la Santé et de la Politique sociale, a lancé en juillet 2009 un plan d'actions baptisé « *Lavoro e Sviloppo 4* » pour les régions des Pouilles, de la Calabre, de la Campanie et de la Sicile, visant la formation en entreprise (*tirocini formativi professionnalizzanti*) de 6000 personnes jusqu'en 2012, un moyen de faciliter l'adéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre[493]. Au-delà de cette expérimentation ciblée, institutionnellement, les actions

[493] Au 15 juin 2012, 3933 placements en entreprise (*tirocini formativi professionnalizzanti*) avaient été réalisés, principalement situés en Sicile (21 %) et dans la région des Pouilles (20 %) et, dans une moindre mesure, dans les régions de la Calabre et de la Campanie.

en matière de formation professionnelle relèvent exclusivement de la compétence des régions – ainsi que l'a rappelé la Cour constitutionnelle italienne dans sa décision du 11 décembre 2012[494] –, soutenues par des financements du Fond Social Européen et du Ministère du Travail. A l'issue des formations qu'elles proposent, des *attestati regionali* sont délivrés, sortes de passeports attestant des acquis obtenus.

386. - A l'instar des initiatives allemandes et italiennes, le Royaume-Uni a également mis en place en 2005, dans le cadre du programme *New Deal for Skills* (NDF), des plans de formation, dits « *Trials of Skills Coaching and Skills Passports* ». Les conseillers des *Jobcentre Plus* sont chargés d'identifier les individus éligibles aux programmes de « coaching » et de formation. Ces derniers acquièrent ainsi des « passeports-compétences », conçus tels des carnets d'acquis professionnels répondant aux besoins des employeurs.

387. - Si des actions de formation existent donc bien au Royaume-Uni comme dans la plupart des pays dits continentaux ou latins, l'analyse de ces dispositifs met rapidement en exergue qu'ils ne sont proposés et conçus que comme accessoires à une logique d'ensemble libérale. Cette dernière entend en effet lier *solidarité* et *responsabilité individuelle*, à l'instar de la culture juridique qui renvoie déjà le premier concept au second, invitant les parents, colocataires ou encore débiteurs à être « *solidairement responsables* »[495].

388. - Ce mouvement n'a cessé de croître dans les législations nationales, ces dernières inscrivant désormais expressément dans les textes le terme de « *solidarité*

---

[494] La Cour constitutionnelle a ainsi déclaré inconstitutionnel l'article 11 du décret-loi n° 138 de 2011 sur les stages qui excluait les diplômés de plus de 12 mois de la possibilité de faire des stages et qui réduisait à un maximum de 6 mois la durée de tous les stages.

[495] C. civ., articles 1200, 1384…

active », des textes qui introduisent des conditions nouvelles pour bénéficier de dispositifs assurantiels ou assistanciels. Malheureusement, cette conception de l'activation emporte avec elle le risque de ne plus offrir aucune protection juridique contre la pauvreté, frappant notamment les populations les plus vulnérables. Ainsi que l'écrit Jérôme VIGNON[496], « *en les privant d'une solidarité minimale inconditionnelle, en subordonnant excessivement cette solidarité matérielle à des exigences disproportionnées,* [les conditionnalités] *les condamnent à une précarité définitive. Mais plus profondément ces conditionnalités peuvent laisser croire que l'accès à l'emploi, la bonne santé ou la maîtrise des savoirs essentiels sont des biens personnels alors qu'il va dans le sens de l'intérêt général que tous soient en aussi bonne santé que possible ou que tous maîtrisent les savoirs permettant de faire face au changement de la vie professionnelle* »[497]. Victor HUGO n'écrivait-il d'ailleurs pas que « *le propre de la solidarité, c'est de ne point admettre d'exclusion* » ?[498]

389. - Parallèlement à ces ajustements marchands que certains Etats ont choisis comme stratégie de lutte contre le chômage, une autre approche de l'activation s'est développée dans les pays du Nord de l'Europe, fondée sur une volonté d'un retour durable des « sans-emploi » au marché du travail régulier, mettant clairement en exergue la responsabilité de la société vis-à-vis des plus vulnérables.

---

[496] Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), il a récemment encore été au cœur de l'actualité en remettant le 16 mai 2013 le huitième rapport de l'ONPES à Marie-Arlette CARLOTTI, ministre en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. Dans ce rapport, l'ONPES interroge le regard porté par la société française sur l'assistance.
Notons que l'ONPES est une institution gouvernementale d'observation de la pauvreté en France, créé par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. L'ONPES a pour mission de superviser des études confiées à divers organismes et de fournir chaque année un rapport au gouvernement sur les évolutions de la pauvreté en France.

[497] VIGNON Jérôme. *Solidarité et responsabilité dans l'UE. Notre Europe*, juin 2011, n° 26.

[498] HUGO Victor. *Proses philosophiques*. Paris : LCC Books, 2011 [1860-1865], Partie 2 : L'âme.

§ 2 - Une conception de l'activation fondée sur une stratégie de retour durable au marché du travail régulier

390. - Lorsqu'on porte notre regard sur les pays de l'Europe du Nord et qu'on analyse les récentes modifications législatives impactant leur système social respectif, force est de constater que nous sommes assez éloignés des généralités parfois véhiculées par la presse, louant un « modèle scandinave » dont le consensus fondé sur "le triangle d'or" flexibilité du marché de l'emploi, protection sociale généreuse et politique de l'emploi active serait « cité aujourd'hui en exemple dans le monde entier »[499]. En effet, ces pays nordiques, inscrits dans les règles de stabilité budgétaire de l'Union européenne, n'ont pas du tout tourné le dos à la limitation des dispositifs de protection sociale ; leurs politiques sociales empruntent parfois des éléments à caractère libéral, témoignant ainsi de la nécessité, si l'on entend être précis, de se garder de dessiner deux logiques d'activation parfaitement imperméables et antagonistes.

391. - Ainsi par exemple, le Danemark a acté en mai 2010 un Accord de Consolidation Fiscal (*Fiscal Consolidation Agreement*)[500] réduisant la durée de versement des allocations chômage de 4 à 2 ans. S'il est vrai que ces deux années représentent une durée d'indemnisation quatre fois plus importante que le filet de sécurité anglo-saxon (*Jobseeker's allowance*) limité à six mois, le mouvement de limitation des dispositifs assurantiels n'épargne pas la sphère scandinave. Il a même ''contaminé'' les prestations d'assistance sociale puisque le gouvernement danois a

[499] HEBERT Donald. La flexisécurité, formule magique du sommet social ?. *Le Nouvel Observateur*, 9 juillet 2012.

[500] *Fiscal Consolidation Agreement* [En ligne]. [Consulté le 8 janvier 2013]. Disponible sur : http://uk.fm.dk/publications/2010/fiscal-consolidation-agreement-summary/~/media/Publikationer/Imported/2010/Fiscal%20Consolidation%20Agreement/Fiscal_Consolidation_Agreement_Summary.ashx

introduit la même année une réduction de l'aide sociale pour tous les bénéficiaires afin d'inciter ceux qui en sont capables à la reprise d'un emploi, le plafond de l'aide sociale ayant étant d'ailleurs limité entre 60 et 80 % du taux maximum de l'indemnité de chômage correspondante à la situation de l'intéressé[501].

392. - En Suède, les conditions d'ouverture des droits à l'assurance-chômage sont également plus rigoureuses depuis juillet 2008 : le nombre d'heures travaillées a ainsi été porté à 80 heures (au lieu de 70 heures) par mois pendant au moins 6 mois sur une période de référence de 12 mois ou à 480 heures (450 heures auparavant) pendant une période de référence ininterrompue de 6 mois dont au moins 50 heures par mois. De plus, depuis juillet 2008, le délai de carence est porté à 7 jours au lieu de 5 jours. Par ailleurs, la réforme a introduit une dégressivité du montant de l'indemnité de chômage : plus la période de chômage est longue, plus le montant de l'indemnité de chômage diminue sans possibilité de prolonger la période d'indemnisation au-delà de 300 jours (ou 450 jours si l'assuré a à sa charge des enfants de moins de 18 ans). L'indemnité est alors égale à 80 % du salaire durant les 200 premiers jours, 70% du 201^{e} au 300^{e} jour et, à partir du 301^{e} jour (enfant(s) à charge), le taux est fixé à 65 % du salaire. On constate également que le montant maximum de l'indemnité de chômage a diminué : il est de 680 couronnes par jour (soit environ 73 € selon le taux de change en vigueur en 2013) alors qu'avant juillet 2008, le plafond journalier était plus élevé les 100 premiers jours.

393. - Ainsi sommes-nous loin de dynamiques d'insertion idéales, où pour pasticher Charles BAUDELAIRE, « *tout n'est qu'ordre et beauté, luxe, calme et*

[501] BARBIER Jean-Claude. A Comparative Analysis of 'Employment Precariousness' in Europe. *Learning from employment and welfare policies in Europe* / LETABLIER M.T. (ed.), 2004, p. 7-18.

volupté »[502]. Néanmoins, parallèlement à ces tendances communes à l'ensemble des Etats européens analysés, il n'en reste pas moins vrai que le Danemark et la Suède ont mis en place une véritable stratégie de formation professionnelle continue, qu'imposaient l'augmentation croissante des taux de réussite des élèves dans le second cycle de l'enseignement secondaire[503] et l'adaptation aux projections démographiques (un nombre des personnes âgées qui ne va cesser d'augmenter plus rapidement que celui des jeunes sur le marché du travail, conduisant à moins d'entrées sur ce dernier et davantage qui le quitteront, d'où des pénuries annoncées de compétences dans certains secteurs à défaut d'anticipation)[504].

394. - En 2002, la Suède a ainsi institué la formation professionnelle qualifiée (*Kvalificerad yrkesutbildning – KY)*. Depuis, des études montrent que les employeurs apprécient le fait que les personnes ayant accompli une formation KY soient généralement bien adaptées au marché du travail, ce que confirment des enquêtes de suivi selon lesquelles 90 % environ de ces personnes trouvent un emploi correspondant à leur formation[505]. En outre, en 2007, environ 1,9 milliard d'euros (17,5 milliards de couronnes) a été alloué par l'Etat via la direction nationale du travail (*Arbetsmarknadsstyrelsen*) au financement de la formation à l'insertion

[502] BAUDELAIRE Charles. *L'invitation au voyage*. In : Les Fleurs du Mal. Paris : Poulet-Malassis & De Broise, 1857.

[503] Dans l'ensemble, 79 % des élèves des quatre filières théoriques/générales achèvent le second cycle de l'enseignement secondaire en se qualifiant pour accéder à l'enseignement supérieur, contre 67 % seulement des élèves des 13 filières à orientation professionnelle (Agence suédoise pour l'éducation (*Skolverket*), 2009.

[504] Les projections d'Eurostat font apparaître que si les 15-64 ans représentaient en 2010 66,5 % de la population et les plus de 65 ans 18,2 %, en 2040, ils représenteront respectivement 60,6 % et 24,3 % de la population. Source : *Eurostat, 2012.*

[505] CEDEFOP. Employer-provided vocational training in Europe - Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey. *Research Paper,* Luxembourg : Publications Office of the European Union 2010, n° 2.

professionnelle, soit environ 6,5 % du PIB[506]. Cette dernière repose sur les 68 agences locales pour l'Emploi (AMS) et vise à aider ceux à qui les qualifications font le plus défaut. Pour en bénéficier, il faut être au chômage ou « *en imminence de chômage* », et être âgé de plus de 20 ans. Les cours sont commandités par les agences régionales selon les besoins du marché du travail et durent environ vingt semaines.

395. - Poursuivant dans ce sillage, le gouvernement suédois a créé au 1er juillet 2009 une agence unique pour la formation professionnelle supérieure (la *Myndigheten för yrkeshögskolan*), dans l'objectif de rassembler sous un même toit administratif l'ensemble des formations professionnelles postsecondaires[507] et d'en améliorer ainsi leur visibilité. Ce faisant, ces réformes semblent porter leurs fruits puisque 22 % de la population suédoise sans activité en âge de travailler est formé chaque année contre 3,2 % au Royaume-Uni[508].

396. - Au Danemark, la stratégie suivie en matière d'insertion et de politiques d'emploi est semblable puisqu'en 2007, environ 80 % d'une classe d'âge étaient identifiés comme ayant suivi un enseignement reconnu à vocation professionnelle,

---

[506] GRAS Ombeline. Etude comparée des différents systèmes de formation professionnelle. *CEDEFOP*, décembre 2010, p. 49.

[507] Il existe plusieurs types de formation professionnelle pour adultes, parmi lesquels :
- la formation professionnelle initiale (FPI) du second cycle de l'enseignement secondaire assurée dans le cadre de l'enseignement municipal pour adultes (*Yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning inom kommunal vuxenutbildning*) ;
- la formation professionnelle qualifiée (*Kvalificerad yrkesutbildning – KY*) ;
- la formation postsecondaire de perfectionnement ou de conversion, souvent dans le cadre de l'enseignement municipal pour adultes (*påbyggnadsutbildning*) ;
- la formation complémentaire (*kompletterande utbildning*) ;
- la formation de type apprentissage menant à une certification au niveau sectoriel ;
- les programmes de formation professionnelle dispensés par les universités populaires (*folkhögskolor*) ;
- la formation d'insertion professionnelle financée par la Direction nationale du travail (*Arbetsmarknadsstyrelsen*) ;
- la formation en entreprise ou formation en cours d'emploi.

[508] OCDE. Formation et emploi : Relever le défi de la réussite. *Rapport de synthèse des examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelle*, 2012.

contre 52 % au Royaume-Uni et 48 % en Italie[509]. En 2005, rapportée au PIB, la dépense publique pour la formation professionnelle et l'apprentissage était déjà la plus élevée de l'Union Européenne (8,3 % du PIB)[510].

397. - Les fonds publics provenant du Ministère de l'Emploi financent des programmes de formation à l'emploi (AMU) qui fournissent des cours à l'ensemble de la population âgée de plus de 20 ans, quel que soit le statut sur le marché du travail, la seule condition étant de résider ou de travailler sur le territoire danois. Outre la dispense d'une formation gratuite, les demandeurs d'emploi peuvent obtenir une allocation spécifique, d'un montant équivalent à l'allocation chômage, soit 90 % du salaire précédent. Juste après son inscription au régime du chômage, tout demandeur d'emploi peut suivre gratuitement une formation de son choix combinant divers programmes et s'étalant sur une durée de six semaines[511].

398. - Les femmes s'insèrent en proportion quasiment équivalente aux hommes du fait de la qualité des politiques de conciliation du travail avec la famille, le taux d'activité des femmes étant ainsi supérieur à la moyenne européenne[512].

399. - Parallèlement à ces politiques de l'emploi fondées sur une stratégie de retour durable au marché du travail régulier, quand bien même ne serions-nous plus

---

[509] EUROTRAINER. *A study of the situation and qualification of trainers in Europe*. Bruxelles : Commission Européenne, 2008, DG Education et Culture, Rapport Final, vol. 2 : Country reports.

[510] COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. Education & formation 2010 - L'urgence des réformes pour réussir la Stratégie de Lisbonne. *Communication de la Commission*, 11 novembre 2003.

[511] CENTRE INFFO (Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente, association sous tutelle du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi), *Les systèmes de formation professionnelle en Europe* [En ligne]. Disponible sur : www.centre-inffo.fr

[512] HOFFMANN Edeltraud, WALWEI Ulrich. Against the Tide: Why Permanent, Full-Time Jobs Are Still Standard in Denmark. *Work and Welfare in the enlarging Euroland* / Michael DAUDERSTÄDT, Lothar WITTE (Eds.). Bonn : International Policy Analysis Unit, 2002, 135 p.

dans le champ des dépenses actives pour l'emploi, il ne faudrait pas oublier de relever l'investissement massif dans la recherche/développement (R&D) que réalisent les gouvernements nordiques, optimisant ainsi la compétitivité hors-prix[513] des biens produits dans leur pays respectif. Ainsi, les dépenses publiques brutes en la matière oscillent entre 2,5 % et 3,1 % du PIB au Danemark entre 2004 et 2012 et entre 3,5 % et 3,8 % en Suède sur la même période, contre 1,6 % à 1,9 % au Royaume-Uni ou encore 1,1 % à 1,4 % pour l'Italie et l'Espagne[514]... Ce faisant, le Danemark et la Suède dépassent d'ores et déjà les objectifs de l'Union européenne dans ce domaine, la stratégie UE 2020 fixant un objectif de 3 % du PIB assigné à la R&D dans chaque pays d'ici à la fin de la décennie.

400. - On l'aura compris, la logique nordique des politiques actives de l'emploi met en lumière la responsabilité de la société vis-à-vis des plus vulnérables. On s'éloigne ainsi de la vision précédente pour accéder à une conception où la politique publique devient un *bien collectif* et non plus le support d'une responsabilité purement individuelle du demandeur d'emploi. L'objectif est de faire de la dynamique européenne d'activation une opportunité de transformations régulières des compétences des personnes afin de répondre aux mutations économiques balayant certains secteurs d'activité ou profit de nouveaux, et lutter ainsi durablement contre le chômage.

401. - Plus fondamentalement, c'est là toute une conception de la solidarité qui se manifeste, conçue comme un pragmatisme républicain. Les pays d'Europe du Nord ont ainsi parfaitement intégré que « *la pauvreté est l'ennemi de la citoyenneté* »,

[513] La compétitivité hors-prix repose sur l'amélioration constante de la qualité des produits. La hausse des prix est compensée par un attrait renforcé chez le consommateur pour un produit de meilleure qualité.

[514] Source : données OCDE.

qu'« *il en va de même de l'exclusion sociale* »[515]. Dès lors, il apparaît assez clairement que leurs politiques actives de l'emploi sont fondées sur l'exigence d'une préservation du lien de citoyenneté[516] que justifie le choix d'un renouvellement constant des trajectoires professionnelles et non le choix d'activités transitoires. Cette philosophie sociale-démocrate invite ainsi à voir que « *l'accès à l'emploi* […] *ne constitue plus une assurance de sortir de la pauvreté et de l'exclusion s'il ne s'accompagne pas d'un travail décent ou, selon l'Union européenne, de qualité* »[517].

[515] PETRELLA Riccardo. *Le bien commun : Éloge de la solidarité*. Paris : Éditions Labor, 1996, 93 p.

[516] CHEVALLIER Jacques. *L'État post-moderne*. Paris : LGDJ, 2004, Coll. Droit et société, Maison des sciences de l'homme, 226 p.

[517] FREYSSINET Jacques, CHEVALIER Pascal, DOLLÉ Michel. Niveaux de vie et inégalités sociales. *Rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique* (CNIS), mars 2007. [En ligne]. Disponible à l'adresse : http://www.cnis.fr/ind_doc.htm

CONCLUSION DE LA PARTIE I.

402. - Le passage du discours soutenant le concept d'activation, selon une logique de (re)mise du travail au centre des politiques sociales, trouve effectivement sa concrétisation dans les systèmes et les dispositifs juridiques nationaux. Ce passage du *logos* au *nomos* s'opère néanmoins selon des sources d'influence diverses, constituées autour de deux pôles principaux que sont le paradigme social-démocrate nordique et le paradigme libéral anglo-saxon.

403. - Or, pour le premier modèle, ses fondements ont traditionnellement consisté en une conception de la protection sociale incitative, associant solidarité professionnelle et conditionnalité des prestations[518]. Les politiques actives s'inscrivent ainsi dans une longue tradition en Suède, avec l'adoption dans les années 1950 du « modèle de REHN-MEIDNER » du nom de deux experts économiques de la Confédération syndicale LO, Gösta REHN et Rudolf MEIDNER. Le Danemark est bâti sur ces mêmes références conceptuelles, bien que les évolutions récentes semblent introduire quelques nuances par rapport à son voisin, avec une orientation législative davantage accrue vers le travail au détriment de la formation et de l'amélioration des compétences[519]. Pour autant, il y a bel et bien une vision scandinave de l'activation conçue comme une stratégie globale tournée vers un objectif de plein emploi *et* une volonté de préservation de la cohésion sociale par le

[518] BOTHFELD Silke. *Individual autonomy, a normative and analytical core of welfare statehood.* THE FUTURE OF SOCIAL CITIZENSHIP: POLITICS, INSTITUTIONS AND OUTCOMES (19, 2008, Stockholm). Düsseldorf : Institute for Economic and Social Science of the Hans-Böckler-Foundation, septembre 2008, p. 7.

[519] GREVE Bent. Denmark a nordic welfare state. Are the active labour market policy Withering Away?, *Journal of Social Science*, 2012, vol. 5:15-23.

développement des compétences de chacun et le choix d'un maintien de services performants de protection sociale, ce que le terme d'*activation prospective* entend recouvrir.

404. - A rebours, l'*activation libérale* bâtie sur les principes directeurs du *welfare to work* anglo-saxon, place l'individu au cœur de sa stratégie d'emploi. Inscrite dans le sillage d'un champ assistantiel traditionnellement réservé aux « pauvres méritants » et d'un système d'indemnisation fondé sur la responsabilité individuelle[520], cette conception des politiques actives trouve aujourd'hui ses manifestations dans le développement d'obligations entre la collectivité et l'individu et de sanctions en cas de non-respect.

405. - Depuis le début des années 2000, l'Union européenne a fait siennes ces influences historiques et nationales en les plaçant au cœur de sa stratégie pour l'emploi. L'idée directrice a été d'encourager une reconfiguration des politiques sociales autour de la « valeur travail » et du principe de conditionnalité des prestations sociales. Cette diffusion a été réalisée tout à la fois par les initiatives du Conseil européen, par les recommandations de la Commission européenne mais aussi par les préconisations de l'OCDE plaidant pour une augmentation du différentiel de gain entre les situations de travail et de chômage ou d'inactivité, une stratégie désignée par l'expression « making work pay ».

406. - Concernant la diffusion en Europe du concept d'activation, l'analyse minutieuse que nous avons conduite a pu faire apparaître que la critique parfois avancée d'un « déficit démocratique » ou d'un manque de légitimité de l'Union

[520] LAVILLE Jean-Louis. Au delà du libéralisme social. *Esprit*, n° 11, novembre 2000, p. 36-50.

européenne[521] ne résistait pas à un examen sérieux : la promotion des politiques actives se réalise selon une conception incitative, par un jeu régulier d'échanges de pratiques nationales et d'influences croisées entre les Etats-membres et les institutions communautaires.

407. - Cette européanisation du concept d'activation a eu un impact sur les systèmes nationaux de protection sociale en Europe. Cet impact peut être mesuré différemment selon que les Etats s'inscrivent dans une tradition béveridgienne (Royaume-Uni, Danemark…) ou bismarckienne (Allemagne, Italie…). Ainsi, il apparaît une difficulté manifeste à intégrer des politiques actives dans des systèmes bâtis sur une conception bismarckienne, où l'octroi de prestations est assuré par la technique contributive. Sur le plan des principes, on ne peut que déplorer le renforcement de la conditionnalité à l'œuvre, encourageant un glissement des statuts professionnels vers l'assistance et heurtant l'idée même du principe indemnitaire[522].

408. - Dans les systèmes béveridgiens, alors que leur forme d'intervention se veut universelle, les politiques actives s'inscrivent dans une logique à rebours, caractérisée par la différenciation ; alors que les prestations entendent être uniformes, elles sont appelées à être adaptées selon les comportements (actifs ou inactifs) des individus). Ces problématiques font apparaître la multiplicité des visages de l'activation, dessinant ainsi des évolutions assez singulières affectant les systèmes nationaux.

---

[521] C'est la thèse fort saugrenue de l'auteur SCHMIDT Vivien Ann. *Democracy in Europe*: The EU and National Polities, Oxford : Oxford University Press, 2006.

[522] KORPI Walter, PALME Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 1998, vol. 63, p. 661-687.

PARTIE II.

LE SYSTEME FRANÇAIS DE PROTECTION SOCIALE A L'EPREUVE DE LA DYNAMIQUE D'ACTIVATION

409. - Le développement du modèle français de protection sociale s'est historiquement réalisé sur le socle de la solidarité. C'est ainsi que la Constitution du 24 juin 1793 déclarait que « *les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* »[523]. L'affirmation de ce droit à l'assistance se retrouve constitutionnellement consacrée dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* »[524]. En réalité, la solidarité mise en œuvre par l'Etat-providence revêt deux déclinaisons : l'assistance aux plus démunis et l'assurance contre la perte de revenus. L'ordonnance du 4 octobre 1945 a constitué un des actes fondateurs de la protection sociale française en créant un système de Sécurité sociale. Si aucune définition légale n'est formulée dans le Code de sécurité sociale, celui-ci affirme cependant que « *l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de*

[523] Constitution du 24 juin 1793, article 21.

[524] Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, alinéa 12.
On se reportera aux publications suivantes : RIVERO Jean, VEDEL Georges. Les principes économiques et sociaux de la Constitution : le Préambule. *Droit social*, 1947, vol. 31, p. 13 ; ou encore PELLOUX Robert. Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, *RDP*, 1947, p. 371.

solidarité nationale »[525]. Fortement inspirée du modèle bismarckien, la Sécurité sociale donne ainsi une large place à la technique assurantielle – par des prélèvements tirés de l'appartenance à la communauté de travail – en établissant, non pas un montant de cotisations fonction du risque réel encouru, mais fonction des revenus professionnels[526], selon une logique de solidarité socioprofessionnelle. La prise en charge par la Sécurité sociale du risque social amène à fixer le sens de ce dernier : Maryse BADEL écrit qu'« *en combinant les critères retenus par E. ALFANDARI et F. KESSLER, le risque social peut être défini comme un évènement individuel aléatoire qui affecte la vie économique d'un individu, dont la réalisation n'est pas certaine et qui constitue un désordre social auquel il convient de répondre* »[527]. Cette délimitation justifie que la pauvreté ne figure pas dans la liste limitative des risques sociaux retenus par l'article L. 111-1 du Code de la sécurité sociale. Porté par un objectif béveridgien de généralisation, notre système de protection sociale a, dès lors, développé des modes de couverture sociale complémentaires, à côté du système de Sécurité sociale, tels l'aide sociale, l'indemnisation du chômage, l'action sociale ou la protection sociale complémentaire.

410. - Le cadre institutionnel français établi, il est alors permis de proposer une analyse de l'impact de l'activation sur notre système de protection sociale. Cette dynamique s'est en effet accompagnée d'outils et de concepts propres, tels celui de « solidarité active ». Or, on peut se demander si l'activation ne bouleverse précisément pas les classifications et les objectifs énumérés précédemment. Les promoteurs de la « solidarité active » indiquent que cette dernière ne saurait se

[525] Article L. 111-1 du Code de la sécurité sociale.

[526] BELORGEY Jean-Michel. Logique de l'assurance, logique de la solidarité. *Droit social*, 1995, p. 731.

[527] BADEL Maryse. *Droit de la sécurité sociale*. Paris : Ellipses, 2007, p. 23.

confondre avec la logique d'assistance traditionnellement mise en œuvre[528]. Si l'on entend en cerner ses contours, il semblerait qu'elle désigne une solidarité à laquelle s'ajoute une action du bénéficiaire vers une activité.

411. - La dynamique d'activation semble ne pas se limiter à l'avènement d'une « solidarité active ». Elle embrasse tout autant le volet assistantiel que le volet assurantiel du système français de protection sociale, avec, par hypothèse, des degrés et des formes de réalisation divers. Il faut donc envisager une analyse juridique fouillée tenant à l'imprégnation du concept d'activation dans les dispositifs français de protection sociale (Titre I), avant de proposer la mesure de son impact, tant du point de vue de la nature que des fondements de la protection sociale française (Titre II).

TITRE I. L'IMPREGNATION DU CONCEPT D'ACTIVATION DANS LES DISPOSITIFS FRANÇAIS DE PROTECTION SOCIALE

TITRE II. LA MESURE DE LA TRANSFORMATION DES DROITS SOCIAUX DANS LA DYNAMIQUE D'ACTIVATION

[528] HIRSCH Martin. Discours à l'Assemblée Nationale sur la création du Revenu de Solidarité Active, 25 décembre 2008 : « *Nous ne vous proposons pas d'alourdir l'Etat-providence. Mais, de lui préférer la logique de la solidarité active. De construire une « société soutenante ». La solidarité ne tombe pas du ciel. Elle ne se limite pas à la redistribution. Elle doit davantage favoriser l'activité que la pénaliser* ».

TITRE I.

L'IMPREGNATION DU CONCEPT D'ACTIVATION DANS LES DISPOSITIFS FRANÇAIS DE PROTECTION SOCIALE

412. - Depuis les années 1970 marquant la fin de ce que l'économiste Jean FOURASTIE a appelé les « Trente glorieuses »[529], la plupart des pays de l'OCDE ont dû faire face à une montée de la pauvreté affectant principalement les personnes âgées, et notamment les femmes, qui n'avaient pas acquis de droits à la retraite[530].

413. - Aujourd'hui, même si cette population reste concernée, la pauvreté touche les actifs et se voit confortée par les ruptures dans l'emploi causées par la morosité du contexte économique européen[531]. Parallèlement, l'Union européenne participe d'un double mouvement d'éclatement des formes d'organisation de la démocratie par le haut – par la modification du schéma institutionnel classique des démocraties

[529] FOURASTIE Jean. *Les Trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris : Fayard, 1979.

[530] DEKKERS Gijs, DESMET Raphaël. *Inégalité et pauvreté chez les personnes âgées : une projection à long terme.* Bruxelles : De Boeck Supérieur, avril 2011, Coll. Reflets et perspectives de la vie économique, p. 155-168.

[531] PAUGAM Serge. *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté.* Paris : Presses Universitaires de France, 2009, Coll. Quadridge Essais Débats, 288 p.
On lira également : DAVID Elodie, DUJIN Anne, OLM Christine, SIMON Marie-Odile. Les actifs en situation de pauvreté : quelles expériences de la pauvreté ?. *Les Cahiers de la recherche,* 2006*,* n° C227, 111 p.

nationales en confortant le pouvoir d'institutions européennes s'imposant comme acteurs indispensables[532] – et de promotion de modèles de normes par le bas en territorialisant[533] les politiques publiques de protection sociale et d'emploi[534].

414. - C'est dans ce contexte européen d'influence normative d'activation des personnes et des systèmes que se sont accrues les politiques visant un retour plus rapide à l'emploi. Dans cette perspective, c'est l'ensemble du régime juridique de l'indemnisation des demandeurs d'emploi qui est au cœur des réformes récentes (Chapitre I).

415. - Puis, dans le champ assistantiel, l'échec des dispositifs tels que le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) ou encore l'Allocation de Parent Isolé (API), qui oscillaient constamment entre volonté de lutter contre la précarité et volonté d'un retour à l'emploi des bénéficiaires a contribué à l'avènement du concept de solidarité active, manifestant ainsi la réception de l'idée d'activation en droit français (Chapitre II).

CHAPITRE I : Activation et indemnisation des demandeurs d'emploi

CHAPITRE II : L'avènement du RSA en droit de la protection sociale

[532] On se reportera notamment à deux publications éclairantes : MORAVCSIK Andrew. Le mythe du déficit démocratique européen. *Raisons politiques,* Paris *:* Presses de Sciences Po, 2003, vol. 2, n° 10, p. 87-105 ; BELOT Céline, CAUTRES Bruno. *La vie démocratique de l'Union européenne*. Paris : La Documentation française, 2006, p. 192.

[533] La territorialisation est une approche politique visant à renforcer les liens entre l'action publique et un territoire, en prenant en compte les spécificités de ce dernier.

[534] LAFORE Robert. L'irrésistible ascension du « département providence ». *Revue française des affaires sociales,* 2004, vol. 4, n° 4, p. 17-34.

CHAPITRE I.

Activation et indemnisation des demandeurs d'emploi

416. - L'hypothèse formulée est que la dynamique d'activation peut être identifiée dans le champ assurantiel au regard des modifications réalisées ces dernières années dans le système d'assurance chômage. Ces dernières traduisent un discours appelant à la responsabilité des demandeurs d'emploi dans leur (ré)insertion professionnelle. Cette orientation politique se concrétise formellement dans les dispositifs juridiques, articulés autour d'incitations à travailler et de dispositions plus sévères à mesure qu'augmente l'ancienneté dans le chômage (Section I). Fondamentalement, la question est de savoir si des droits de nature contributive – c'est-à-dire acquis grâce au paiement de cotisations – peuvent être mis sous conditions, à l'instar d'obligations de faire qui conditionneraient leur octroi. Dans cette hypothèse, c'est la nature même d'un droit contributif qui se trouve brouillée[535] ; mais c'est tout autant le glissement d'un système à dominante bismarckienne vers un système à dominante béveridgienne de protection sociale qu'il faut envisager, en mettant en exergue les limites, sur le plan des principes, d'un tel changement de paradigme.

[535] BELORGEY Jean-Michel. RMI : le retour de la contrepartie. *RDSS*, 2004, p. 49-52.

417. - Parallèlement à cette évolution singulière s'ajoute une volonté affichée des pouvoirs publics de mieux accompagner les demandeurs d'emploi (Section II), une présentation dont il importe d'examiner la réalité juridique afin de déterminer si le système français s'inscrit dans le sillage d'une activation prospective, libérale, ou bien tout à la fois dans celui tracé par l'une et par l'autre.

Section I : La responsabilisation des demandeurs d'emploi entre incitations et sanctions

Section II : Le renouvellement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Section I :

La responsabilisation des demandeurs d'emploi

entre incitations et sanctions

418. - La volonté des pouvoirs publics déclinée dans les réformes de ces dix dernières années cible l'activation de la recherche d'emploi, et, partant, l'identité juridique du demandeur d'emploi, son aptitude personnelle à retrouver rapidement un emploi. Sur le plan normatif, cela se traduit d'une part dans la réorientation régulière du dispositif d'indemnisation du chômage vers le travail (§1), notamment par le mécanisme d'« activités réduites » cumulables avec les prestations chômage ; d'autre part, c'est l'encadrement renforcé des droits et des devoirs du demandeur d'emploi qui est au cœur des modifications législatives successives (§2).

§ 1 – Une réorientation du dispositif d'indemnisation du chômage vers le travail

419. - Le régime d'assurance chômage a été conçu, à l'origine, pour indemniser le « chômage total » en offrant un revenu de remplacement aux demandeurs d'emploi, leur permettant ainsi de rechercher un nouvel emploi dans de bonnes conditions.

420. - Or, la dynamique d'activation consistant à introduire ou accroître les liens entre la couverture sociale et l'activité professionnelle a conduit à des évolutions, sous l'impulsion de l'Union européenne invitant les Etats-membres à adopter des « *systèmes fiscaux et de sécurité sociale* [qui] *doivent fonctionner de manière à préserver l'attrait du travail et* [lançant] *un appel aux États membres pour qu'ils*

manient avec plus de souplesse l'aide aux revenus des chômeurs pour ne pas condamner ceux-ci à accepter leur situation avec résignation […] *et pour éviter ainsi qu'ils choisissent de préférence de tirer leurs revenus des allocations ou du circuit parallèle* »[536].

421. - Si l'on entend être rigoureux, il faut préciser que le système français a, sur ce point, anticipé les recommandations européennes en ouvrant très tôt la possibilité de cumuler une indemnisation chômage avec une rémunération tirée d'une activité professionnelle réduite ou occasionnelle. D'ailleurs, cette articulation financière n'a pas seulement été réservée aux demandeurs d'emploi indemnisés (A) ; les bénéficiaires du régime de solidarité se sont également vus progressivement octroyer un même dispositif d'intéressement (B).

A. L'articulation de l'allocation chômage avec des revenus d'activité pour les demandeurs d'emploi indemnisés

422. - Jusqu'en 2001, ce sont les délibérations de la Commission Paritaire Nationale (CPN) qui établissaient les règles en matière de cumul de l'allocation d'assurance chômage avec des revenus d'activité professionnelle ; le règlement général annexé aux Conventions d'assurance chômage ultérieures et adopté par les partenaires sociaux constitue depuis 2001 le socle juridique de formalisation régulière de ces règles.

423. - De l'analyse des possibilités historiques de cumul, il faut essentiellement retenir que ces dernières se sont inscrites dans une tendance générale d'extension des hypothèses de cumul, avec un seuil horaire mensuel et une condition de rémunération

[536] COMMISSION EUROPENNE. Résolution sur le rapport annuel de la Commission sur *L'emploi en Europe - 1994*, Journal officiel n° C 249 du 25/09/1995, p. 208.

tous deux régulièrement accrus. Ainsi, de 1983 à 1986, pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation chômage, un demandeur d'emploi ne devait pas effectuer une activité dont la durée dépassait 30 heures (cumul systématique en-deçà) ou, par exception, 50 heures (examen au cas par cas en commission paritaire d'Assédic entre 30 et 50 heures, suspension des droits au-delà)[537]. Ces seuils ont été relevés à 78 heures en 1986 avec l'instauration du dispositif « Activité Réduite, Allocation de Chômage », dit ARAC (cumul en-deçà, suspension des droits au-delà)[538] ; ce plafond a ensuite disparu avant d'être réintroduit et revu à la hausse à 136 heures mensuelles[539]. Depuis 2006[540] et tout au moins jusqu'au 31 décembre 2013[541], il est établi à 110 heures.

424. - Quant à la condition de rémunération, les demandeurs d'emploi pouvaient bénéficier de l'indemnisation chômage dès lors que leur activité professionnelle - conservée ou reprise - ne leur procurait pas plus de 29 % des rémunérations mensuelles antérieures en 1983, un plafond augmenté à 47 % en 1988 et à 70 % en 1994 (un seuil applicable dans cette dernière hypothèse à une activité reprise ; il reste établi à 47 % en cas d'activité conservée). Depuis 1997, le seuil de rémunération est invariablement établi à 70 % des rémunérations mensuelles, que le demandeur d'emploi soit dans le cadre d'une activité professionnelle conservée ou reprise ; ce plafond reste celui en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013.

---

[537] Délibérations de la Commission Paritaire Nationale (CPN) entrée en vigueur au 1er juillet 1983, remplacée ensuite par celle entrée en vigueur au 1er juin 1985.

[538] Délibération de la Commission Paritaire Nationale (CPN) n°38 entrée en vigueur au 1er décembre 1986.

[539] Délibération de la Commission Paritaire Nationale (CPN) entrée en vigueur au 1er juin 1994.

[540] Article 41 à 45 du Règlement général annexé à la Convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006.

[541] La Convention d'assurance chômage du 6 mai 2011 a été agréée par arrêté ministériel du 15 juin 2011 pour une application du 1er juin 2011 au 31 décembre 2013. Sous réserve d'une prolongation de durée - juridiquement possible -, une renégociation de la Convention devrait donc intervenir avant la fin de l'année 2013.

Pour le calcul de l'allocation chômage, un nombre de jours non indemnisables est défini ; une fois ces jours déduits, l'indemnisation du chômage a lieu dans les mêmes conditions qu'en l'absence d'activité : le taux de remplacement et le salaire de référence pris en compte dans le calcul des indemnités restent les mêmes. Par ailleurs, les jours non-indemnisés repoussent d'autant la durée d'indemnisation à laquelle l'individu peut prétendre.

425. - A ces règles régulièrement élargies s'ajoutait une limite temporelle, qui a également été progressivement étendue : de seulement quelques mois de 1983 à 1990, la durée maximale de cumul s'est établie à 12 mois à compter de 1990, puis à 18 mois en 1994. Aujourd'hui, depuis 2006, la limite est invariablement établie à 15 mois[542].

426. - En clair, c'est à l'activité professionnelle à temps et à salaire réduits que renvoie la notion d'« activité réduite » et qui autorise, selon des seuils variables, le cumul avec l'indemnisation chômage. Si, pour reprendre la formule d'ARSEGUEL, ces derniers ne sont pas « *gravés dans le marbre* »[543] et qu'ils ont pu varier quelque peu dans un sens ou dans un autre ces dernières années, pris dans leur ensemble, ils traduisent une volonté certaine d'inciter les demandeurs d'emploi à conserver ou reprendre une activité professionnelle[544] afin de les faire sortir progressivement du chômage et de rester en contact avec le monde du travail.

---

[542] Article 41 à 45 du Règlement général annexé à la Convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006.

[543] ARSEGUEL Albert. Vers un infléchissement des missions du régime d'assurance chômage, *Droit social*, juin 1996, p. 588.

[544] Précisons que cette référence à une activité professionnelle n'exclut pas une activité non salariée ; le cumul de l'ARE avec une rémunération procurée par une activité professionnelle non salariée est en effet possible et il est déterminé selon les modalités fixées par l'accord d'application n° 11 du 6 mai 2011. La circulaire Unedic n° 2013-02 du 11 janvier 2013, après un rappel des principales règles applicables, a précisé les bases de calcul à retenir au titre de l'année 2013.

427. - Dès lors, certains auteurs ont pu écrire que l'indemnisation des demandeurs d'emploi en activité réduite, parce qu'elle porte l'empreinte d'une responsabilisation accrue d'eux-mêmes, participe d'une « *transformation profonde de la philosophie du régime d'assurance chômage* »[545]. Cette analyse trouve sa justification dans le fait que le demandeur d'emploi est désormais, par ces dispositifs incitatifs, placé comme acteur de sa situation personnelle et non plus dans une logique d'indemnisation dite « passive », dans laquelle aucun mécanisme d'intéressement n'est prévu. La logique de (re)mise au travail est ainsi censée gommer les effets négatifs du chômage, que sont le risque d'enfermement social ou la perte progressive de compétences non utilisées.

428. - Or, cette orientation se révèle fort critiquable si on la confronte à certaines théories de la responsabilité, à l'exemple de celle développée par Marc FLEURBAEY qui considère que la puissance publique se doit de neutraliser l'influence des caractéristiques dont les individus ne sont pas jugés responsables[546]. Ainsi apparaît-il assez contradictoire d'octroyer des allocations chômage aux demandeurs d'emploi selon l'idée qu'ils ne sont pas responsables de cette situation et les placer parallèlement dans une logique d'enjeu personnel de retour rapide à l'emploi.

429. - Par ailleurs, si l'activation des demandeurs d'emploi au moyen du dispositif dit d'activité réduite consiste à les encourager à l'emploi, il n'en reste pas moins que cette technique vient modifier la nature du régime d'assurance chômage. En effet, ainsi que le précise la Cour des comptes dans son rapport du 22 janvier 2013 intitulé « *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques* », entre 1991 et 2009 « *la part des allocataires en activité réduite* [est passée] *de 5,2 % à*

[545] DANIEL Christine, TUCHSZIRER Carole. *L'Etat face aux chômeurs*. Paris : Flammarion, 1999, p. 298.

[546] FLEURBAEY Marc. *Théories économiques de la justice*. Paris : Economica, 1996, 250 p.

38,2 % du nombre total des allocataires » ; puis, durant la période de crise économique, la Cour des comptes indique qu'« *en juin 2011, 45 % des allocataires de l'assurance chômage, soit près d'un sur deux, déclaraient une activité réduite* »[547]. Or, même si certains résultats révèlent un impact positif de l'activité réduite sur l'insertion dans l'emploi durable[548], on ne peut nier l'existence d'un risque réel tenant au fait que le régime d'assurance chômage se transforme en un système de subventionnement d'emplois à très bas salaires et à temps très réduit… Cette évolution serait particulièrement préjudiciable à la préservation d'un marché du travail de qualité si elle aboutit à ce que les employeurs intègrent cette situation dans leurs modes de gestion en utilisant les allocations comme une modalité de rémunération de leurs salariés précaires.

430. - Relevons que la situation ici décrite est comparable à celle du bénéficiaire du RSA qui exerce une activité. Or, le cumul de l'allocation chômage issue de l'activité réduite courte (inférieure à 110 heures par mois) est cumulable avec le RSA-activité. Sur le plan empirique, notons qu'en juin 2011, 45 % des bénéficiaires de l'allocation chômage, soit 1,1 million de personnes[549], déclaraient une activité réduite, dont la moitié cumulait l'allocation et un revenu d'activité, l'autre moitié ayant une rémunération dépassant les plafonds autorisés. De ce point de vue, on ne peut que déplorer un tel chevauchement de dispositifs, qui nuit à la volonté de simplification annoncée avec la généralisation du RSA-activité.

---

[547] COUR DES COMPTES. « *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques* », 22 janvier 2013, p. 57.

[548] UNEDIC. Enquête auprès des allocataires de l'assurance chômage en activité réduite, *Eclairages, Etudes et analyses*, n° 4, septembre 2012.

[549] COUR DES COMPTES. *Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint*, Rapport public annuel 2013 - février 2013, p. 12.

431. - En outre, c'est la dynamique même d'activation des personnes qui s'en trouverait impactée, certains demandeurs d'emploi pouvant en effet être tentés de s'installer durablement dans cette situation d'articulation de l'indemnisation chômage avec leur activité professionnelle réduite, au lieu d'accepter un emploi à temps plein. A trop activer, la voie des calculs et ajustements personnels avec les dispositifs incitatifs se développe… Ce risque avait d'ailleurs été souligné par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 18 janvier 2008, soulignant la nécessité d'éviter que ce dispositif ne glisse d'un « *revenu de remplacement vers un revenu de complément* »[550].

432. - C'est probablement de par la prise de conscience de ce risque que la pertinence du maintien de tels dispositifs d'intéressement, tels celui des activités réduites, est interrogée et qu'une activation au visage plus libéral est promue dans le discours de l'Union européenne : ainsi, les recommandations de la Commission européenne adressées en mai 2013 à la France indiquent formellement que « *certains éléments, tels que les conditions d'admissibilité, la dégressivité des allocations dans le temps ou les taux de remplacement pour les salaires les plus élevés, devraient être*

[550] Accord national interprofessionnel du 18 janvier 2008, p. 18.
Notons que c'est sur le fondement de cette idée de responsabilisation des demandeurs d'emploi qu'avait été signé l'accord du 18 juillet 1992 entre le patronat et trois syndicats (CFDT, CFTC et CGC) instaurant une allocation de chômage dite « l'Allocation Unique Dégressive » (AUD), dont le montant était versé à taux plein dans un premier temps et devenait ensuite dégressif par paliers ; elle a été supprimée par la convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi (ARE) et mettant en place le PARE.

adaptés pour ***garantir l'adéquation des mesures d'incitation au travail*** »[551]. Il importera donc d'être attentif quant au contenu normatif de la convention d'assurance chômage prévue en 2014.

B. L'articulation de l'allocation chômage avec des revenus d'activité pour les demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité

433. - A côté du régime d'assurance chômage financé par les contributions des employeurs et des salariés, le système français de protection contre la privation involontaire d'emploi comporte un régime de solidarité, financé par l'Etat. Créé pour prendre le relais du régime d'assurance dans les cas où ce dernier n'intervient pas ou a cessé d'intervenir, le régime de solidarité est un régime d'assistance, subsidiaire par rapport au régime d'assurance.

434. - Les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas ou plus de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) peuvent ainsi être indemnisées par l'État au titre du

[551] Commission européenne, Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013, 29 mai 2013, p. 7-8.
Notons sur ce dernier point que le régime d'assurance chômage français se singularise en effet par un plafond d'indemnisation élevé, plafonné à 6161 €, contre 2295 € au Danemark et 2 215 € en Allemagne. En matière de ratio d'indemnisation, un travailleur français qui perçoit deux fois le salaire moyen, soit 4 000 € nets, bénéficie, au chômage, de l'équivalent de 66,4 % de son salaire net, contre 60,6 % pour le cadre danois et 37,9 % pour le britannique...
Sur la base de constat, la Cour des comptes, dans son rapport du 22 janvier 2013 « *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques* » (duquel sont extraites les données précitées, p. 65), a préconisé une réduction de l'indemnisation chômage pour les cadres. Or, sur le plan des principes, une telle orientation serait assez critiquable au regard de la proportionnalité existant en France entre la qualité de couverture du risque et le montant des cotisations, caractérisant la logique assurantielle.
Par ailleurs, notons que les comparaisons internationales mettent en lumière que le taux de remplacement français est assez redistributif car les salariés les plus modestes sont mieux indemnisés que les cadres (78,7 % de taux de remplacement pour un travailleur au chômage qui percevait 50 % du salaire moyen), quand bien même le Danemark l'est davantage encore avec 91,3 % de taux de remplacement pour un travailleur au chômage qui percevait 50 % du salaire moyen, contre 67,1 % pour l'Allemagne et 68,9 % pour le Royaume-Uni.

régime de solidarité et percevoir, sous certaines conditions : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) réservée aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance-chômage et qui justifient d'au moins 5 années d'activité salariée sur les 10 dernières années ; l'allocation d'insertion (AI) pour certaines catégories exclues de l'assurance-chômage (anciens détenus, demandeurs d'asile, réfugiés politiques...) ; l'allocation transitoire de solidarité (ATS), qui a remplacé l'allocation équivalent retraite (AER) depuis le 1er juillet 2012) accordée aux personnes inscrites comme demandeurs d'emploi justifiant de la durée de cotisation à l'assurance vieillesse requise pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein[552] ; la rémunération de fin de formation (RFF).

435. - Or, lorsqu'on analyse la législation antérieure, il est intéressant de relever que le régime de solidarité n'a pas été mis à l'écart de la dynamique de (re)mise au travail des personnes, celles-ci s'étant vues autorisées dès 1988 le cumul introduit dans le cadre du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) avec leur allocation chômage. Il s'agissait d'inciter à la reprise d'emploi et, passés un premier trimestre de reprise de l'activité et généralement les 3 mois suivants, de retirer progressivement à l'allocataire la solidarité de l'État. Ensuite, et pendant encore 9 mois, le montant de

[552] La loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 (JO du 27) a supprimé le dispositif de l'AER – qui, précisons-le, n'est pas un minimum social – à compter du 1er janvier 2009 (sans remise en cause des droits des allocataires admis au bénéfice de cette allocation avant cette date). Ce dispositif a toutefois été rétabli, à titre exceptionnel :

- par le décret du 29 mai 2009, au profit des demandeurs d'emploi qui justifient, entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2009 et avant l'âge de 60 ans, de la durée de cotisation à l'assurance vieillesse requise au 31 décembre 2008 pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein (soit 160 trimestres), validée dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ainsi que celle des périodes reconnues équivalentes ;

- par le décret du 6 mai 2010 au profit des demandeurs d'emploi qui justifient, entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2010 et avant l'âge de 60 ans, de la durée de cotisation à l'assurance vieillesse requise au 31 décembre 2009 pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein, validée dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ainsi que celle des périodes reconnues équivalentes.

l'allocation était réduit de 50 % du revenu d'activité[553]. Le cumul était donc possible tant que la moitié du salaire était inférieure à l'allocation différentielle[554].

436. - La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a ensuite étendu ce cumul partiel des allocations avec un revenu d'activité pour les bénéficiaires de l'AI[555] et de l'ASS. Ainsi était autorisé le cumul de ces allocations avec un revenu d'activité pendant 12 mois, sauf pour les allocataires âgés de 55 ans et plus pour lesquels aucune limitation de durée n'est prévue. Le cumul était d'abord intégral pendant les 6 premiers mois, à condition que le salaire brut mensuel soit inférieur à un demi-SMIC brut. Les 6 mois suivants, l'ASS était réduite, dans une proportion de 40 % de la rémunération perçue divisée par le montant journalier de l'indemnité.

437. - La loi de lutte contre les exclusions a également élargi le bénéfice d'un dispositif d'intéressement aux allocataires de l'API, en leur permettant de reprendre un emploi et de cumuler leur revenu d'activité avec l'allocation, intégralement pendant les 2 premiers trimestres, puis en appliquant un abattement de 50 % sur la moyenne des revenus d'activité pour les 3 trimestres suivants.

438. - Aujourd'hui, en l'état actuel des textes, le cumul prévu de l'allocation chômage avec la perception de l'ASS visant à encourager financièrement ses bénéficiaires à reprendre une activité professionnelle se structure selon deux voies :

---

[553] Le décret n° 2001-1078 du 20 novembre 2001 a modifié les règles de cumul : lors de la première révision trimestrielle, un abattement était ainsi effectué sur la moyenne mensuelle des revenus du trimestre précédent ; ces revenus étaient affectés d'un abattement de 50 % pour le calcul de l'allocation des trois trimestres suivants lors de la deuxième révision trimestrielle.

[554] Rappelons ici que le RMI était une allocation différentielle permettant d'atteindre un certain niveau de ressources ; son montant était calculé en déduisant du plafond du RMI les autres ressources des ménages (prestations familiales, pensions d'invalidité, indemnités de chômage, etc.).

[555] Il existait auparavant, pour l'ASS, un régime d'activité réduite, mais il était très marginal.

soit en leur octroyant un intéressement « forfaitaire » pendant une durée maximale de 12 mois d'activité, lorsque l'activité professionnelle reprise est d'une durée suffisante pour assurer l'autonomie financière (l'allocation est dans ce cas maintenue à l'intéressé pendant les 3 premiers mois de son activité, puis une prime forfaitaire lui est versée pendant les 9 mois d'activité suivants) ; soit en les autorisant à cumuler la rémunération tirée de l'exercice d'une activité professionnelle avec le versement d'une partie de l'ASS, dans la limite de la durée des droits à l'ASS et pendant une durée maximale de 12 mois d'activité à compter du début de celle-ci[556].

439. - Ce dispositif d'intéressement à la reprise d'activité est organisé dans des conditions différentes selon le volume de l'activité reprise. Ainsi, dans le cas d'une reprise d'une activité professionnelle salariée d'une durée inférieure à 78 heures par mois, le cumul est intégral pendant les 6 premiers mois d'activité si la rémunération brute mensuelle ne dépasse pas un demi-SMIC brut calculé sur la base de 169 heures) ; si la rémunération excède cette limite, Pôle emploi déduit du montant des allocations une somme équivalant à 40 % de la partie du revenu brut d'activité supérieure à ce demi-SMIC brut ; du 7^{e} au 12^{e} mois civil suivant la reprise d'activité, le cumul est partiel. Une somme équivalant à 40 % du revenu brut total d'activité est déduite du montant de l'allocation versée.

440. - Dans l'hypothèse d'une reprise d'une activité professionnelle salariée d'une durée au moins égale à 78 heures par mois ou d'une activité non salariée, pendant les 3 premiers mois d'activité professionnelle, le nombre des allocations journalières versées au titre de l'ASS n'est pas réduit du fait des rémunérations perçues (le cumul des revenus d'activité et de l'ASS est donc intégral) ; du 4^{e} au 12^{e} mois d'activité professionnelle, le montant de l'allocation est diminué des revenus d'activité perçus

[556] Articles L. 5425-1 à L. 5425-7 et R. 5425-1 à R. 5425-18 du Code du travail ; décret n° 2012-196 du 9 février 2012 (JO du 10).

par le bénéficiaire et celui-ci perçoit mensuellement une prime forfaitaire d'un montant de 150 €.

441. - Sur la base de ces éléments, il est frappant de constater que ce dispositif d'activité réduite ayant pour objet l'incitation à la reprise d'emploi coexiste aujourd'hui avec la composante « activité » du revenu de solidarité active (RSA), qui, généralisé par la loi du 1er décembre 2008 a instauré un mécanisme permettant, sous condition de ressources, de cumuler ressources d'assistance et revenus d'activité[557]. Quand bien même le dispositif d'activité réduite et le revenu de solidarité « activité » n'ont-ils pas les mêmes modalités d'attribution, nul ne peut contester cette surprenante superposition de ces deux mécanismes d'activation, qui trouve sa traduction dans les chiffres : à la fin de l'année 2010, 28 % des bénéficiaires du revenu de solidarité « activité » inscrits à Pôle emploi étaient indemnisés au titre de l'activité réduite[558].

442. - Au-delà, ces éléments techniques tenant au mixage des ressources tirées du régime de solidarité avec celles octroyées par le régime d'assurance chômage, dont les conditions varient d'ailleurs suivant les majorités politiques, n'ont d'intérêt que s'ils constituent le socle d'une réflexion globale sur la responsabilité de la collectivité et de ces individus sans emploi.

443. - Comme nous l'avons précédemment précisé, certains auteurs invitent à entrevoir, dans le soutien financier que l'Etat accorde, le degré de responsabilité que ce dernier s'attribue face à la situation de non-emploi de ces individus. Or, l'analyse

[557] Pour en faciliter la compréhension, précisons bien que le RSA se cumule avec les allocations chômage, mais, dans la limite du montant forfaitaire du RSA auquel la personne a droit en fonction de sa situation (composition du foyer, nombre d'enfants à charge, majoration pour personne isolée, ressources). Le RSA représente donc un complément aux allocations chômage dans le cas où ces allocations sont d'un montant inférieur au montant forfaitaire du RSA. Dans le cas d'une personne sans revenu d'activité, le RSA prend la forme d'un revenu garanti égal à un montant forfaitaire diminué du montant de ses allocations chômage.

[558] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Les allocataires du RSA en juin 2011 et leurs trajectoires, *Etudes et résultats*, n° 782, novembre 2011.

de la législation antérieure nous a permis de faire apparaître que les possibilités de cumul voyaient généralement leurs règles de calcul s'effectuer *par référence au demi-SMIC* pour les demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité, alors qu'elles dépendaient largement *du salaire antérieur*, par définition plus élevé, pour ceux relevant de l'assurance chômage. Ainsi ces derniers sont-ils davantage « récompensés » par la puissance publique, précisément parce que leur situation de chômage partiel se caractérise par une durée relativement courte, à l'inverse, des bénéficiaires du régime de solidarité, qui sont par nature des individus parvenus au bout de leurs droits à indemnisation[559]…

444. - Telle une punition morale pour n'avoir pas su se réinsérer dans les délais moyens fixés par les textes, le montant global de ressources après cumul minima sociaux / allocation de chômage est, partant, plus faible à la fin du mois par rapport au cumul revenus d'activité / indemnisation chômage. Ce faisant, cette différenciation des règles de cumul selon le régime considéré participe incontestablement de l'éclatement des statuts[560], et finalement, d'un processus de sélection entre les « *pauvres méritants* » et « *les pauvres qui s'installeraient dans une oisiveté coupable* »[561]. Dans le sillage de cette dynamique d'activation, les évolutions législatives récentes se sont caractérisées par un encadrement renforcé des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi qu'il nous faut analyser.

---

[559] D'un point de vue strictement juridique, relevons toutefois que la référence au salaire antérieur se justifie pour les demandeurs d'emploi indemnisés en cours de droits en raison de la logique assurantielle dans laquelle s'inscrit le revenu de remplacement, ce qui n'est pas le cas avec le régime de solidarité ou avec le RSA. *Dura lex, sed lex !*

[560] Cette orientation est accentuée par le foisonnement de règles particulières d'indemnisation de certaines catégories de travailleurs (intérimaires, intermittents, saisonniers…), caractérisées par des discontinuités certaines dans leur activité et, partant, impactant à la baisse le salaire de référence pris pour le calcul de l'assurance chômage et pour les règles de cumul.

[561] Robert CASTEL, Nicolas DUVOUX. *L'avenir de la solidarité*, Paris, PUF, coll. « La vie des idées », 2013, 102 p.

§ 2 – Un encadrement renforcé des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi

445. - Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les pouvoirs publics ont eu pour objectif de remédier au caractère trop fragmenté de l'organisation du Service Public de l'Emploi (SPE), présenté comme une source d'inefficacité. Si le texte de loi de 2005 repose sur les trois piliers que sont le logement, la promotion de l'égalité des chances et la mobilisation pour l'emploi, relevons parmi les apports significatifs concernant ce dernier volet : l'entrée de la notion de Service Public pour l'Emploi (SPE) dans le Code du travail (une notion apparue pour la première fois en 1984 dans une circulaire sans base légale)[562], la définition du rôle du SPE (à savoir le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi), la fin de tout monopole en matière de placement et son ouverture aux opérateurs privés, la révision du régime des obligations des demandeurs d'emploi en vue de rendre plus effectif le système disciplinaire existant[563].

446. - L'année suivante, l'Etat, l'ANPE et l'Unedic ont signé, le 5 mai 2006, une convention pluriannuelle qui a permis d'améliorer encore la cohérence entre les offres de services des différents partenaires en vue d'offrir aux demandeurs d'emploi des parcours diversifiés dépendant de leur distance à l'emploi ; elle a également conduit à

[562] Le SPE a ainsi formellement fait l'objet d'un recentrage autour de trois pôles d'intervenants : le noyau du SPE, composé des services de l'Etat, de l'organisme public de placement Pôle emploi, de l'Unédic et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ; les acteurs qui concourent au SPE tels que les régions, responsables de la formation professionnelle, ou les départements de l'insertion sociale ; les acteurs qui co-traitent avec le SPE, tels que les Missions locales pour le public jeune, Cap emploi pour le public handicapé et d'autres opérateurs externes.

[563] Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, JO du 19 janvier 2005, p. 864 (rectificatif paru au JO n° 22 du 27 janvier 2005).

la mise en place de « guichets uniques » réunissant agence locale pour l4emploi et Assedic.

447. - La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi est venue parachever cette orientation en organisant une véritable fusion entre l'ANPE et les Assedic au 1er janvier 2009, les partenaires sociaux conservant néanmoins leurs prérogatives en matière de définition des règles de l'assurance chômage au sein de l'Unedic, cette dernière étant conservée dans son rôle de définition des règles d'indemnisation.

448. - Plus précisément, si l'on centre l'analyse sur l'évolution normative du statut des demandeurs d'emploi, c'est sans conteste la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 qui, parmi les réformes récentes, en a sensiblement révisé le contenu, en instituant une obligation d'accomplir des « *actes positifs et répétés* » de recherche d'emploi, sans davantage de précision. La partie réglementaire du Code indique seulement que « *le caractère réel et sérieux des démarches entreprises par le demandeur d'emploi est apprécié compte tenu de la situation du demandeur et de la situation locale de l'emploi* »[564]. Or, il est aisément apparu qu'une telle absence de critères objectifs pouvait conduire à des différences de traitement entre demandeurs d'emploi, la définition de l'offre raisonnable d'emploi étant laissée à l'appréciation de chaque conseiller.

449. - C'est pour remédier à ces insuffisances qu'a été adoptée la loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Avant d'examiner les apports normatifs du texte, notons les sources d'influence qui l'irriguent et qui sont expressément révélées dans « l'avant-propos » du projet de

[564] Article R. 5411-12 du Code du travail.

loi[565] : « *dans la plupart des pays comparables à la France, des critères précis permettent de déterminer si une offre d'emploi est raisonnable ou non : sont généralement pris en compte le temps de transport entre le domicile et le lieu de travail, le niveau de salaire et la qualification du demandeur d'emploi. Ces critères sont souvent appréciés de manière évolutive et deviennent plus stricts à mesure que la durée du chômage augmente ; il paraît en effet logique d'élargir le champ de la recherche d'emploi si celle-ci se révèle toujours infructueuse à l'expiration d'un certain délai.* ***Le projet présenté par le Gouvernement s'inspire de ces exemples étrangers*** ».

450. - Parallèlement à cette référence affichée, rappelons que la loi du 1er août 2008 s'inscrit en tous points dans le sillage des orientations développées au sein du Programme National de Réforme 2005-2008 de la France, intitulé « *Programme français de réforme pour une croissance sociale* », communiqué à la Commission européenne en octobre 2005 et dont elle a approuvé les objectifs dans son rapport dit « de progrès » destiné au Conseil européen du 23 et 24 mars 2006[566] : « *dans une logique de droits et de devoirs, introduire davantage de responsabilité dans les revenus non liés à l'activité* […] ; *mettre en œuvre un suivi de la recherche d'emploi, assorti d'un mécanisme de sanctions graduées* »[567]. Ces éléments font directement

[565] Projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, rapport n° 400 (2007-2008) de M. Dominique LECLERC fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 18 juin 2008.

[566] COMMISSION EUROPEENNE. Communication intitulée « *Passons à la vitesse supérieure, le nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi* » publiée le 25 janvier 2006 et soumise au Conseil européen des 23 et 24 mars 2006.

[567] Programme National de Réforme 2005-2008 de la France, intitulé « *Programme français de réforme pour une croissance sociale* », p. 28-29.

écho aux Lignes Directrices Intégrées couvrant la période 2005-2008[568], dans lesquelles la Commission européenne recommande d'« *appliquer des mesures actives et préventives du marché du travail telles que l'identification précoce des besoins, l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés* […] ; *adapter en permanence les incitations et les effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvements et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations* »[569].

451. - Ces sources d'influence de la loi du 1er août 2008 rappelées, il importe d'examiner les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi introduits par le texte. S'agissant des droits, la loi *codifie* un droit à l'orientation et à l'accompagnement du demandeur d'emploi par Pôle emploi ou un organisme conventionné par celui-ci[570] et formalise légalement les engagements du Service Public de l'Emploi (SPE) pris vis-à-vis du demandeur d'emploi dans le cadre du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE).

452. - Ce dernier, issu du décret n° 2005-915 du 2 août 2005 et intégré par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006, entend constituer un instrument facilitant l'accompagnement et l'efficacité de la recherche d'emploi des demandeurs d'emploi indemnisés. En choisissant de lui

[568] Rappelons que le Conseil a adopté en juillet 2005 les Lignes Directrices Intégrées (LDI) qui définissent, pour trois ans, les grandes orientations de l'Union en matière macroéconomique, microéconomique et d'emploi et qui se substituent aux anciennes « Grandes Orientations de Politique Économique (GOPE) » et aux « Lignes Directrices pour l'Emploi (LDE) ».

[569] Décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, ligne directrice n° 19.

[570] Article L. 5411-6 modifié du Code du travail : « *Le demandeur d'emploi immédiatement disponible pour occuper un emploi est orienté et accompagné dans sa recherche d'emploi par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* ».

conférer une valeur législative par une insertion dans le Code du travail[571], le législateur érige en obligations à la charge du SPE les actions qu'il « *s'engage à mettre en œuvre* […] *notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité* »[572], semblant faire sienne l'idée selon laquelle « *qui dit contractuel, dit juste* »[573].

453. - Parallèlement à l'introduction de ces droits nouveaux, la loi du 1er août 2008 crée la fonction de médiateur national « *dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de* [Pôle emploi]*, sans préjudice des voies de recours existantes* »[574].

454. - En écho aux droits accordés, le texte de loi s'est, dans un mouvement conjoint, attelé à préciser les devoirs des demandeurs d'emploi selon une dynamique de retour plus rapide à l'emploi. Le premier apport significatif réside dans l'avènement d'un nouveau concept, venant s'inscrire aux côtés de la notion d'« *actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi* » contenue à l'article L. 311-5

---

[571] La loi du 1er août 2008 indique expressément cette insertion : « *après l'article L. 5411-6 du même code, sont insérés quatre articles* [relatifs au PPAE] *L. 5411-6-1 à L. 5411-6-4* ».

[572] Article L. 5411-6-1, alinéa 3 du Code du travail.
Le décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 est venu détailler la mise en application de la loi, dont celle du PPAE, prévoyant qu'il doit être élaboré au plus tard dans les quinze jours suivant l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et actualisé au moins tous les trois mois.

[573] Cette allusion renvoie ici à l'influence des partenaires sociaux dans cette forme d'innovation sociale ; la qualification juridique du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) fera l'objet de nos développements ultérieurs.
Cette idée selon laquelle « *qui dit contractuel, dit juste* » a été formalisée par Alfred FOUILLEE (1838-1912), dont le sens exact qu'il faut comprendre de cette formule a pu être expliqué par un certain nombre d'auteurs : v. notamment Loïc CADIET. Une justice contractuelle, l'autre, *in* Le contrat au début du XXIe siècle, Etudes offertes à J. GHESTIN, L.G.D.J., Paris 2001, 992 p., pp. 177-199, spéc. note 9, p. 178 : Loïc CADIET y écrit que la formule de FOUILLEE n'a pas « *le sens qui lui est habituellement prêté, qui laisse à croire que Fouillée aurait été le chantre d'un pur libéralisme : Fouillée, en vérité, est un des pères du solidarisme juridique* ». Aussi Loi¨c CADIET renvoie-t-il le lecteur à A. FOUILLEE. *Science sociale*, Paris, 2e éd., p. 410.

[574] Article L. 5312-12-1 du Code du travail.

(devenu l'art. L. 5411-1) du Code du travail et issue de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : le caractère peu opératoire de cette injonction a en effet conduit la loi du 1er août 2008 à compléter ce comportement d'une obligation d'accepter les « *offres raisonnables d'emploi* » telles que définies aux articles L. 5411-6-2 et L. 5411-6-3 du Code du travail. Ainsi leurs éléments constitutifs sont-ils articulés autour de la nature et des caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, de la zone géographique privilégiée et du salaire attendu.

455. - La réactualisation trimestrielle de l'offre raisonnable d'emploi permettant de réviser ces éléments constitutifs (« *notamment pour accroître les perspectives de retour à l'emploi* » indique l'article 1 de la loi n° 2008-758…), notons que, selon une logique de dégressivité, après trois mois d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi compatible avec les qualifications et les compétences professionnelles, rémunérée à 95 % du salaire antérieur.

456. - Ce taux est porté à 85 % après 6 mois d'inscription, quand bien même l'offre raisonnable d'emploi entraînerait-elle de surcroît un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres (cela, à l'aller comme au retour précise le texte). Un rapprochement notable est en réalité ici réalisé avec les critères jurisprudentiels du secteur géographique en matière de mobilité[575].

[575] La Cour de cassation a fait apparaître le concept de secteur géographique dans des arrêts fondateurs, essentiellement Cass. soc., 16 déc. 1998, n° 96-40.227 ; Cass. soc., 4 mai 1999, n° 97-40.576. Par la suite, elle a défini les conditions de contractualisation du lieu de travail (Cass. soc., 3 juin 2003, n° 01-43.573 ; Cass. soc., 3 juin 2003, n° 01-40.376) ou de validité des clauses de mobilité géographique (Cass. soc., 7 juin 2006, n° 04-45.846 ; Cass. soc., 23 sept. 2009, n° 07-44.200).

457. - Après un an d'inscription, la rémunération proposée peut être égale à la valeur de l'allocation chômage perçue par le demandeur. À noter que le suivi d'une formation professionnelle prévue dans le PPAE proroge ces durées d'ancienneté dans le chômage.

458. - Précisons toutefois que le demandeur d'emploi n'est pas tenu d'accepter un niveau de salaire inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région pour la profession concernée, ou inférieur aux rémunérations conventionnelles ou, a fortiori, au SMIC. De même, si le PPAE prévoit que l'emploi recherché est à temps complet, le demandeur n'est pas tenu d'accepter un emploi à temps partiel.

459. - Au-delà de ces éléments techniques, sur le plan des changements opérés et ainsi que le relève le Professeur Christophe WILLMANN, « *cette association entre recherche d'emploi et refus d'emploi peut paraître surprenante car elle a toujours été jusqu'à présent rejetée. Les textes législatifs ou réglementaires dissociaient les deux notions, ne serait-ce qu'en raison de finalités distincts : la recherche d'emploi vise l'identité juridique du chômeur ; elle le définit et lui est consubstantielle (en ce sens, v. C. trav., art. L. 5411-1). Le refus d'emploi n'avait pas la même importance, la notion n'étant perçue qu'en tant que dérivé de la référence à la recherche d'emploi* »[576].

460. - Ayant modifié la notion de refus d'emploi, la loi de 2008 opère conjointement une réforme du régime des sanctions, en les durcissant. Deux motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi et de suspension ou de suppression des allocations de chômage sont ajoutés : le refus, sans motif légitime, à deux reprises,

[576] WILLMANN Christophe. Fusion ANPE-UNEDOC et nouveaux droits et devoirs du demandeur d'emploi, *JCP La Semaine Juridique*, Ed. soc. n ° 38, 16 sept. 2008, p. 15.

d'une offre raisonnable d'emploi d'une part, et le refus sans motif légitime de définir ou d'actualiser le PPAE, d'autre part[577].

461. - Compte tenu de ces modifications, le demandeur d'emploi s'expose à 15 jours de radiation de la liste des demandeurs d'emploi et à une réduction de 20 % des allocations de chômage pendant une période comprise entre 2 à 6 mois en cas de refus d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi, de refus de suivre une formation ou une action d'aide à la recherche d'emploi s'inscrivant dans le PPAE, de refus d'une proposition de contrat d'apprentissage, de professionnalisation ou d'un contrat aidé.

462. - Il s'expose à une radiation et une suppression des allocations pendant une période de 2 mois pour refus, sans motif légitime et à deux reprises, d'une offre raisonnable d'emploi, pour refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE, refus de répondre aux convocations des services de l'emploi ou encore refus de se soumettre à une visite médicale[578].

463. - Enfin, il est prévu que les personnes qui font de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi ou pour percevoir indûment un revenu de remplacement encourent la suppression définitive de leur revenu de remplacement. Toutefois, lorsque le manquement est lié à la reprise d'une activité brève, le revenu de remplacement est supprimé pour une durée de deux à six mois[579].

464. - Un tel renforcement dans le suivi des demandeurs d'emploi et dans la redéfinition du corpus de sanctions pouvant les affecter traduit une véritable évolution

[577] Article L. 5412-1 du Code du travail.

[578] Article R. 5426-3 du Code du travail.

[579] *Ibid.*

conceptuelle, dont les références au salaire et à la mobilité géographique révèlent en réalité moins une vision juridique qu'une vision économique et morale, irriguée des influences de modèles étrangers que le projet de loi ne dissimulait d'ailleurs pas.

465. - Ainsi les soubassements de la loi du 1er août 2008 semblent-ils liés à la promotion d'une politique de « *troisième voie* » fondée sur la devise « *pas de droits sans responsabilités* », ainsi qu'a pu la décrire un théoricien du « New labour », Anthony GIDDENS, qui explique « *qu'à l'expansion de l'individualisme doit correspondre une extension des obligations individuelles : les allocations chômage doivent entraîner l'obligation de chercher activement du travail* »[580]. On retrouve là la proposition d'un « *monitoring des comportements* »[581] formulée par l'ancien vice-Président du MEDEF Denis KESSLER, reposant sur une idée de suivi renforcé des demandeurs d'emploi…

466. - Si cette orientation porte ainsi la marque d'un rapprochement certain avec les canons de l'« *activation libérale* » pratiquée outre-Manche, elle n'est pour autant pas dénuée d'une volonté conjuguée de repenser l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

[580] GIDDENS Anthony, *The Third Way - The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1999, p. 65. Traduction française in Anthony GIDDENS, Tony BLAIR, *La troisième voie*, Seuil, 2002.

[581] Denis KESSLER. L'avenir de la protection sociale. *Commentaire*, Automne 1999, n° 87, p. 623.

Section II :

Le renouvellement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

467. - En juin 2011, un rapport du Centre d'analyse stratégique[582] relevait que « *deux évolutions ont structuré l'organisation fonctionnelle de l'accompagnement* »[583] des demandeurs d'emploi : une individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi[584] et une organisation des acteurs de l'accompagnement. Ainsi que nous l'avons observé dans les développements précédents, cette première évolution constatée s'est effectivement traduite par l'avènement d'un suivi régulier par un référent unique, par l'élaboration d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), par la contractualisation d'engagements réciproques entre le demandeur d'emploi et son conseiller, et, enfin, par des sanctions afférentes en cas de non-respect. La deuxième évolution, d'ordre organisationnel, a également été rappelée précédemment et tient essentiellement aux apports normatifs de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et à ceux de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation

[582] Le Centre d'analyse stratégique (CAS) était une institution française d'expertise et d'aide à la décision qui appartenait aux services du Premier ministre. Créé par le décret n° 2006-260 du 6 mars 2006 pour remplacer, avec le Conseil d'analyse économique, le Commissariat général du Plan, il avait pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle. Il a été remplacé par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective par le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 (JORF n° 0095 du 23 avril 2013, p. 7074).

[583] CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE. *L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France*, note d'analyse n° 228, juin 2011, p. 3.

[584] Le Centre d'analyse stratégique parle de « personnalisation » mais n'opère guère de distinction avec la notion d'individualisation.

du service public de l'emploi[585], deux textes s'inscrivant dans une logique d'activation, faisant de *l'employabilité* la pierre angulaire de l'individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi (§1).

468. - Parmi les modifications législatives récentes visant à réformer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, on peut cependant en regretter la nature limitée (§2), révélant ainsi que le modèle français s'est davantage inscrit ces dernières années dans une logique d'*activation libérale* que dans l'accomplissement d'une activation réellement *prospective* telle que pratiquée en Suède ou au Danemark. A titre préliminaire, il importe de s'entendre sur la notion d'accompagnement dans son acception juridique. En droit social, si elle renvoie assurément à un droit subjectif, elle apparaît selon nous recouvrir tout à la fois l'accompagnement vers l'emploi, l'accompagnement dans l'emploi et l'accompagnement de la personne menacée de licenciement, envisagé, par exemple, par le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) créé par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 et, plus récemment, pour partie, par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Le Professeur Marc VERICEL a proposé une définition de l'accompagnement vers l'emploi en indiquant qu'il pouvait être entendu comme « *une démarche organisée par les pouvoirs publics visant à apporter à un demandeur d'emploi l'aide qui lui est nécessaire pour trouver – ou retrouver – un emploi* »[586]. Il est formellement inséré dans le Code du travail au chapitre premier, du livre troisième, consacré à l'accompagnement pour l'accès à l'emploi. L'accompagnement dans l'emploi, quant à lui, est envisagé « *dans la perspective de la conservation de l'emploi ou d'une*

[585] V. *supra*.

[586] VERICEL Marc. L'accompagnement vers l'emploi. *RDSS*, décembre 2012, p. 985.

transition vers un nouvel emploi »[587]. Enfin, l'accompagnement de la personne menacée de licenciement est, ainsi qu'a pu l'indiquer Franck PETIT, « *mis au service du salarié déjà en poste ou, en cas de menace de licenciement, de son reclassement* »[588] ; il vise à « *adapter et reclasser* »[589]. Notre postulat est que la dynamique d'activation vise principalement l'accompagnement *vers* l'emploi, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi[590].

§ 1 - L'employabilité, pivot de l'individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi

469. - C'est la loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi qui a formellement donné un contenu à la notion d' « *ancienneté dans le chômage* »[591] en opérant une tripartition quant au contenu d'une « *offre raisonnable d'emploi* » selon que le demandeur d'emploi est inscrit au chômage depuis trois à six mois, depuis six mois à un an, ou depuis plus d'un an. Ainsi, plus cette période de non-emploi augmente, plus se justifie le postulat selon lequel la personne "perd en employabilité", et partant, celle-ci doit accepter de revoir à la baisse ses prétentions salariales, sous couvert de réalisme (« *les éléments*

[587] BAUGARD Dirk. L'accompagnement dans l'emploi, *RDSS*, décembre 2012, p. 993.
L'accompagnement dans l'emploi est juridiquement prévu dans certains contrats de travail – contrats de formation en alternance ou contrats d'insertion.

[588] PETIT Franck. Le droit à l'accompagnement. *Droit social*, avril 2008, p. 417.

[589] *Ibid.*

[590] Ce choix de délimitation conduit, par conséquent, à ne pas envisager, pour l'analyse, certaines évolutions législatives récentes, telles que la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 créant le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ou encore la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

[591] Article L. 5411-6-3 du Code du travail.

constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi sont révisés, notamment ***pour accroître les perspectives de retour à l'emploi*** » indique la loi…).

470. - C'est la définition même de la notion d'« *employabilité* » qui permet de mettre en exergue combien elle constitue en réalité la pierre angulaire de ce processus législatif d'individualisation des situations juridiques. Si l'on se réfère à son sens étymologique, on constate qu'elle provient du terme même d'*emploi*, qui, du latin *impliquare*, signifie s'impliquer, s'engager[592] ; ainsi, la notion renvoie aux attributs individuels. Aussi, quand bien le terme d'*employabilité* ne figure-t-il pas dans le dictionnaire français, son sens est explicite : dérivé de la notion anglo-saxonne « *employability* », il peut se traduire par le terme d'« habileté à l'emploi » ou encore par la « capacité à se rendre employable »[593]. La prise en compte de l'employabilité pour l'élaboration d'un corpus de règles s'appliquant aux demandeurs d'emploi renvoie donc clairement à leurs aptitudes et à leurs compétences propres, à même de leur permettre de réussir leur réinsertion professionnelle[594].

471. - Au plan académique, l'employabilité a été l'objet de nombreuses recherches qui sont venues étoffer le contenu de la notion : ainsi selon les Professeurs VAN DER HEIJDE et VAN DER HEIJDEN, l'employabilité se décrirait à partir de cinq dimensions : le « *sens de la corporation* » correspondant à l'implication de la personne dans la vie de l'entreprise, l'« *équilibre* » se rapportant aux compromis que la personne doit faire entre ses intérêts professionnels propres et les intérêts de

---

[592] REY Alain (sous la Dir.). *Dictionnaire historique de la langue française*, 5e éd., 2012, v° emploi.

[593] *Chambers Dictionary of Etymology*, Editor by Robert K. BARNHART, 1999, v° *employability*.

[594] v. SAINT-GERMES Eve, L'employabilité, une nouvelle dimension de la GRH ?. LE TRAVAIL AU CŒUR DE LA GRH (15 ; 2004, Montréal). *Actes du XV*ème *congrès de l'AGRH*, Montréal, sept. 2004.

l'organisation dans laquelle elle évolue, la dimension « *flexibilité personnelle* » renvoyant à la capacité des salariés à s'adapter rapidement à des changements pouvant intervenir quant à leur emploi, l'« *anticipation et l'optimisation* » correspondant à leur capacité à être 'proactifs' vis-à-vis de leur carrière et en prévoir et planifier les contours, et enfin « *l'expertise* », faisant référence au niveau de savoir-faire professionnel des individus[595].

472. - De ces développements, on voit clairement la notion de *responsabilité individuelle* irriguer et façonner les dispositifs précédemment développés visant la réinsertion professionnelle des individus. En d'autres termes, l'accompagnement des demandeurs d'emploi (qui procède d'un même mouvement pour les bénéficiaires de l'assistance sociale, ainsi que nous le verrons dans les développements suivants) – consistant en un « tri » opéré parmi eux et en leur dispersion dans des catégories sociales déterminées avec des « traitements » juridiques spécifiques – vise à améliorer leur employabilité en se fondant sur une « *logique adaptative* »[596], c'est-à-dire en adaptant les caractéristiques propres des individus pour répondre aux besoins supposés des employeurs.

473. - Quant au terme d'*individualisation*, le *Dictionnaire universel de Boiste*, indique qu'il renvoie à l'« *action de différencier par des caractères individuels* »[597]. Décliné sur le plan juridique, le Professeur Raymond SALEILLES y voit l'« *action*

[595] VAN DER HEIJDE Claudia, VAN DER HEIJDEN Beatrice. A competence based and multidimensional operationalization and measurement of employability. *Human Resource Management,* 2006, n° 45, p. 449-476.

[596] SALOGNON Marie. Modes de jugement des entreprises et insertion des chômeurs de longue durée. ACCÈS INÉGAL À L'EMPLOI ET À LA PROTECTION SOCIALE / Observation de la méthode IOD, Communication au colloque du MATISSE, Paris, 2004, p. 2.

[597] BOISTE Pierre-Claude-Victoire. *Dictionnaire universel de Boiste,* 2e éd., Ed. Desray, 1803.

d'adapter à un individu »[598]. Ce terme d'*individualisation* a parfois pu être dissocié par la doctrine de celui de *subjectivisation* (ou de personnalisation), à l'instar du Professeur Alain SUPIOT qui écrit que l'*individualisation* (qu'il déplore) consiste en « *l'allocation de droits individuels indépendamment de l'appartenance à une* […] *institution déterminée* », alors que la *subjectivisation* (ou personnalisation) est une action préférable dans la mesure où elle « *consiste à reconnaître des droits individuels dans le cadre d'une* […] *institution* »[599].

474. - Ceci établi, il convient de porter une appréciation critique sur une telle individualisation des situations et, partant, des régimes juridiques.

475. - Si l'on se place dans une logique de transition(s) professionnelle(s), le canon de l'employabilité semble *a priori* intéressant ; « *le développement de cette aptitude permettrait, à la manière d'une clé, d'ouvrir les portes du marché du travail, ou du moins d'en faciliter l'accès* »[600]. En ce sens, l'employabilité serait alors synonyme de « coaching » ou d'accompagnement individuel renforcé – si l'on entend éviter de sombrer dans les adaptations à la mode de la langue française[601]. Dès lors, ce serait la capacité d'adaptation d'un individu, son savoir-faire, son capital social et sa motivation professionnelle qui, ainsi pris en compte dans les dispositifs de recherche d'emploi, permettraient d'en retrouver un plus rapidement, par rapport à une situation

---

[598] SALEILLES Raymond. *L'individualisation de la peine - Étude de criminalité sociale*. Paris : Félix Alcan, 1898.

[599] SUPIOT Alain. *Critique du droit du travail*. Paris : Presses Universitaires de France, août 2007, p. 92.

[600] NORMAND Bernard. Employabilité et retournement des régimes d'aide sociale au Québec et au Canada (1984-1997). *Travail, emploi, formation,* Point d'Appui : Politiques actives d'emploi et mesures d'employabilité, Éléments de comparaison Belgique-Canada-France, p.152.

[601] Sur ce point, on lira avec intérêt les remarquables développements de ZANOLA Maria Teresa. Les anglicismes et le français au XXI[e] siècle : la fin du franglais ?. *Synergies Italie,* 2008, n° 4, p. 87-96.

de traitement global et indifférencié des demandeurs d'emploi. Ce retour plus rapide serait permis par les préconisations du conseiller en direction de ''son'' usager sans emploi, pouvant consister à lever d'éventuels freins à l'embauche (consolidation de la maîtrise du langage, perfectionnement d'un CV, d'une lettre de motivation, acquisition recommandée de compétences complémentaires, redéfinition d'un projet professionnel…). Certaines études semblent mettre en lumière des résultats positifs sur le retour à l'emploi d'un tel accompagnement individuel renforcé[602]. Par ailleurs, une telle individualisation pourrait être saisie comme l'opportunité d'une responsabilisation de l'individu dans le sens où c'est lui qui deviendrait davantage l'artisan des différentes étapes de sa vie professionnelle.

476. - Cependant, la figure de l'*employabilité* telle qu'elle se dessine depuis les années 2000 dans les réformes françaises, si elle intègre pour partie cette logique de transition(s) professionnelle(s), s'oriente incontestablement vers une remise en activité des personnes qui en sont privées au moyen d'une logique de contractualisation et de contraintes : dispersion des demandeurs d'emploi par le SPE dans des "parcours types" d'accompagnement, orientation de type comportementaliste des catégories supposées de basse employabilité et d'inemployabilité, configuration changeante de l'offre raisonnable d'emploi en fonction de l'ancienneté dans le chômage, suspension voire radiation des listes par le service public en cas de non-respect « d'engagements réciproques »…

477. - Dès lors, ainsi que l'écrit le Professeur Alain SUPIOT, ces politiques publiques d'insertion par le travail participent de la fin d'« *une définition juridique simple et unique de la relation de travail* » et sont ainsi responsables de la construction d'« *un droit complexe qui fait dépendre la situation juridique de chaque*

[602] CARD David, KLUVE Jochen, WEBER Andrea, Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *Economic Journal*, Royal Economic Society, 2010.

[individu] *de la combinaison d'un nombre toujours plus grand de paramètres* »[603]. Ainsi, le processus d'individualisation emporte avec lui le risque d'une « *disparition de toute participation des individus à un même statut juridique, et donc une désubjectivisation de masse* »[604].

478. - Ce faisant, une telle orientation des politiques publiques actives de lutte contre le chômage participe d'une mutation du modèle social français solidariste à un modèle pluraliste fondé sur une logique d'auto-normalisation. En d'autres termes, là où la France se caractérisait, jusqu'à la fin des Trente Glorieuses[605], par l'homogénéité de la société, par le fait que la norme d'emploi assurait une forte cohésion et que les personnes sans emploi bénéficiaient d'un statut collectif leur permettant d'affronter les difficultés de la vie, décliné soit en garanties de ressources soit en garanties de revenus[606], la France, dès les années 1980[607], et plus nettement encore depuis les années 2000 sous l'impulsion des politiques actives par l'Union européenne[608], se

[603] SUPIOT Alain, 2007, *op. cit.*, p. 97.

[604] *Ibid*, p. 223.

[605] Une rupture avec les trois décennies précédentes, s'étant caractérisées par une forte croissance économique, s'est nettement fait ressentir sur le plan économique et social lors de « *la rupture de 1974* » expliquent les économistes : v. MARCHAND Olivier, REVOIL Jean-Pierre, Emploi et chômage : bilan fin 1980. *Economie et statistique*, Février 1981, n° 130, p. 23-44.

[606] On se reportera avec intérêt aux travaux suivants : BADEL Maryse (sous la dir.), *Garanties de revenus, garanties de ressources : quels défis pour la protection sociale ?*, Comité d'histoire de la sécurité sociale, n°4/2013.

[607] Nous n'avons pas, dans les développements précédents, exploré la législation sociale des années 1980 mais les mesures de ciblage de certaines catégories de populations commençaient à y être expérimentées : programmes locaux d'insertion des femmes (PLIF) pris par le décret du 15 juin 1986, « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » lancé par l'ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986 (JO du 17 juillet 1986) visant tous les jeunes de 16 à 25 ans, programmes d'insertion locale (PIL) institués par les décrets n° 87-236 et 87-237 du 3 avril 1987 (JO du 5 avril 1987) réservés aux chômeurs de longue durée…
Sur cette transformation du modèle social et économique français des années 1980, on lira avec intérêt l'ouvrage suivant : LESOURNE Jacques, Le modèle français, Grandeur et décadence. Paris : Odile Jacob, 1998, 206 p.

[608] V. *supra*, Titre II, Partie I « L'européanisation du concept d'activation ».

fonde désormais sur un système d'auto-normalisation où les individus sont convoqués pour fabriquer eux-mêmes les normes ; en somme, c'est là la concrétisation de ce que Jean-Baptiste de FOUCAULD pressentait : « *le passage d'une société produisant de l'homogénéité à une civilisation axée sur l'hétérogénéité*»[609]. Or, de ce point de vue, la nature limitée de l'accompagnement proposé aux demandeurs d'emploi par les législations successives, qui permettrait de sortir d'une logique française d'activation essentiellement libérale, ne contribue pas à rassurer l'observateur.

§ 2 - La nature limitée de l'accompagnement français des demandeurs d'emploi

479. - Objet en France de nombre de réformes depuis plusieurs années et corollaire affiché de l'*activation prospective* telle que pratiquée dans le modèle social-démocrate nordique, l'accompagnement français des demandeurs d'emploi mérite d'être questionné quant au contenu normatif qu'il garantit.

480. - L'instauration, par la convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001, du PARE-PAP (Plan d'Aide au Retour à l'Emploi - Projet d'Action Personnalisé), mis en place au 1er juillet 2001, porte incontestablement la marque d'une généralisation d'un suivi personnalisé de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non : « *évaluation* [des] *capacités professionnelles* », « *entretiens réguliers réalisés en vue d'un accompagnement personnalisé* », « *actions définies en commun dans un projet*

[609] DE FOUCAULD Jean-Baptiste. Société post-industrielle et sécurité économique. *Le travail en perspectives /* Alain SUPIOT (dir). Paris : L.G.D.J., 1996.

d'action personnalisé », etc. : nombreux sont les éléments permettant une aide adaptée au retour rapide à l'emploi[610].

481. - La loi dite « de cohésion sociale » du 18 janvier 2005, complétée par les décrets du 2 août et du 29 août 2005[611], s'inscrit dans cette même volonté politique, principalement à travers le volet « emploi » ; elle met notamment fin à une fiction juridique, celle du monopole de l'activité de placement attribué à l'ANPE, qui se traduisait par trois dispositions légales : l'affirmation du principe selon lequel l'agence assure le service public du placement, l'obligation pour les demandeurs d'emplois de s'y inscrire, l'obligation pour les employeurs de lui notifier leurs emplois vacants[612]. Cette dernière obligation a été supprimée, tandis que l'activité de placement a reçu une définition légale et a été officiellement ouverte à des prestataires privés (agences d'intérim, cabinets de recrutement, associations

[610] Article 1er de la Convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

[611] Décret n° 2005-915, 2 août 2005 : JO 5 août 2005, p. 12806 ; JCP S 2005, 1138 et décret n° 2005-1054, 29 août 2005 : JO 30 août 2005, p. 14029 ; JCP S 2005, 1147.

[612] On lira avec intérêt la publication suivante : ROUSSEAU Yves. Du monopole public de placement à un nouveau service public de l'emploi. *Droit social*, avril 2005.

d'insertion…)[613] sous réserve de déclaration préalable et du respect de la gratuité du service pour les demandeurs d'emploi[614] et du principe de non-discrimination[615].

482. - Notons ici qu'en dehors des tentatives de définition par la jurisprudence, la notion de placement ne bénéficiait jusqu'alors d'aucune définition législative ou réglementaire en droit français ; la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 vient corriger cette situation en précisant que « *l'activité de placement consiste à fournir, à titre habituel, des services visant à rapprocher offres et demandes d'emploi, sans que la personne physique ou morale assurant cette activité ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler* »[616]. Il est intéressant de relever que cette définition s'appuie formellement sur les distinctions opérées à l'article 1 de la convention n° 181 de l'OIT sur les agences d'emploi privées, pourtant non encore ratifiée par la France[617].

483. - Pour autant, il importe d'analyser si ces changements normatifs ont permis d'améliorer la qualité de l'accompagnement proposé aux demandeurs d'emploi

[613] Notons sur ce point qu'il s'agit davantage d'une mise en conformité des textes avec la réalité, dans la mesure où l'ANPE a toujours été « concurrencée » par des réseaux spécialisés sur certains publics, tels l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) créée en 1966, les missions locales s'occupant de l'insertion des jeunes depuis 1982, l'Association nationale de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) depuis 1987.
D'autre part, la diffusion d'offres d'emploi par la presse, bien qu'encadrée, restait autorisée, de même que l'exercice lucratif ou non de l'activité de placement pour certaines professions, telles que les artistes, les sportifs ou les activités de services à la personne.
Enfin, les communes avaient la faculté d'exercer une activité de placement sous réserve de passer convention avec l'État et l'ANPE (la Cour des comptes dénombrait 1 728 conventions de cette nature en 2000) et les départements étaient appelés à financer des services d'insertion dans l'emploi au bénéfice des allocataires depuis la décentralisation du RMI réalisée en 2004.

[614] Art. L. 312-1 modifié (devenu l'art. L. 5323-1) du Code du travail.

[615] Art. L. 310-2 modifié (devenu l'art. L. 5321-2) du Code du travail.

[616] Article 1 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale modifiant l'article L. 310-1 (devenu l'article 5321-1) du Code du travail.

[617] OIT : C181 - Convention n° 181 sur les agences d'emploi privées, 1997.

afin de nous permettre d'identifier quel visage de l'activation (répressif ou prospectif, c'est-à-dire lié à la formation) le législateur français a entendu privilégier. Or, il n'est guère erroné d'affirmer que la loi du 18 janvier 2005, au lieu de faciliter leur accompagnement, a contribué à le complexifier en élargissant légalement le spectre des acteurs du SPE, à l'exemple de nombreux pays de l'OCDE[618], marquant d'ailleurs ainsi la fin de la seule responsabilité de l'Etat dans la lutte contre le chômage.

484. - Par ailleurs, si on ne peut nier que l'arsenal juridique proposé en 2005 fait formellement référence à la possibilité « *d'actions* » en faveur des demandeurs d'emploi, d'un « *développement des compétences* » ou d'une « *amélioration de l'employabilité* », la rédaction est assez large et ne vise pas d'instruments clairement identifiés. En réalité, c'est davantage le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi et du régime des sanctions prononcées contre les demandeurs d'emploi non coopératifs[619] qui est régulièrement au cœur des préoccupations du législateur français.

485. - L'accompagnement des demandeurs d'emploi a plus spécifiquement été l'objet de la convention tripartite Etat-ANPE-UNEDIC du 5 mai 2006 : remplacement du PARE-PAP par le Projet personnalisé pour l'accès à l'emploi (PPAE) et mise en place du Suivi mensuel personnalisé (SMP), instauration d'un délai maximal de 8 jours ouvrés à partir du 1er juillet 2006 et de 5 jours ouvrés à compter du 1er juillet 2007 entre le premier entretien d'inscription à l'ASSEDIC et un rendez-vous au sein

[618] DE CUYPER P., STRUYVEN L. et VANHOREN I., Les entreprises privées dans la politique du marché de l'emploi, « Analyse des expériences de libre fonctionnement du marché aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne dans la perspective du secteur privé », Hoger instituut voor de arbeid, Avril 2005 ; v. également WINTERHAGER H., « Private Job Placement Services - A Microeconometric Evaluation for Germany », ZEW Discussion Paper n° 06-026, 2006.

[619] Pour approfondir, on se reportera à l'analyse détaillée de WILLMANN Christophe : Assurance chômage et placement : la difficile consécration du "soft workfare", *JCP La Semaine Juridique*, Ed. soc. n° 23, nov. 2005, p. 13-20.

d'une agence locale de l'ANPE, formalisation de trois « parcours » pour les demandeurs d'emploi selon leur distance à l'emploi évaluée lors du diagnostic ANPE (« *recherche accélérée* » pour ceux les plus proches de l'emploi, « *recherche active* » pour ceux moyennement éloignés de l'emploi et « *recherche accompagnée* » pour ceux ayant une distance à l'emploi supérieure à 12 mois en raison de problématiques sociales). Néanmoins, ainsi que l'ont relevé certains auteurs, cette « *généralisation de l'accompagnement des chômeurs* […] *n'a pas été assortie d'un accroissement significatif de l'effort public dans les dispositifs ciblés (emplois aidés ou de formation) destiné aux demandeurs d'emploi* […] *ce qui rend le dispositif français d'accompagnement particulièrement sensible aux décisions et anticipations des employeurs et à la conjoncture économique* »[620].

486. - Deux ans plus tard, la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 a été votée dans l'objectif de mettre fin à l'émiettement institutionnel des organismes chargés de l'indemnisation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, par la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC[621]. Mais c'est plutôt la loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi[622] qui, de par son intitulé, semble *a priori* davantage se situer sur le terrain de l'accompagnement.

487. - Or, il est frappant de constater que le texte de loi tient en seulement six articles et ces derniers viennent soit améliorer certaines prérogatives (obligations à la

[620] BERAUD Mathieu, EYDOUX Anne. Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi : les inflexions du régime français d'activation. *Travail et Emploi, juillet-septembre 2009,* n°119, p. 13-14.

[621] Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, JO du 14 février 2008, p. 2712 ; JCP S 2008, 1145.

[622] Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, JO du 2 août 2008, p. 12371 ; JCP S 2008, 1487. La loi a été complétée par le décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi.

charge du SPE, droit de refuser un emploi qui constituerait un déclassement, précisions sur les dispenses de recherche…), soit modifier certaines obligations (relatives à la recherche d'emploi, au PPAE, au refus d'une offre raisonnable d'emploi…) ; aucun programme actif de développement des compétences ou d'accompagnement à la reconversion professionnelle n'est envisagé.

488. - Plus récemment, la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi signée le 11 janvier 2012 s'est attachée à redéfinir la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le plan stratégique « Pôle emploi 2015 », démarche participative associant nombre d'acteurs du SPE, a été adopté par le Conseil d'administration de Pôle emploi par une délibération du 21 juin 2012 ; il vise à traduire les objectifs de la convention tripartite.

489. - Ce faisant, en lieu et place du Suivi mensuel personnalisé (SMP) institué en 2006 et rapidement apparu inapplicable faute de moyens[623], il entérine le principe de suivis différenciés des demandeurs d'emploi en fonction de leur éloignement par rapport à l'emploi. Ainsi, à l'issue de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) en vue de définir le PPAE (Projet personnalisé d'accès à l'emploi), le conseiller Pôle emploi doit déterminer si la personne doit bénéficier d'un « *accompagnement renforcé* », d'un « *accompagnement guidé* » ou d'un simple « *appui et suivi à la recherche d'emploi* », ainsi que les besoins du demandeur d'emploi déclinés en six axes : si l'emploi recherché est cohérent avec les compétences du demandeur d'emploi et les possibilités du marché, le demandeur relève de l'axe « *retour direct à l'emploi* », de l'axe « *stratégie de recherche d'emploi* » s'il a besoin de valoriser ses atouts et de mieux connaître le marché ou, s'il ne maîtrise pas ces outils, de l'axe « *techniques de*

[623] Le rapport d'information déposé le 5 juin 2013 par la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, intitulé « Pôle emploi et le service public de l'emploi », indique que le taux de mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé (SMP) n'était que de 26 % en 2012 et précise qu'il s'agit là de « données transmises par Pôle emploi »...

recherche d'emploi ». En revanche, si le demandeur d'emploi n'a pas les compétences adéquates, il relève de l'axe « *adaptation au marché du travail* ». S'il n'a pas de projet professionnel ou bien que ce dernier apparaît incompatible avec le marché du travail, il relève de l'axe « *élaboration du projet professionnel* », et, s'il a des difficultés sociales ou personnelles, de l'axe « *freins périphériques* » conduisant à des actions à même de lever ces problématiques[624].

490. - Sur le plan empirique, il ne fait guère de doute que ces suivis différenciés participent de l'aménagement des statuts juridiques des personnes ; ainsi, les demandeurs d'emploi autonomes appelés à ne bénéficier que d'un « *appui et suivi à la recherche d'emploi* » devront témoigner à leur conseiller Pôle emploi de l'accomplissement d'« *actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi* »[625], ce dernier revêtant alors la qualité d'un contrôleur de la recherche d'emploi[626]. Il en va de même pour les demandeurs d'emploi relevant d'un « *accompagnement guidé* », pour lesquels le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » précise d'ailleurs que ces derniers « *disposent des coordonnées de leur conseiller référent* »[627] ; il importera à l'avenir de veiller à ce que cette modalité inédite ne conduise pas à un renforcement dans les faits du contrôle de cette catégorie de demandeurs, qui, légalement, bénéficient d'un principe d'équité avec l'ensemble des autres demandeurs d'emploi en dépit de modalités différentes de suivi et d'accompagnement qui les distinguent.

---

[624] Ces éléments ont fait l'objet de précisions dans l'instruction n° 2013-21 du 27 juin 2013 de la Direction générale de Pôle emploi (Bulletin Officiel Pôle Emploi n° 2013-71).

[625] Article L. 5411-6 du Code du travail.

[626] « *Le conseiller référent* […] *s'assure que le demandeur reçoit des offres et accomplit des actes positifs de recherche d'emploi* », Plan stratégique 2015, p. 17.

[627] Plan stratégique « Pôle emploi 2015 », p. 16.

491. - Cette crainte peut tout autant s'exprimer pour les individus les plus éloignés de l'emploi relevant du profil « *accompagnement renforcé* », pour lesquels le « Plan stratégique 2015 » indique que « *le premier service rendu* […] *réside dans le rythme et le contenu des entretiens réguliers que le demandeur d'emploi aura avec son conseiller* »[628]. Or, sur le plan juridique, aucun texte n'établit de limite quant à la fréquence des convocations de Pôle emploi. Aussi est-il envisageable que la multiplication de ces dernières conduise, sur le plan pratique, à lasser voire épuiser l'individu, entraînant ainsi une augmentation des absences aux rendez-vous fixés, et, partant, une hausse des radiations[629].

492. - Au delà, pour tous les demandeurs d'emploi, indépendamment des contacts obligatoires (4e et 9e mois), la fréquence et les modalités de contact (contact physique, individuel ou collectif, téléphonique ou dématérialisé) ne sont plus basées sur une échéance mensuelle mais fonction de leur situation. Notons également que pour tous ceux qui le souhaitent, un dispositif « *100 % web* » est proposé afin de permettre un suivi entièrement dématérialisé (c'est-à-dire uniquement par courriel, téléphone ou « chat »), prenant la forme d'un historique des connexions dans l'*Espace personnel* du demandeur d'emploi[630]. Outre le fait que cette mise à distance déshumanisée du suivi des usagers puisse sembler paradoxale pour des individus déjà mis à l'écart de la

[628] *Ibid.*

[629] Notons sur le plan des moyens une baisse du volume des « portefeuilles » des demandeurs d'emploi attribués à chaque conseiller : ainsi que l'indique l'instruction n° 2013-21 du 27 juin 2013 de la Direction générale de Pôle emploi, pour la métropole, la taille indicative du portefeuille « accompagnement suivi » se situe entre 200 et 350 demandeurs d'emploi, celle du portefeuille « accompagnement guidé » entre 100 et 150 demandeurs d'emploi et celle du portefeuille « accompagnement renforcé » de 70 au plus. Dans ce dernier cas, les entretiens sont appelés à être « très réguliers » et ces demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'une « recherche d'offres ciblées » et d'un ensemble de services comme des « ateliers projets », des « clubs de recherche d'emploi » ou des « prestations d'orientation ».

[630] Plan stratégique « Pôle emploi 2015 », p. 11.

réalité économique voire sociale[631], on peut se demander, au passage, si cet instrument ne constitue pas un moyen supplémentaire de contrôle des demandeurs d'emploi, par la vérification de leur fréquence de connexion au site Internet Pôle emploi…

493. - En conclusion de l'ensemble de ces éléments issus du « Plan stratégique 2015 », si l'accompagnement *administratif* semble connaître une amélioration globale, il n'en demeure pas moins qu'en dehors de contacts plus fréquents et d'un suivi différencié, le *contenu* de l'accompagnement proposé aux demandeurs d'emploi est formellement assez peu défini. Aucun saut qualitatif n'est textuellement réalisé quant au service rendu au demandeur d'emploi en matière d'offre de formation[632] ; aucune coordination des multiples acteurs de la formation professionnelle des sans-emploi

[631] Ce constat a d'ailleurs fait l'objet d'une réaction du Conseil économique, social et environnemental qui, dans un rapport sur Pôle emploi et le service public de l'emploi, indique que « Pôle emploi devrait être particulièrement attentif au fait que le nécessaire développement des services en ligne ne se fasse pas au détriment de l'accueil physique, afin d'éviter une déshumanisation des services […]. Dans cet esprit, Pôle emploi pourrait redéfinir l'organisation des moyens dédiés afin de redonner toute sa place à l'accueil physique des demandeurs d'emploi », JAMME Daniel. *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*. Conseil économique, social et environnemental, 23 juin 2011, p. 65.

[632] Selon la DARES (DARES, Premières informations, *Synthèses,* n° 29-2, juillet 2006), qui se fonde sur des données de 2002 à 2004, si la formation est évoquée dans 44 % des entretiens, seuls 16 % des demandeurs d'emploi se voient prescrire une formation et 7 % entrent effectivement en formation six mois après. Les demandeurs d'emploi souffrent par ailleurs des différences en matière de taux d'accès à la formation selon leur qualification. Le taux d'accès à la formation est de 23 % pour les demandeurs d'emploi ayant un niveau supérieur au baccalauréat contre 13 % pour ceux qui ont un diplôme de rang inférieur.
Sur le plan budgétaire, le rapport annexé à la loi de finances pour 2013 relatif à la formation professionnelle met en lumière la part des financements publics consacrée au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi : de 14,7 % en 2003, elle est tombée à 11,3 % en 2007 ; elle a connu une légère amélioration en 2010, atteignant 12,5 % (http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Jaune2013_formation_professionnelle.pdf), ce qui montre bien le rôle subsidiaire qui lui est dévolu…

n'est envisagée[633] ; aucune mise en place d'un système d'information permettant aux conseillers de Pôle emploi de connaître l'ensemble de l'offre de formation dont pourraient bénéficier les demandeurs d'emploi - ainsi que les disponibilités en temps réel - n'est abordée[634].

494. - Ainsi apparaît-il clairement que l'activation à la française ne ressemble pas à la logique d'activation développée au Danemark par exemple, pour lequel les

[633] La formation professionnelle des demandeurs d'emploi mobilise des acteurs multiples : l'État – notamment pour ses actions de lutte contre l'illettrisme –, les régions au titre de leurs compétences de droit commun en matière de formation professionnelle, Pôle emploi mais aussi les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) depuis 2009 pour les licenciés économiques et les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF).
Or, ainsi que l'a indiqué la direction « stratégie, veille et affaires internationales » de Pôle emploi : « la diversité des financeurs et des conditions d'accès au financement de la formation pour les demandeurs d'emploi se traduit par des processus administratifs complexes qui sont des obstacles à l'efficacité et la fluidité du système. La gestion administrative des dossiers nécessite un investissement important de la part des conseillers dont la disponibilité est par ailleurs contrainte. En outre, certains demandeurs d'emploi n'ayant pas de visibilité sur les conditions financières précises dans lesquelles ils peuvent bénéficier d'une formation, sont dissuadés de s'y engager » (Direction « stratégie, veille et affaires internationales » de Pôle emploi, « Orientation professionnelle et accès à la formation ; Enjeux et pistes de progrès », Repères et analyses, n° 25, juin 2011).
Dans le même sens, le rapport d'information déposé le 5 juin 2013 par la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, intitulé « Pôle emploi et le service public de l'emploi », fait part de l'anecdote suivante : « *votre Rapporteure a assisté à une réunion d'information au sein d'une agence de Pôle emploi destinée à des demandeurs d'emploi souhaitant suivre une formation pour passer un permis de chauffeur routier. Un encadré* […] *détaillait le schéma présenté aux demandeurs d'emploi sur les modalités de financement de leur formation. Certes, ce schéma a été expliqué par un conseiller de Pôle emploi mais il montre en quoi les parcours de formation sont particulièrement incompréhensibles pour les demandeurs d'emploi. Un demandeur d'emploi a d'ailleurs expliqué, lors de cette présentation, que c'était la quatrième fois qu'il assistait à une réunion d'information et qu'il avait le sentiment de perdre son temps alors qu'il souhaitait trouver très rapidement du travail, étant père de quatre enfants…* ».

[634] Notons que le Conseil régional de la région Rhône-Alpes a mis en place un logiciel, dénommé PROSPER (Pilotage régional de l'offre de formation et suivi des prescriptions en Rhône-Alpes), déployé sur l'ensemble de la région en mai 2011, que Pôle emploi s'emploie à mettre en relation avec son système informatique. Il est destiné à :
- informer les prescripteurs rhônalpins sur l'offre de formation disponible (avec les dates des sessions) ;
- permettre à la région Rhône-Alpes de planifier et réguler l'offre de formation ;
- mesurer en temps réel la tension sur l'offre de formation ;
- permettre le traitement des prescriptions par les organismes de formation et le suivi des prescriptions par les prescripteurs.

statistiques nous indiquent que 69 % des 30-69 ans ont pu compléter leurs compétences au moyen de formations professionnelles en 2010[635] et où « *la dynamique de ce système (passage d'un emploi à un autre, facilité de recruter et de licencier) conduit à une constante remise en cause de la productivité des employés* »[636].

495. - Cette faiblesse française est d'autant plus regrettable dans un contexte socio-économique dégradé et la Commission européenne a ainsi mis en exergue qu'une politique d'insertion et de lutte contre l'exclusion ne peut se réduire à la seule incitation à reprendre un emploi : « *le taux de chômage est passé de 9,7 % en 2010 à 10,2 % en 2012. Dans ses prévisions, la Commission s'attend à ce qu'il augmente encore pour atteindre 10,6 % en 2013 et 10,9 % en 2014 en raison de la faiblesse persistante de la croissance économique. Dans ce contexte, la segmentation du marché du travail en France reste préoccupante. La probabilité de passer d'un emploi temporaire à un emploi permanent n'était que de 10,6 % en 2010, contre 25,9 % en moyenne dans l'UE . Par conséquent, ce sont surtout les travailleurs les moins qualifiés et occupant un emploi précaire qui font les frais de tout processus d'ajustement du marché du travail* »[637]. Cette asymétrie française entre volonté d'activation et droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi se retrouve également dans le champ de l'assistance sociale.

[635] Danmarks Statistik, 2011, Denmark in Figures ; Statistical Yearbook.

[636] MEILLAND Christèle. Danemark : la formation, un remède au chômage des jeunes dans la crise ?. *Chronique internationale de l'IRES*, n° 133, novembre 2011, p. 141.

[637] Recommandations du Conseil européen concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017, p. 7 : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_france_fr.pdf

CHAPITRE II.

L'avènement du RSA en droit de la protection sociale

496. - Certes, on pourrait ici objecter que le Revenu de Solidarité Active (RSA) n'est pas le seul support de réception du concept d'activation dans le champ assistantiel, qui embrasse et pénètre assurément l'ensemble des minima sociaux[638]. Pour autant, le choix de centrer l'analyser sur le RSA se justifie par le fait que ce dispositif fait formellement apparaître et de façon inédite la référence au concept de « *solidarité active* » ; plus fondamentalement, cet instrument nouveau opère un regroupement de minima sociaux et, ce faisant, nous permet ainsi d'intégrer dans nos développements une analyse de l'activation d'un ensemble plus large de prestations assistantielles.

497. - Pour justifier son introduction en droit de la protection sociale, les promoteurs du RSA ont mis en exergue un objectif de réforme des politiques d'insertion expérimentées jusqu'alors (Section I). Aussi est-il utile d'analyser l'échec supposé de ces dernières, dont les reproches se sont axés tant sur le primat de l'insertion sociale au détriment de l'insertion professionnelle que sur la nature juridique qui avait été conférée au Revenu Minimum d'Insertion (RMI), un dispositif essentiellement assistantiel ancré dans l'action sociale et déconnecté du droit commun de l'emploi.

[638] BELORGEY Jean-Michel. *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, rapport pour le Commissariat Général du Plan, 2000 ; HAGNERE Cyrille, TRANNOY Alain. L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité. *Economie et Statistique*, 2001, n° 346-347, p. 161-179 ; MERCIER Michel, RAINCOURT Henri (de). *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion,* rapport présenté au Premier ministre, 2005.

498. - C'est avec la volonté de proposer un autre équilibre entre garantie de moyens convenables d'existence et perspective d'insertion vers l'emploi qu'a été introduit le Revenu de Solidarité Active, un dispositif mêlant de façon inédite assistance et revenus d'activité et construit sur un régime juridique dont les particularités méritent d'être étudiées (Section II).

Section I : Un dispositif placé sous le signe de la « *réforme des politiques d'insertion* »

Section II : Les particularités du régime juridique du RSA

Section I :

Un dispositif placé sous le signe de

la « *réforme des politiques d'insertion* »

499. - Balayant le modèle caritatif[639], l'assistance de droit s'est développée au cours du XX^e^ siècle[640] mais, rapidement, il a fallu admettre que cette assistance légale ne ciblait que les « incapables légitimes au travail » (enfants, vieillards, invalides). Or, la vision patrimoniale qui l'animait (recours sur succession, recours en récupération sur le bénéficiaire revenu à meilleure fortune…) ne s'avérait pas en adéquation avec la condition ouvrière, dépourvue de patrimoine. Un changement de regard est alors apparu avec l'invention de la Sécurité sociale et du « statut salarial », faisant de la pauvreté la conséquence d'un rapport social et proposant alors de la limiter au moyen d'un encadrement juridique du rapport social.

500. - Ainsi s'est développée, pour ce que l'on pourrait appeler les « incapables au travail », l'idée d'« inadaptation » invitant la législation, selon une logique catégorielle, à proposer une offre dans une institution spécialisée (COTOREP,

[639] La loi du 15 juillet 1852 avait reconnu certaines sociétés de secours mutuel, auxquelles l'État a pu accorder certaines faveurs, comme il le faisait aux œuvres d'assistance proposées par l'Église.

[640] Loi du 1^er^ avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, loi du 17 juin 1969 relative à l'octroi d'allocation aux handicapés, loi du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, loi du 30 juin 1975 organisant l'offre sociale et l'offre médico-sociale (et opérant en cela une rupture entre le sanitaire et le social), loi du 9 juillet 1976 instituant l'allocation de parent isolé (API)…

CDES[641]…). Parallèlement, pour celles et ceux qui ne relevaient de ces dispositifs d'assistance et que le marché du travail rejetait pourtant, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a été créé en 1988. Cependant, quand bien même se proposait-il d'engager les bénéficiaires dans une dynamique de revalorisation sociale, il apparaît que le « I » renvoyant à l'objectif louable d'« Insertion » n'a pas réellement fonctionné (§1).

501. - Fort de ce constat, le Revenu de Solidarité Active a fait son apparition dans notre droit de la protection sociale, en établissant des objectifs de lutte contre le chômage et la pauvreté dont la concrétisation repose sur une articulation inédite entre garantie de ressources minimales et revenus d'activité (§2).

§ 1 – L'échec des politiques publiques d'insertion

502. - Les politiques publiques d'insertion expérimentées jusqu'à l'entrée en vigueur du Revenu du Solidarité Active ont péché par la disparité des dispositifs spécifiques proposés (A), ces derniers ne parvenant pas à impacter positivement les taux élevés de pauvreté et de chômage caractérisant la situation française (B).

[641] - Les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (ou COTOREP) avaient été créées par la loi d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, avec pour mission principale de travailler à leur réinsertion professionnelle.

- Les Commissions Départementales de l'Éducation Spéciale (ou CDES), instances départementales d'aide aux enfants et adolescents handicapés de la naissance jusqu'à l'âge de 20 ans (sauf cas particuliers), avaient quant à elles également été créées par la loi d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975.

Désormais, COTOREP et CDES ont été remplacées en vertu de la loi nº 2005-102 du 11 février 2005 par les Commissions des droits et de l'autonomie des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) depuis le 1er janvier 2006.

A. L'échec de dispositifs spécifiques dans un ensemble disparate

503. - L'environnement juridique français de la protection sociale se singularise par une grande complexité institutionnelle (1). Par ailleurs, les dispositifs ambitieux que constituaient tant le Revenu Minimum d'Insertion que l'Allocation de Parent Isolé ne sont pas parvenus à atteindre les objectifs qui leur étaient assignés (2). Il en est de même quant au revenu minimum d'activité créé par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, destiné à faciliter la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RMI (3) et finalement remplacé par un « contrat unique d'insertion » en vertu de la loi du 1er décembre 2008.

1. Un cadre légal et réglementaire complexe

504. - La France se singularise par un environnement juridique de la protection sociale particulièrement complexe, partagée en trois strates : aide sociale, action sociale, sécurité sociale. *L'aide sociale* qui correspond à l'ensemble des prestations en nature ou en argent mises à la charge des collectivités publiques par la loi et qui sont destinées à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires dans l'impossibilité d'y pourvoir[642]. Ainsi se caractérisent-elles par le fait d'être des dispositifs légaux auxquels des personnes éligibles ont droit et dont la délivrance constitue une obligation pour la collectivité publique.

505. - *L'action sociale* se différencie de l'aide sociale par son caractère discrétionnaire : elle est facultative. Destinée à « combler les carences des dispositifs d'aide sociale, les améliorer ou les élargir à des catégories non couvertes par l'aide

[642] BORGETTO Michel, LAFORE Robert. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. 8e édition. Paris : Montchrestien, 2012, coll. Domat droit public, 830 p.

sociale »[643], elle rassemble divers dispositifs des collectivités locales, de l'Etat, des organismes de sécurité sociale ou d'institutions privées (associations, fondations, comités d'entreprises….).

506. - Enfin, *la sécurité sociale* est « une organisation destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent »[644]. Financée principalement par des cotisations sociales, elle est structurée actuellement autour de quatre risques : l'assurance maladie[645], les accidents du travail et maladies professionnelles, les prestations familiales[646] et l'assurance vieillesse[647]. Le risque chômage, lui, ne relève pas des missions de la Sécurité sociale : la gestion de l'indemnisation relève de l'UNEDIC, l'accueil et l'inscription de « Pôle emploi », établissement public à caractère administratif (EPA) chargé de l'emploi en France[648], une situation n'accroissant que mieux la fragmentation de l'environnement juridique de la solidarité.

---

[643] KESSLER Francis. *Droit de la protection sociale*. Paris : Dalloz, 2005, coll. Cours, 680 p.

[644] Art. 1 de l'ordonnance du 4 octobre 1945. Sa définition figure également dans le préambule de la constitution de la Quatrième République française qui « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* » (alinéa 11), préambule repris par la Constitution de la Cinquième République.

[645] Le risque maladie est géré par la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), déclinée au niveau régional avec la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), et local, avec la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM).

[646] Les prestations familiales sont gérées par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et localement par les Caisses d'allocations familiales (CAF).

[647] Le risque vieillesse est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et ses organismes locaux, les 16 CARSAT.
La question de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées s'est régulièrement posée en France. L'idée réside dans l'avènement d'un « cinquième risque » qui relèverait de la Sécurité sociale et dont l'objectif serait de couvrir les dépenses liées à l'avancée en âge, à la perte d'autonomie ou du handicap.

[648] Pôle emploi a été créé le 19 décembre 2008 et est issu de la fusion entre l'ANPE et les Assedic.

507. - Aide sociale, action sociale, sécurité sociale : ces trois strates juridiques de la solidarité s'interpénètrent, les politiques sociales constituant alors des opérations d'accompagnement des victimes de l'économie de marché voire de réparation des précarités parfois générées. Ce constat a amené certains auteurs à s'interroger au milieu des années 2000 sur l'objectif même des politiques sociales : « *ne seraient-elles pas engagées dans un travail de deuil ? Le deuil de l'idéal égalitaire construisant une société de semblables, qui marquerait l'émergence d'une société durablement inégalitaire où il ne s'agirait plus que d'établir un plancher pour stopper la chute de ceux qui sont rejetés par la compétition sociale ?* »[649].

508. - C'est dans ce contexte que la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, est venue instaurer le Revenu de Solidarité Active, dont l'expérimentation a été réalisée sur les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et de l'Allocation de Parent Isolé (API), deux dispositifs dont il convient d'étudier le contenu normatif et d'en dresser les limites.

2. L'échec du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé

509. - Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a été créé par la loi du 1er décembre 1988[650] et présenté comme « *l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion* »[651] au moyen du versement d'une allocation permettant de garantir un seuil de ressources minimum[652].

---

[649] BORGETTO Michel, LAFORE Robert, 2012, *op. cit.*.

[650] Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

[651] *Ibid*, art. 1.

[652] LABORDE Jean-Pierre. Le droit au revenu minimum d'insertion dans la loi du 1er décembre 1988. *Droit social*, 1989, p. 589-596.

Prestation universelle par le public auquel il est destiné[653] et fondée sur le principe d'allocation différentielle[654], le RMI se caractérisait également par la garantie de « droits connexes » : un droit automatique à la Sécurité sociale et à la couverture complémentaire maladie, un droit à l'allocation logement (APL ou AL) en cas de paiement d'un loyer, une exonération de la taxe d'habitation et un droit automatique à l'assurance accidents du travail lorsque le bénéficiaire participe à une activité d'insertion.

510. - Cette activité d'insertion était en effet une exigence pesant sur le bénéficiaire du RMI, se matérialisant par cet « *instrument inédit* »[655] que constituait le contrat d'insertion : devant être établi dans les trois mois suivant l'attribution du RMI, il comportait d'une part une appréciation de la situation sanitaire, sociale,

---

[653] Les conditions d'octroi étaient les suivantes :
- soit être âgé d'au moins 25 ans, soit assumer la charge d'un ou plusieurs enfants ou attendre un enfant à naître ;
- ne pas être élève, étudiant ou stagiaire (à moins que la formation suivie soit considérée comme une "activité d'insertion ") ;
- disposer de ressources inférieures à un plafond variant en fonction du nombre de personnes vivant au sein du foyer (environ 400 euros pour une personne seule). L'ensemble des ressources du foyer (salaires, pensions, allocations de chômage, prestations familiales) était pris en compte ;
- s'engager à souscrire un contrat d'insertion, au delà des trois premiers mois de versement ;
- résider en France (les étrangers devront fournir une carte de résident ou une carte de séjour et de travail de 5 ans).
Cette condition de résidence a d'ailleurs été l'objet de débats politiques et juridiques, dans la mesure où l'institution du RMI procédait d'une volonté clairement affirmée par le législateur de procurer à toute personne des conditions minimums d'existence. Or, la justification d'une régularité de séjour primait, du fait de la rédaction de la loi, sur la considération de la personne et le respect de son droit à la dignité humaine prévu aux alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution française de 1946.
C'est cette contradiction qui a amené la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) de Paris, par décision du 18 mars 2003, à faire droit à la demande de RMI d'un individu qui ne respectait pas une durée de trois ans de résidence continue et régulière en France : DDASS de Paris, 18 mars 2003, M. G. c/ CAF et Préfet de Paris.

[654] C'est-à-dire égale à la différence entre, d'une part, le montant maximum du RMI calculé selon la composition du foyer, et, d'autre part, l'ensemble des ressources mensuelles de la famille (allocataire, conjoint, enfants de moins de 25 ans).

[655] BADEL Maryse, 1996, *op. cit.*, p. 201.

professionnelle, financière de l'intéressé et de ses conditions d'habitat, et, d'autre part, un projet d'insertion qui prenait la forme d'activités d'intérêt collectif dans un organisme d'accueil public, associatif ou à but non lucratif, de stages de formation qualifiante, ou encore d'activités et de stages dans le milieu professionnel.

511. - Cependant, lorsqu'on se réfère aux travaux d'évaluation du dispositif, leurs résultats révèlent un certain échec des objectifs initiaux : ainsi, une enquête de l'INSEE portant sur la situation d'allocataires du RMI[656] a fait apparaître qu'au 31 décembre 1996, malgré l'obligation légale, seulement 43 % d'entre eux avaient signé un contrat d'insertion. Surtout, l'étude met en lumière le fait que les signataires étaient souvent plus jeunes et plus diplômés que les autres (plus d'un tiers avaient moins de trente ans et 16 % avaient suivi fait des études supérieures), l'explication avancée par l'INSEE étant que « *neuf contrats sur dix portant sur l'accès à l'emploi, les travailleurs sociaux mettent plus d'énergie à conclure des contrats avec les allocataires supposés les plus employables* ».

512. - Si le taux de contractualisation avait quelque peu augmenté à la suite de la décentralisation du RMI[657] et que le code de l'action sociale et des familles rappelait le pouvoir de suspension du versement de l'allocation dévolu au président du conseil général si le bénéficiaire du RMI ne signait pas son contrat d'insertion, il n'en reste pas moins qu'à la mi-2006, seuls 44 % des personnes qui étaient allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) au 31 décembre 2004 déclaraient avoir déjà signé

[656] INSEE. Les contrats d'insertion du RMI – des effets contrastés sur la sortie du RMI, octobre 1999.

[657] La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant le RMA « *confie au département la responsabilité de décider l'admission, de veiller aux conditions de versement de l'allocation et d'assurer l'insertion. Concrètement, dans les 3 mois qui suivent la mise en paiement du RMI, l'allocataire doit conclure un contrat d'insertion avec le département. Le président du conseil général doit désigner un référent chargé de le suivre* » ; on lira également avec intérêt l'article de LAFORE Robert. La décentralisation du RMI. *Revue de droit sanitaire et social*, janvier-mars 2004, n° 1, p. 14.

un contrat d'insertion ou en avoir un en préparation[658] et près d'un bénéficiaire du RMI sur deux n'était pas inscrit à l'ANPE en 2003[659].

513. - Ainsi, alors qu'il avait été conçu pour constituer une passerelle vers l'insertion sociale ou vers l'activité professionnelle, le revenu minimum d'insertion a en réalité fini par devenir un revenu d'attente : attente d'un premier emploi, attente d'une activité plus intéressante pour l'allocataire ou attente d'une situation plus favorable pour ceux ancrés dans le chômage.

514. - Fondant la logique du revenu minimum garanti, l'allocation de parent isolé (API) créée par la loi du 9 juillet 1976 était une prestation sociale – relevant de l'aide sociale et non de la sécurité sociale contrairement au RMI – permettant à tous les parents assumant seuls la charge effective et permanente d'un enfant[660] de percevoir une allocation différentielle, c'est-à-dire égale à la différence entre le revenu garanti (fixé à l'époque à 900 francs, ajouté de 300 francs par enfant) et les ressources de l'allocataire (revenus professionnels et prestations familiales)[661]. Néanmoins, à la différence du RMI qu'elle était versée pour une durée limitée[662] et qu'elle pouvait être cumulée avec un revenu d'activité, l'API n'a pas immédiatement été associée à la condition d'une démarche d'insertion sociale ou professionnelle. En effet, la lecture attentive du Titre 1[er] relatif à l'API de la loi du 9 juillet 1976[663] ne fait apparaître

[658] Étude de la DREES (le service statistique des ministères du Travail et de la Santé), Études et résultats - 520 - Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2006.

[659] Source : DREES, enquête « insertion sociale des allocataires de minima sociaux », 2003.

[660] Article L. 524-1 et s. du Code de la sécurité sociale.

[661] AILLET Véronique. La force symbolique de l'allocation de parent isolé. *Recherches et Prévisions*, 1997, n° 50-51, p. 7-15.

[662] Soit un an après le fait générateur d'isolement et jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

[663] Loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

aucune référence à une quelconque exigence permettant la conquête de l'autonomie économique de la personne. Ce n'est que douze ans après la création de l'API, à l'occasion de la loi du 1er décembre 1988 relative au RMI, qu'a été actée l'idée que les dispositifs votés pour les allocataires du RMI afin de faciliter leur insertion sociale et professionnelle soient de plein droit étendus aux titulaires de l'API. Directeur adjoint du cabinet de la Ministre de la Santé Simone VEIL entre 1974 et 1979, Bertrand FRAGONARD, qui a contribué au projet de l'API, explique qu'à l'époque, « *parce que la prestation est versée sur une durée limitée,* […] *on admet de fait que la mère puisse ne pas être immédiatement poussée au travail (il y a chez certains l'idée que l'API est un peu un « salaire maternel ») et parce qu'on était encore dans l'idée que ces allocataires finiraient bien, à leur sortie de l'API, par trouver du travail* »[664].

3. La création du revenu minimum d'activité

515. - Proposant une évolution en matière de politique de lutte contre l'exclusion, la loi n° 2003-100 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI a été adoptée. Parmi ses apports juridiques, il faut signaler la création du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), dont le changement de vocabulaire n'aura pas manqué d'être relevé par l'observateur de l'activation des politiques sociales : la référence à un revenu minimum d'« activité » est préférée à celle « d'insertion », la traduction supplémentaire d'une volonté politique appelant à remettre le travail au centre du système de protection sociale. Réservé au secteur

[664] FRAGONARD Bertrand, HELFTER Clémence. La création de l'allocation de parent isolé. *Informations sociales,* 2010, vol. 1, n° 157, p. 134-141.

marchand[665], le CI-RMA a été conçu comme un véritable contrat de travail de droit privé destiné à favoriser la réinsertion professionnelle *d'allocataires de minima sociaux*[666]. Conclu à temps partiel (20 heures minimum par semaine) ou à temps plein, sa durée devait être de 6 mois minimum (ou de trois mois pour certains bénéficiaires), renouvelables dans la limite de 18 mois.

516. - Lorsqu'on analyse la rémunération du salarié, il est frappant de constater qu'il existait ici encore une volonté d'activation des minima sociaux : le salarié percevait un revenu minimum d'activité (RMA) égal au SMIC horaire, cumulable avec l'allocation dont il bénéficiait, déduction faite du montant de l'aide versé à l'employeur. L'aide forfaitaire était versée par la collectivité débitrice de la prestation.

517. - Sur le plan de la formation du bénéficiaire du CI-RMA, l'employeur devait désigner au sein de son entreprise une personne pour exercer les fonctions de tuteur. Ce dernier avait pour mission d'accueillir, d'informer, d'aider et de guider le bénéficiaire du CI-RMA. Le bilan de parcours d'insertion, que devait réaliser l'employeur pour chaque bénéficiaire de CI-RMA, faisait état du contenu des activités effectuées par le bénéficiaire, des modalités de mise en œuvre des actions d'orientation professionnelle, de tutorat, de suivi individualisé, d'accompagnement dans l'emploi, de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience réalisées à l'occasion de l'exécution du CI-RMA. Relevons que ces six actions étaient seulement recommandées par le texte de loi, mais qu'elles ne revêtaient aucun caractère juridique obligatoire, ce qui révèle incontestablement que la France n'était, en 2003,

[665] Soulignons pour être rigoureux que le CIRMA avait initialement été créé par la loi pour s'appliquer aussi bien dans le secteur marchand que le secteur non marchand (article 43 de la loi n° 2003-100 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA). Il a finalement été recentré, à peine plus d'un an plus tard, sur le secteur marchand (article 54 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

[666] DOLLE Michel. Revenu minimum d'activité (RMA) : une réforme contestable. *Esprit*, février 2004, n° 302, p. 55.

qu'au prélude de véritables politiques actives de l'emploi... Une convention conclue entre, d'une part, le président du Conseil général et d'autre part, le service public de l'emploi, permettait de renforcer l'accompagnement individualisé du bénéficiaire du RMA.

518. - Quant à l'incitation en direction de l'employeur, la loi lui octroyait une aide égale au montant du RMI garanti à une personne[667] lors de l'embauche d'un salarié en CI-RMA, versée soit par le Département (allocataires du RMI), soit par le CNASEA (allocataires ASS, API et AAH) mensuellement et par avance. Par ailleurs, dans le cadre de l'embauche d'un bénéficiaire du RMI, l'employeur pouvait bénéficier du Département d'une prise en charge partielle ou totale des frais liés à l'embauche et à la formation.

519. - Sur le plan empirique, il apparaît que le CI-RMA n'a pas atteint les objectifs escomptés lors de sa création. Ainsi, sur un objectif de 100 000 RMA fixés par le Gouvernement pour l'année 2004, moins de 500 ont été signés la première année et 25 000 tout au plus au cours des années suivantes[668]. C'est sur la base de ce constat qu'est intervenue la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 portant « *réforme des politiques d'insertion* ». Ce texte entendait renouveler les supports de l'insertion en mettant un terme tant à « *la profusion des instruments* [qui] *nuit à la lisibilité des objectifs poursuivis* » de lutte contre la pauvreté et le chômage qu'à la « *spécialisation des contrats par public qui peut aboutir à un effet de stigmatisation des bénéficiaires*

[667] Soit 433,06 euros par mois au 1er janvier 2006.

[668] Source : Ministère du travail, données [en ligne] disponible à l'adresse : www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/statistiques/politique-emploiformation-professionnelle/politiques-emploi-accompagnement/les-contrats-aides-du-plan-cohesion-sociale-cie-cae-cav-cirma-2691.html [Consulté le 22 octobre 2009].

de minima sociaux »[669]. Ainsi la loi a-t-elle mis en place un « *contrat unique d'insertion* » (CUI), regroupant les Contrats Initiative Emploi (CIE) du secteur marchand et les Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE) du secteur non-marchand et supprimant les CI-RMA et Contrats d'Avenir. L'ensemble de ces hésitations quant aux objectifs assignés aux politiques publiques[670] et l'enchevêtrement des acteurs et des dispositifs ont sans nul doute participé à l'échec de la lutte contre l'exclusion sociale et contre le chômage.

B. La persistance de taux élevés de pauvreté et de chômage

520. - Selon l'approche monétaire, sont définies comme pauvres les personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (après impôts et prestations sociales)[671] ; ce seuil est calculé par rapport à la médiane des niveaux de vie. Ainsi l'INSEE et l'Institut européen de la statistique EUROSTAT mesurent-ils la pauvreté monétaire de manière relative, en fixant le seuil de pauvreté à 60% du niveau de vie médian[672].

521. - Or, entre 1990 et 2007, la part de population française vivant avec un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté oscillait entre 12 % et 16 %, ce qui constituait

[669] Exposé des motifs de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active et réformant les politiques d'insertion.

[670] Le titre même de l'étude du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) révèle cette hésitation entre volonté de proposer un revenu permettant des conditions minimales d'existence et volonté d'inscrire les allocataires dans une trajectoire d'autonomie économique : CERC, Minima sociaux entre protection et insertion, 1997, 158 p.

[671] ONPES : « *Est pauvre, au sens monétaire, une personne dont le niveau de vie est inférieur à une certaine fraction du revenu médian de la population* », Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008, p. 18.

[672] *Ibid.*

un taux supérieur à d'autres pays européens tels la Suède (où il évoluait entre 8 % et 12,3 % sur la même période) ou les Pays-Bas (entre 8,2 % et 9,7 %)[673]. Cette faiblesse française est régulièrement soulignée dans les recommandations européennes, puisqu'il faut rappeler que depuis 2003, les travailleurs pauvres font l'objet d'une analyse particulière dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)[674]. La révision de cette dernière en 2005 a d'ailleurs fait de la diminution de leur nombre une priorité affichée au sein de l'objectif « *Améliorer la qualité et la productivité du travail* ».

522. - En outre, lorsqu'on examine le taux de chômage[675], il oscillait entre 7,9 % et 10,8 % de la population active en France métropolitaine entre 1990 et 2007, alors que, sur la même période, d'autres pays européens connaissaient des situations plus favorables : entre 3,8 % et 6,7 % au Danemark, entre 3,2 % et 6 % aux Pays-Bas ou encore entre 5,3 % et 7,9 % au Royaume-Uni[676].

---

[673] Source : EUROSTAT. *Taux de pauvreté monétaire après transferts sociaux dans les pays européens.*

[674] LELIEVRE Michèle, MARLIER Éric, PETOUR Patrick. Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres. *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 2, Les indicateurs dans l'Union européenne : avancement et perspectives, avril-juin 2004.

[675] Ce taux de chômage entendu au sens du Bureau international du travail (BIT) est semblable à celui considéré par l'office statistique des communautés européennes (Eurostat), comme à celui de l'INSEE.
Cette harmonisation des bases pour les statistiques permet ainsi de faciliter les comparaisons internationales.
Que le lecteur ait en tête un taux de chômage français en réalité plus important est donc possible : les nouvelles interprétations statistiques seraient en effet plus faibles de 0,7 point en moyenne par rapport aux taux publiés à l'époque.
Ainsi sont-ils impactés par une définition de la recherche d'emploi devenue plus restrictive, puisque le simple renouvellement de l'inscription à Pôle emploi n'est plus considéré comme une démarche active de recherche d'emploi ; il l'est s'il s'accompagne par exemple d'un contact avec un conseiller du service public de l'emploi au cours du mois précédant l'enquête.

[676] Source : INSEE, *Comparaisons européennes : le taux de chômage harmonisé*, 2012.

523. - Le taux d'emploi – c'est-à-dire la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler –, autre indicateur macroéconomique permettant avoir d'une appréciation plus fine de la situation de l'emploi, n'était d'ailleurs pas plus favorable à la France : sur la période 1990-2007, le taux oscillait entre 58,4 % et 62,5 % des personnes âgées de 15 à 64 ans, femmes et hommes confondus, là où le taux danois s'inscrivait dans une échelle nettement plus haute (entre 72,4 % et 76,5 %), tout comme celui des Pays-Bas (entre 63,8 % et 72,3 %) ou encore du Royaume-Uni (68,2 % et 72,7 %)[677]. Puisque les objectifs fixés lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 consistaient à porter le taux d'emploi dans l'Union européenne à 70 % pour 2010, il apparaît clairement que la situation française restait toujours, au milieu des années 2000, très en-deçà des objectifs de la locomotive européenne.

524. - Evoquant « *défaite ouvrière et exclusion* » [678], certains auteurs ont mis en lumière que le socle des dispositifs français, tels l'API ou le RMI, était précisément *l'inactivité*, à côté de laquelle il existait un ajustement marginal en fonction du revenu du travail et non une logique de revenus professionnels conçus comme un socle sur lequel des prestations sociales viendraient en complément. Ainsi que l'écrivaient Martin HIRSCH et Emmanuel WARGON à la fin de l'année 2008 : « *dans ce filet de protection sociale, il manque un maillon pour passer de l'aide sociale au retour à l'emploi* » dans le sens où « *le RMI a été conçu comme une aide temporaire, un sorte de trampoline permettant de rebondir et de reprendre une trajectoire sociale normale. Il était destiné à des personnes malades, en invalidité ou en incapacité de travail, dans l'attente de mise en place de procédures d'indemnisation ou de prise en charge*

[677] Sources : INSEE, enquête Emploi 2003-2010 ; OCDE [En ligne]. Disponible sur : www.oecd.org/dataoecd/15/24/38335554.pdf [Consulté le 12 septembre 2012].

[678] BLEITRACH Danielle, EL MIRI Mustapha. *Défaite ouvrière et exclusion.* Paris : L'Harmattan, 2000, 220 p.

du handicap, ou bien lors d'accidents de la vie. C'était déjà de la solidarité, et non de l'assistance, mais elle était imaginée comme transitoire »[679].

525. - Les recommandations européennes du 14 octobre 2004 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres témoignent d'ailleurs d'un constat partagé : « *en France, le taux d'emploi global est inférieur à la moyenne européenne et celui des travailleurs âgés (55-64 ans) compte parmi les plus bas de l'Union européenne (UE). Le taux de chômage est parmi les plus élevés et reste particulièrement important chez les jeunes (15-24 ans).* […] *La France devrait dès maintenant et en priorité :* […] *consolider l'offre de mesures personnalisées par une meilleure coordination des services de l'emploi ; instaurer de véritables passerelles vers l'emploi* […] *; garantir une évaluation adéquate de la récente réforme du système d'assurance chômage et veiller à ce qu'elle s'accompagne des exigences adéquates et d'une procédure efficace de recherche d'emplois ; veiller à ce que la convention collective sur la formation professionnelle signée entre les partenaires sociaux et la loi relative à la formation tout au long de la vie active se traduisent par une augmentation de la proportion de la population participant aux actions de formation, en accordant une attention particulière aux travailleurs peu qualifiés et au personnel des PME* »[680].

526. - Au regard de ces résultats lacunaires, il apparaissait clairement que des solutions nouvelles s'imposaient, consistant à réduire le phénomène d'exclusion tout

[679] HIRSCH Martin, WARGON Emmanuel. Le Revenu de solidarité active : quelle philosophie ? *Études*, 2009, Vol.1, tome 410, p. 33.

[680] Recommandation (CE) n° 741/2004 du Conseil, du 14 octobre 2004, concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres, Journal officiel L. 326 du 29.10.2004.
Rappelons que ces recommandations émanent de l'examen des plans d'action nationaux, de l'analyse de lignes directrices pour l'emploi établies pour la période de 2003-2005, des conclusions de la *task-force* européenne pour l'emploi contenues dans le rapport conjoint 2003-2004 et que les politiques de l'emploi sont menées en cohérence avec les recommandations pour les grandes orientations de la politique économique (GOPE).

en s'attachant à enrayer la pauvreté des travailleurs, à orienter l'API vers la réinsertion sociale ou professionnelle et réactiver le RMI dans ce sens-là pour accroître le taux d'emploi et réduire le taux de chômage : c'est tout l'enjeu du Revenu de Solidarité Active proposé en 2005 par la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée en 2005 par Martin HIRSCH[681] et dont la loi de finances du 21 décembre 2006[682] a permis l'expérimentation territoriale, que le département de l'Eure a été le premier à mettre en œuvre, en date du 1er juin 2007.

§ 2 - Les objectifs du RSA de lutte contre le chômage et la pauvreté

527. - La lecture du rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée en 2005 par Martin HIRSCH proposant la création du Revenu de Solidarité Active (RSA) a mis nettement en lumière la nécessité de créer un dispositif « *combinant les revenus du travail et les revenus de la solidarité* ». En effet, paradoxalement, pour le bénéficiaire d'un minimum social tel que le revenu minimum d'insertion (RMI), le retour à l'emploi ne se traduisait pas nécessairement par une augmentation des ressources du ménage : « *dans de nombreuses situations, le retour à l'emploi s'accompagn*[ait] *souvent d'une réduction des ressources de la famille, au mieux de leur stagnation* ». Ainsi, les études de cas alors réalisées par la direction de la Sécurité sociale pour la commission montraient qu'un « *allocataire du RMI* [perdait] *du revenu quand il repren*[ait] *un emploi à quart temps et n'en* [gagnait] *pas*

[681] HIRSCH Martin. *Au possible nous sommes tenus - La nouvelle équation sociale*. Paris : La Documentation française, 2005, rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », p. 7.

[682] Article 142 de la loi de finances n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

à mi-temps »[683]. Cela pouvait en effet s'expliquer par l'attribution des « droits connexes » que nous avons précédemment relevés, auxquels pouvaient s'ajouter des droits accordés par les collectivités territoriales (gratuité dans les transports, tarifs réduits des crèches, des restaurants scolaires…).

528. - Forte de ce constat, la commission avait alors proposé la création du RSA. Après une phase d'expérimentation dans trente-quatre départements en 2007-2008, cette prestation a été étendue à l'ensemble du territoire métropolitain par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Le RSA est double : il peut soit servir de revenu minimum (RSA "socle") soit de complément à un salaire modeste (RSA "activité"). En son Titre 1er, la loi a exposé sans ambiguïté les objectifs du RSA : « *assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires* ».

529. - S'inscrivant dans la vocation d'insertion professionnelle du RMI, les objectifs du RSA pourraient n'être analysés que comme une simple amplification de cette perspective. Néanmoins, l'absorption du RMI, de l'API et des différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité en ce dispositif unique que constitue le RSA ainsi que la place centrale assignée au service public de l'emploi dans le suivi des allocataires révèlent incontestablement un changement de paradigme que ne dissimulait d'ailleurs pas Martin HIRSCH lors des débats au Parlement précédant le vote de la loi : « *nul n'est inemployable* […] *nous adressons un signe fort* […] : *l'emploi, c'est la règle* »[684].

[683] HIRSCH Martin, 2005, *op. cit.*, p. 7.

[684] Revenu de solidarité active, Assemblée nationale, deuxième séance du 25 novembre 2008.

530. - En d'autres termes, là où API et RMI péchaient par les incertitudes sur leur fonction à occuper dans le système de protection sociale[685] et par ce primat de l'objectif d'insertion sociale sur celui d'insertion professionnelle, le RSA fixe comme priorité le retour au marché du travail à travers le recours au service public de l'emploi. Ce faisant, il rompt avec la distinction traditionnelle entre action sociale et statuts d'emplois et vient « *mix*[er] *de façon inédite assistance et revenus d'activité* »[686].

531. - Fondamentalement, les objectifs du RSA semblent s'inscrire dans un mouvement de transformation des distinctions traditionnelles antérieures entre le pilier assurantiel d'un côté et le pilier assistantiel de l'autre, en superposant au sein d'un même dispositif un revenu de subsistance et un complément des ressources d'activité des travailleurs modestes[687]. La finalité est de proposer un équilibre novateur entre protection sociale et perspective d'insertion dans l'emploi, là où le RMI restait essentiellement ancré dans le champ de l'action sociale.

532. - Ce faisant, le RSA vient « *diluer les statuts professionnels dans l'assistance* »[688], une articulation que Martin HIRSCH suggère a minima : « *Notre histoire sociale s'est construite autour de deux sillons* […]. *La sphère de l'assistance, en dehors de l'emploi, dont la vocation est d'abord temporaire. De l'autre, une série d'avancées souvent acquises de haute lutte, pour renforcer les droits des salariés. Ce sont les premières assurances sociales, puis la création de la Sécurité sociale où le*

---

[685] V. *supra*.

[686] LAFORE Robert. Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance ?. *Revue de droit sanitaire et sociale*, 2009, n° 2, p. 225.

[687] LABORDE Jean-Pierre. Du RMI au RSA, quelle évolution ?. *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, 2010, n° 45, p. 169-177.

[688] *Ibid.*

salaire s'accompagne d'une protection vis-à vis des grands risques […]. *Ces deux logiques ont été insuffisamment articulées, d'où de redoutables effets de seuil qui rendent difficile la sortie de l'assistance vers le travail et la protection sociale. Le revenu de solidarité vient concilier ces deux pans de notre édifice social. Entre les deux piles du pont de notre protection sociale, il constitue l'indispensable tablier qui permet d'aller d'une rive à l'autre* »[689].

533. - Cette mutation affectant notre système de protection sociale dans son ensemble peut d'autant mieux être mise en exergue par l'examen des particularités liées au régime juridique du RSA.

[689] Revenu de solidarité active, Assemblée nationale, deuxième séance du 25 novembre 2008.

Section II :

Les particularités du régime juridique du RSA

534. - A l'occasion de l'étude du régime juridique du Revenu de Solidarité Active, on ne peut que constater l'asymétrie de la situation juridique à laquelle il invite, tant on ne saurait voir d'égalité entre une institution publique et une personne de droit privé. Or, pour l'attribution du Revenu de Solidarité Active[690], la loi impose au bénéficiaire un certain nombre d'obligations et la signature d'un « contrat d'engagements réciproques » qui serait « *librement débattu* »[691] entre les deux parties.

535. - Or, le contrat n'a d'existence juridique qu'à la condition que le système juridique lui en reconnaisse une, ce qu'il faut vérifier pour le RSA. Une fois cette reconnaissance effectuée, il n'en reste pas moins que l'instrument contractuel comporte de nombreuses particularités, pour lesquelles l'Etat joue un rôle certain si l'on considère la remarque du Professeur Denys de BECHILLON : l'Etat peut « *récupérer dans son giron les normes, les familles de normes ou de modes de production de normes qu'il désire faire siens.* […] *Il sélectionne exactement ce qu'il désire baptiser « Droit » en s'en confère la plein maîtrise. Ainsi peut-il influer sur les modalités d'élaboration des normes, les assujettir à telle contrainte de forme ou de procédure qu'il juge nécessaire, limiter le champ de leur intervention* »[692]. Il importe

[690] Nous nous situons ici dans l'hypothèse du RSA-socle. En effet, le code de l'action sociale et des familles ne prévoit pas d'obligation d'insertion pour le bénéficiaire du RSA qui travaille (''RSA-activité'') et perçoit des revenus d'activité professionnelle dont la moyenne au cours du trimestre de référence est égale ou supérieure à 500 euros par mois.

[691] Article L. 262-35 du Code de l'action sociale et des familles.

[692] DE BECHILLON Denys. *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*. Paris : Odile JACOB, 1997, p. 98.

donc de porter un regard critique sur le « contrat d'engagements réciproques » (§1) avant d'envisager les particularités qui caractérisent ses effets (§2).

§ 1 – La singularité du « contrat d'engagements réciproques »

536. - Ainsi que le mentionne l'article L. 262-35 du Code de l'action sociale et des familles, « *le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers un organisme participant au service public de l'emploi* […] *conclut avec le département, représenté par le président du conseil général, sous un délai d'un mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle* ».

537. - Une fois affirmé le principe de l'instauration d'un tel contrat, l'article poursuit en envisageant son contenu : « *Ce contrat précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir. Il précise également, en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu. Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ainsi définies. Le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité* ». Clairement, le versement du « RSA-socle » implique juridiquement une participation active du bénéficiaire à son

parcours d'insertion défini et formalisé par la signature du « *contrat d'engagements réciproques* » (CER).

538. - Tout d'abord, il nous faut nous interroger sur l'appellation même de ce contrat : puisqu'elle renvoie expressément à l'existence d'engagements réciproques, il faut sans nul doute y voir là la volonté du législateur de signifier que nous ne sommes pas en présence d'un contrat unilatéral au sens de l'article 1103 du Code civil, qui dispose que « *le contrat est unilatéral lorsqu'une ou plusieurs personnes sont obligées envers une ou plusieurs autres, sans que de la part de ces dernières il n'y ait d'engagement* », comme le sont le contrat de prêt ou encore le contrat de dépôt par exemple.

539. - Aussi serions-nous alors en présence d'un contrat synallagmatique au sens de l'article 1102 du Code civil, qui dispose que *« le contrat est synallagmatique ou bilatéral lorsque les contractants s'obligent réciproquement les uns envers les autres* ». Autrement dit, le « contrat d'engagements réciproques » que chaque bénéficiaire du RSA-socle est invité à signer avec le département est un *contrat synallagmatique* parce qu'il engendre des obligations réciproques à la charge de l'allocataire et à la charge de la collectivité : obligation pour l'allocataire de rechercher de manière active un emploi et de suivre les actions inscrites au contrat, obligation pour l'Administration de proposer un accompagnement social et professionnel visant à multiplier les chances de l'allocataire de retrouver un emploi.

540. - Néanmoins, on ne peut que douter de la nature juridique attribuée par le législateur à cet instrument. En effet, ainsi que l'ont souligné certains auteurs à l'occasion du RMI, le contrat constitue « *le moyen de faire entrer le bénéficiaire dans une série de services socio-éducatifs dont il devient consommateur-usager ; le contrat n'est alors qu'un nouveau raffinement de la régulation technicienne* […] ; *dans ce*

cas, il n'est qu'une forme vide dont la seule fonction est de favoriser une posture participative dans une relation qui reste réglementaire et unilatérale »[693]. Cette dernière remarque pourrait pertinemment être transposée pour le contrat d'engagements réciproques qu'implique le RSA-socle. A l'instar du contrat d'insertion lié au RMI[694], son appellation renvoie à un caractère synallagmatique qui permettrait a priori au bénéficiaire d'envisager une certaine liberté de choix et de négociation dans ses souhaits de réinsertion professionnelle. Or, il s'agit d'un contrat passé avec une institution publique et non avec une personne de droit privé, ce qui nous place là devant une incontestable situation d'inégalité des parties. Dès lors, on ne peut que douter de l'effectivité du principe d'autonomie de la volonté du signataire du contrat d'engagements réciproques du RSA[695].

541. - Aussi, dans la mesure où une telle conditionnalité du versement d'une prestation sociale n'est pas nouvelle et qu'elle a également été développée dans le cadre de l'indemnisation du chômage[696], les critiques qu'elle avait soulevées trouvent parfaitement à s'appliquer à ce contrat d'engagements réciproques ; parmi elles, nombre d'auteurs ont pu considérer qu'une telle conditionnalité serait illicite en ce qu'elle ajouterait abusivement aux dispositions légales et réglementaires qui

---

[693] CASTEL Robert, LAE Jean-François. *Le revenu minimum d'insertion : une dette sociale*. Paris : L'Harmattan,1992, p. 87.

[694] MATHIEU-CABOUAT Sophie. Le revenu minimum d'insertion : allocation ou contrat ? Un choix nécessaire. *Droit social*, 1989, p. 611-619 ; REY Louis. Approche contentieuse de la place du contrat d'insertion dans le dispositif du RMI, *Revue de droit sanitaire et social*, 1996, p. 432-436.

[695] Le principe de la liberté contractuelle suppose l'égalité des parties : v. ARMAND PREVOST Michel, RICHARD Daniel. Le contrat déstabilisé (de l'autonomie de la volonté au dirigisme contractuel). *Semaine juridique*, édition générale, 1979, n° 2952.

[696] V. les débats sur la question de savoir si le « Plan d'aide au retour à l'emploi » (PARE) matérialisant les rapports du demandeur d'emploi avec l'ASSEDIC et le « Plan d'action personnalisé » (PAP) les matérialisant avec l'ANPE constituaient bel et bien des contrats. Pour une vue synthétique, on se reportera notamment à l'article suivant : WILLMANN Christophe, Le chômeur cocontractant. *Droit social*, 2001, p. 384-392.

structurent le droit de la protection sociale[697]. En réalité, il apparaît clairement que la qualification de contrat synallagmatique dont le législateur a voulu entourer le contrat d'engagements réciproques lié au RSA n'est rigoureusement pas admissible.

542. - Par ailleurs, ce contrat s'inscrit dans un mouvement juridique d'augmentation du formalisme. En effet, à l'instar du contrat d'insertion lié au RMI qui devait être validé par une Commission Locale d'Insertion (CLI), le contrat d'engagements réciproques lié au RSA, après signature de l'allocataire, doit être validé par décision du Président du Conseil Général (ou son représentant) et recevoir son paraphe. Cette exigence, ainsi que la mention expresse des engagements de l'allocataire et de son « référent unique »[698], chargé de l'accompagner dans sa recherche d'emploi ou son projet, permet d'enclencher le régime juridique prévu aux articles L. 262-37 du code l'action sociale et des familles en cas de non-respect des engagements[699], à savoir la suspension de tout ou partie du versement du RSA.

543. - Or, dans sa conception la plus classique, la formation du contrat est réalisée dès que la rencontre des volontés des parties a eu lieu. Ainsi, les jurisconsultes que

---

[697] LYON-CAEN Gérard. Un agrément, des désagréments. *Droit social,* 2001, n° 4, p. 377-383.

[698] Article L. 262-27 du Code de l'action sociale et des familles : « *Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique* ».

[699] V. notamment l'article L. 262-37 du Code de l'action sociale et des familles : « Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général :
« 1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;
« 2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;
« 3° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ;
« 4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre ».

furent DOMAT et POTHIER ont-ils contribué à inscrire le consensualisme – respectivement au XVII^{e} et au XVIII^{e} siècles – comme principe général du droit des contrats. Plus tard, ce principe a continué à irriguer l'esprit des rédacteurs du Code civil puisque l'article 1108 dispose que « quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention : le consentement de la partie qui s'oblige ; sa capacité de contracter ; un objet certain qui forme la matière de l'engagement ; une cause licite dans l'obligation. » On remarque qu'aucune exigence de forme n'est énoncée.

544. - En réalité, les mentions figurant dans le « contrat d'engagements réciproques » lié au RSA – liées, pour l'allocataire, au type d'emploi recherché, au projet envisagé ou encore à l'objet des démarches que l'allocataire s'engage à effectuer en précisant les échéances envisagées, et pour le référent, liées à la description des moyens qu'il entend mettre en œuvre pour l'accompagnement de l'allocataire –, constituent « un moyen d'expression de la volonté de contracter »[700]. Pour autant, si l'on se place dans la situation d'absence d'une ou plusieurs de ces mentions au sein du « contrat d'engagements réciproques », il importe d'en déterminer la sanction. Or, il ne fait guère de doute qu'une telle carence, du fait d'une négligence de la part du référent de l'allocataire, devrait entraîner la non-validation du contrat par le Conseil Général, ce qui retarderait alors l'entrée en vigueur de ce dernier et en bloquerait les effets.

545. - Sur le plan des principes, la pertinence d'un tel formalisme et l'exigence d'une approbation préalable à l'entrée en vigueur du « contrat d'engagements réciproques » se justifient aisément : en effet, puisque la qualification de service

[700] ZAKI Magdi Sami. Le formalisme conventionnel : illustration de la notion de contrat-cadre. *Revue internationale de droit comparé,* octobre-décembre 1986, vol. 38, n° 4, p. 1048.

public s'attache à la sécurité sociale[701] et que tout service public relève en dernier ressort d'une autorité publique[702], il est légitime que le « contrat d'engagements réciproques » lié au RSA n'ait d'existence juridique que par habilitation du droit objectif, cette dernière étant ici donnée par validation du contrat par le Conseil général. Enfin faut-il préciser que celle-ci n'enlève pas au contrat sa nature, puisqu'à titre de comparaison, il en va de même en matière d'assurance chômage où les dispositions des conventions d'assurance chômage n'entrent en vigueur qu'après agrément ministériel[703].

546. - Dans la même logique, le législateur a également apporté des précisions sur la portée du « contrat d'engagements réciproques », qui sont autant de particularités liées aux effets de ce contrat.

§ 2 - Les particularités liées aux effets du RSA

547. - Classiquement, le droit objectif français a intégré la formulation véhiculée par le droit romain selon laquelle « *res inter alios acta, alliis nec prodesse, nec nocere potest* » (ce qui a été conclu entre certaines personnes ne profite ni ne nuit aux tiers). Ainsi l'article 1165 du Code civil reprend-il ce principe de l'effet relatif des contrats en indiquant que : *« Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes ; elles ne nuisent point au tiers, et elles ne lui profitent que dans le cas prévu par*

[701] V. notamment PRETOT Xavier. L'Etat et la Sécurité sociale, Réflexions sur le service public, *Droit social*, 1981, p. 799-811.

[702] En ce sens, v. LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVE Pierre, GENEVOIS Bruno. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 12ème édition, Paris : Dalloz, 1999, p. 334-335. Également PRETOT Xavier. L'État et la Sécurité sociale, Réflexions sur le service public. *Droit social,* 1981, p. 799-811 ; *Ibid.* p. 807.

[703] Articles L. 5422-20 à L. 5422-23, R. 5422-16 et R. 5422-17 du Code du travail.

l'article 1121 ». Autrement dit, seules les parties à l'acte peuvent en subir les conséquences ou en profiter[704], mais les tiers, eux, sont totalement exclus du « *rayonnement du contrat* »[705]. Cela s'explique aisément par le concept de l'autonomie de la volonté, selon lequel le contrat est formé par la rencontre de volontés libres des parties et, partant, il semble tout naturel d'envisager qu'il ne puisse en principe pas créer d'effets pour les personnes extérieures à cette relation contractuelle.

548. - Le « contrat d'engagements réciproques » lié au RSA dans le droit de la protection sociale, dans sa volonté d'« activer » l'allocataire à se réinsérer professionnellement, s'il ne vient pas enterrer le principe de l'effet relatif du contrat, contribue néanmoins au développement d'une nouvelle approche de ce dernier.

549. - En effet, dans la mesure où ce contrat doit faire l'objet d'une validation par le Président (ou un représentant) du Conseil général, c'est-à-dire d'une nécessaire habilitation par le système juridique, et que l'on admet que le contrat tire, dès lors, sa force juridique du droit objectif, l'analyse que l'on pouvait développer sous le règne de l'autonomie de la volonté doit nécessairement être différente quand on appréhende en l'espèce le principe de l'effet relatif des contrats.

550. - Sur le plan empirique, cet effet relatif est par exemple indéniablement atténué dans le cas du « contrat d'engagements réciproques » dans la mesure où ce

---

[704] DELMAS SAINT-HILAIRE Philippe. *Le tiers à l'acte juridique*. Paris : LGDJ, 2000. Thèse : Droit, p. 5.

[705] JOSSERAND Louis. L'essor moderne du concept contractuel. *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de F. GENY* / Paris : Sirey, 1934, Tome II : Les sources générales des systèmes juridiques actuels, p. 338 : « *la substance contractuelle se développe sans cesse,* […] *le rendement de chaque opération devient toujours meilleur et* […] *le rayonnement du contrat s'intensifie soit à l'égard des tiers, soit dans le cercle des parties et des personnes qui leur sont assimilées* ».

dernier entraîne des incidences certaines sur des tiers au contrat[706]. En effet, le code de l'action sociale et des familles prévoit que « *le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité* »[707]. Or, les organismes ou prestataires de services qui auront à accueillir le bénéficiaire du RSA le feront sans jamais avoir été parties ni donné leur aval à ce contrat qui les impactera pourtant (positivement ou négativement), à l'instar des conventions collectives que se voient appliquer par des employeurs, pourtant non signataires de l'accord collectif[708].

551. - De l'étude de la réception de ces instruments mis en œuvre par les politiques actives de l'emploi en droit de la protection sociale, il ressort clairement que la remarque suivante formulée par le Professeur Alain SUPIOT il y a quelques années garde toute son actualité : « *le maître-mot est l'adaptation de techniques civilistes aux besoins du droit social, sans exclusive, ni dans un sens, ni dans l'autre* »[709].

---

[706] La question consistant à s'interroger sur la signification du terme même de « tiers » peut également être posée. Néanmoins, il apparaît que le droit de la protection sociale ne permet pas de réponse unique. Pour la fluidité de la démonstration visant à mettre en exergue les particularités des instruments mis en œuvre par les politiques actives de l'emploi, nous ancrons notre raisonnement dans le sillage de la définition académique retenue par le Professeur G. CORNU : « *personne n'ayant été ni partie ni représentée à un contrat qui n'est pas touchée par son effet obligatoire (C. civ., art. 1165) et peut tout au plus se le voir opposer* », *op. cit.*, v° *tiers.*

[707] Article L. 262-35 du Code de l'action sociale et des familles.

[708] JAVILLIER Jean-Claude. Droit du travail. 6ème édition. Paris : LGDJ, 1998, p. 709, qui envisage les conventions collectives de travail comme un exemple de dérogation au droit des obligations.

[709] SUPIOT Alain. Pourquoi un droit du travail ?. *Droit social,* 1990, p. 488. Sur ce point, on lira aussi avec intérêt GAUTIER Pierre-Yves. Les interactions du droit civil et du droit du travail. *Les sources du droit du travail* / TEYSSIE Bernard (dir.). Paris : Presses Universitaires de France, 1998, coll. « Droit, éthique, société », p. 129-149.

TITRE II.

LA MESURE DE LA TRANSFORMATION DES DROITS SOCIAUX DANS LA DYNAMIQUE D'ACTIVATION

552. - Parcourant les siècles, la valorisation du travail est un principe qui a régulièrement inspiré les philosophes comme les concepteurs des politiques publiques. Montesquieu n'écrivait-il pas qu'« *il faut que toutes les lois* […] *mettent chaque citoyen pauvre dans une assez grande aisance pour pouvoir travailler comme les autres* […]. *Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien mais parce qu'il ne travaille pas* »[710] ?

553. - En France, c'est en 2005 que le rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » établi à la demande du Ministre des solidarités, de la santé et de la famille, dit « rapport Hirsch », plaidait pour une « *nouvelle équation sociale* »[711] en re(mettant) le travail au centre des politiques sociales. Du point de vue des instruments juridiques, cette idée s'est ainsi déclinée dans le champ assurantiel comme dans le champ assistantiel, réformant les politiques publiques de lutte contre la

[710] MONTESQUIEU, L'Esprit des lois. Paris : Gallimard, 1995 [1758], Coll. Folio Essais, XXIII^{e} livre, p. 1103.

[711] COMMISSION « FAMILLES, VULNÉRABILITÉ, PAUVRETÉ », Au possible nous sommes tenus. Paris : La Documentation française, avril 2005, 116 p.

pauvreté et l'exclusion autour d'un nouveau concept : la solidarité active. Les auteurs Hervé DEFALVARD et Stéphanie LAGUERODIE résument assez clairement ce mouvement : « *au « minimum d'insertion du RMI, le RSA substitue la « solidarité active ». Derrière le jeu des mots se tient l'essentiel, c'est-à-dire l'accent volontariste mis sur l'activation de la solidarité autour de deux idées simples : le travail est le substrat de la solidarité, sa rémunération au-dessus du seuil de pauvreté engage la Nation* »[712].

554. - Ainsi, ce sont de véritables bouleversements au sein de la protection sociale française qui sont à l'œuvre de par la pénétration de la dynamique d'activation et pour lesquels il importe, dans un premier temps, d'en analyser la nature (Chapitre I). Dans un second temps, on examinera la portée du renouvellement du contrat social créé par la généralisation des politiques actives (Chapitre II).

CHAPITRE I : La nature des bouleversements au sein de la protection sociale française

CHAPITRE II : La portée du renouvellement du contrat social

[712] DEFALVARD Hervé, LAGUERODIE Stéphanie, RSA : la mesure en vaut la chandelle. *Alternatives économiques,* 2008, La Lettre de l'insertion [En ligne]. [Consulté le 27 janvier 2013]. Disponible à l'adresse : http://alternatives-economiques.fr/blogs/defalvard-laguerodie/2008/09/30/rsa-la-mesure-en-vaut-la-chandelle/

CHAPITRE I.

La nature des bouleversements au sein de la protection sociale française

555. - Ainsi que nous l'avons analysé, le concept d'activation a pénétré le système français et s'est diffusé tant dans le champ assurantiel que dans le champ assistantiel, entraînant de véritables bouleversements au sein de la protection sociale française. Or, la relation entre la personne en tant que sujet de droit social et la société est historiquement en France au cœur des recherches portant sur la solidarité ; ces références intellectuelles ont participé de l'élaboration de notre protection sociale, inscrite dans un objectif de cohésion sociale.

556. - Ainsi la notion de solidarité a-t-elle été étudiée à la fin du XIX^{e} siècle par Charles GIDE (1847-1932), participant actif du mouvement coopératif français, théoricien de l'économie sociale[713] et figure du christianisme social ; il concevait la solidarité comme « *un fait d'une importance capitale dans les sciences naturelles, puisqu'elle caractérise la vie. Si l'on cherche, en effet, à définir l'être vivant, l'individu, on ne saurait le faire que par la solidarité des fonctions qui lient les parties distinctes, et la mort n'est pas autre chose que la rupture de ce lien entre les divers*

[713] On entend par « économie sociale » les mutuelles, les associations et les coopératives, le trait commun de ces structures étant qu'elles fonctionnent en vue de la satisfaction de leurs membres et non en vue de la rentabilisation maximale d'un capital.

éléments qui constituent l'individu, et qui désormais désassociés, vont entrer dans des combinaisons nouvelles, dans des êtres nouveaux »[714].

557. - C'est dans le sillage de cette conception de la solidarité, conçue comme un lien moral entre individus d'un groupe ou d'une communauté, que le sociologue français Emile DURKHEIM (1858-1917) a développé ses travaux. Ses propositions s'appuient sur l'idée qu'une société ne peut exister qu'à la condition que les membres qui la composent éprouvent de la solidarité les uns envers les autres. Dans cette optique, la cohésion sociale est assurée par l'exigence de cultiver dans la sphère publique ce qui rassemble les individus, c'est-à-dire « *un ensemble d'idées, de croyances, de sentiments de toutes sortes* »[715]. Les activités exercées par les individus sont différentes les unes des autres, mais nécessaires les unes aux autres ; c'est ce qu'Emile DURKHEIM désigne par la notion de « *solidarité organique* », identifiée comme la forme moderne de la solidarité. Elle renvoie au lien qui unit une société composée d'individualités distinctes mais complémentaires, ainsi que l'illustre l'exemple de la division du travail[716].

558. - La seconde moitié du XIX^{e} siècle est également marquée par l'apport des travaux de Léon BOURGEOIS (1851-1925). Homme politique français et parlementaire radical de la III^{e} République, il théorisa dans son ouvrage *Solidarité*, publié pour la première fois en 1896, une nouvelle doctrine sociale ayant pris corps à travers le mouvement de pensée du solidarisme[717]. Le solidarisme identifie une

[714] GIDE Charles. L'idée de solidarité en tant que programme économique. *Revue internationale de sociologie*, octobre 1893, p.385-400.

[715] DURKHEIM Émile. *Sociologie et philosophie*. Paris : Presses Universitaires de France, 1974, p. 79.

[716] DURKHEIM Émile. *De la division du travail social.* Paris : Presses Universitaires de France, 2007 [1893].

[717] BOURGEOIS Léon. *Solidarité*. Paris : Armand Colin et Cie éd., 1896.

« responsabilité mutuelle qui s'établit entre deux ou plusieurs personnes », c'est-à-dire un « *lien fraternel qui oblige tous les êtres humains les uns envers les autres, nous faisant un devoir d'assister ceux de nos semblables qui sont dans l'infortune* »[718]. Léon BOURGEOIS considère que l'individu doit se sentir solidaire envers la société, c'est-à-dire que les hommes sont porteurs d'une « *dette* » les uns envers les autres et ils ne sauraient vivre sans la société, en clair, sans le substrat du collectif. De ce point de vue, la mise en place en France d'un système de protection sociale généralisée est assurément empreinte de la pensée solidariste.

559. - Dès lors, l'avènement du concept d'activation des politiques sociales au cours de ces dernières années apparaît s'inscrire à rebours de la conception de la solidarité qui irrigue historiquement le système français. L'activation mise en œuvre semble revêtir des traits porteurs d'une nouvelle équation sociale (Section I). Par ailleurs, la crainte d'un ébranlement des fondements de l'Etat-providence peut se manifester ; c'est la pertinence de cette hypothèse que nous nous proposons de discuter (Section II).

Section 1 : Une activation porteuse d'une nouvelle équation sociale

Section 2 : L'hypothèse d'un ébranlement des fondements de l'Etat-providence

[718] BOURGEOIS Léon. *Solidarité*. Paris : Armand Colin et Cie éd., [1896], édition 1912, p. 39-42.

Section I :

Une activation porteuse d'une nouvelle équation sociale

560. - Par l'avènement de la « *nouvelle équation sociale* »[719] préconisé dans le « rapport Hirsch » publié en 2005, c'est l'inscription du travail au centre des politiques sociales qui était visée. Or, en France, le législateur avait toujours hésité à arbitrer entre une conception de l'insertion vue comme un devoir de la collectivité envers les publics en difficulté ou bien comme une obligation pesant sur eux et conditionnant le versement de prestations d'assistance. La loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 a incontestablement tranché ce débat en retenant formellement une logique de responsabilité partagée entre la collectivité et l'individu (§1).

§ 1 - Une logique de responsabilité partagée entre la collectivité et l'individu

561. - La lecture de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008, et plus particulièrement son Titre III relatif à la réforme des politiques d'insertion, frappe par la modification tant de l'architecture que des outils du cadre général dans lesquelles elles s'inscrivaient jusqu'alors.

562. - En effet, modifiant les articles L. 263-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, la loi fait du Conseil général l'institution-pilote en matière d'insertion, puisqu'il lui revient de « *défini*[r] *la politique départementale*

[719] COMMISSION « FAMILLES, VULNÉRABILITÉ, PAUVRETÉ », Au possible nous sommes tenus. Paris : La Documentation française, avril 2005, 116 p.

d'accompagnement social et professionnel, recense[r] *les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie*[r] *les actions d'insertion correspondantes* »[720]. S'il est permis de douter que nous soyons là en présence d'un changement majeur puisqu'avant la loi du 1er décembre 2008 existaient les Conseils départementaux d'insertion et les commissions locales d'insertion, il est clair que le Département se voit confirmé ou repositionné comme acteur principal dans l'orientation des allocataires, dans le pilotage des dispositifs d'insertion et dans la coordination du parcours d'insertion de chaque allocataire.

563. - Pour accomplir sa mission, la loi permet au Département de conclure « *avec les parties intéressées un pacte territorial pour l'insertion* »[721]. En d'autres termes, il s'agit d'un engagement de différents acteurs[722] visant à optimiser la réussite du parcours individuel d'insertion de l'individu vers l'emploi durable et d'anticiper les besoins du marché de l'emploi. L'aspect novateur vient également du fait que le Département, classiquement investi de compétences dans le domaine social (aide et

[720] Article L. 263-1 du Code de l'action sociale et des familles.

[721] Article L. 263-2 du Code de l'action sociale et des familles.

[722] Ainsi que le précise l'article L. 263-2 du Code de l'action sociale et des familles, le Pacte territorial d'insertion doit notamment être élaboré avec :
- l'Etat ;
- la Région, qui est un partenaire obligatoire du pacte au titre de la formation professionnelle des publics en difficulté et du développement économique ;
- le Pôle emploi, la maison départementale de l'emploi et du Plan Local d'Insertion par l'Emploi (PLIE) ;
- les organismes compétents en matière d'insertion sociale ;
- les organisations syndicales représentatives ;
- les organismes consulaires intéressés ;
- les représentants des employeurs ;
- les collectivités territoriales intéressées ;
- les associations de lutte contre les exclusions ;
- les représentants d'usagers.

assistance), entre plus nettement dans le champ des politiques de l'emploi, du fait de la volonté de la loi de favoriser l'insertion professionnelle[723].

564. - A la lecture de ces dispositions, on ne saurait raisonnablement voir une nouvelle définition de la mission de service public de l'emploi. L'assistance, la coordination et l'accompagnement ne sont pas des missions nouvelles[724]. Pour autant, la nouveauté des mesures apparaît davantage dans ce processus consistant à institutionnaliser une logique de responsabilité de la collectivité *et* de l'allocataire, ainsi qu'en atteste l'exposé des motifs de la loi du 1er décembre 2008 : « *au total, la création du RSA est l'occasion de repenser l'articulation entre le droit à la prestation et l'obligation d'insertion - obligation qui repose à la fois sur l'allocataire (qui, aux termes de la loi du 1 er décembre 1988 « s'engage à participer aux actions définies avec lui ») et la collectivité tenue d'offrir aux allocataires les moyens de cette insertion. Plus précisément, s'agissant du RMI, les évolutions de la législation et des pratiques depuis vingt ans n'ont pas permis de trancher entre une conception de l'insertion comme devoir de la collectivité envers les plus démunis ou comme devoir du bénéficiaire suspensif du bénéfice de la prestation. En tout état de cause, l'obligation d'insertion repose indissolublement à la fois sur l'allocataire et la collectivité. C'est le caractère réciproque de cette obligation - l'individu s'engage à entreprendre les actions nécessaires à son insertion sociale et professionnelle et la collectivité s'engage à l'accompagner dans cette démarche - qui doit garantir la bonne fin du processus : l'accès à l'emploi et l'autonomie de la personne* ». En ce sens, cette philosophie reposant sur des engagements partagés entre la collectivité et l'individu – clairement formalisée dans l'intitulé même du « contrat d'engagements

[723] LAFORE Robert. La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

[724] Ces missions apparaissent en effet clairement au sein du Titre III de la loi du 1er décembre 2008 instituant le Revenu Minimum d'Insertion.

réciproques » lié au RSA-socle[725] – serait à inscrire au rang des atouts de la réforme du 1er décembre 2008.

565. - En effet, cela permettrait de conférer une portée juridique réellement opérationnelle – dont il est incontestablement dépourvu[726] – au « *devoir de travailler* » présent à l'article 5 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel renvoie notre actuelle Constitution du 4 octobre 1958. Par ailleurs, l'institutionnalisation d'une telle logique de responsabilités réciproques mise en exergue par la loi du 1er décembre 2008 s'inscrirait parfaitement dans le « *droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* » présent à l'article 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Ainsi assisterait-on à l'harmonisation parfaite de l'objet de nos politiques sociales avec les textes fondateurs de notre République…

566. - Néanmoins, ainsi que l'écrit le Professeur Christophe WILLMANN, « *l'injonction faite au chômeur ou au bénéficiaire d'un minimum social de travailler* […] *est difficilement rattachable au principe d'origine constitutionnelle de « devoir travailler »* [car] *le Constituant a bien pris le soin d'énoncer* [cette] *règle* […] *non pas de manière isolée et autonome, mais dans un lien structurant un autre principe, la*

[725] Cf. *supra* p. 305 et s.

[726] Absent de la plupart des législations nationales, en droit français, le devoir de travailler apparaît simplement sous la forme d'une simple injonction du Constituant (« *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* »), art. 5 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

On lira aussi avec intérêt les publications suivantes : LYON-CAEN Gérard. *La liberté du travail et le droit français du travail*. In : *La liberté du travail*, Actes du colloque Liège, 1967, coll. Les congrès et colloques de l'Université de Liège, vol. 53, p. 22 ; RIVERO Jean. *Les principes économiques et sociaux de la Constitution*, Dr. soc. 1947, p. 13 ; WILLMANN Christophe. *Chômage – Objet. Organisation administrative et financière*, Juris-Classeur Travail Traité, Fasc. 50-10, édition 2004, n°37 et 49.

liberté du travail »[727]. Or, en effet, il existe bel et bien un principe de liberté du travail, qui transpire de l'article 1134 du Code civil français imposant que l'obligation contractuelle repose exclusivement sur la volonté des parties, et qui se trouve décliné en droit européen à travers de nombreux textes : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 18 déc. 2000 (art. 15-I) ; Charte sociale européenne, 1961 (art. 1, selon lequel « *Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris* ») ; Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (art. 4, introduisant toutefois une nuance : « *Toute personne a droit à la liberté du choix et de l'exercice d'une profession, selon les dispositions régissant chaque profession* »).

567. - Sur le plan empirique, cela signifie que « *le chômeur ne peut donc être contraint d'accepter un emploi : le droit de refuser un emploi découle directement du principe de la liberté du travail. De même, l'appréciation de l'ensemble de ses démarches de réinsertion (obligation de rechercher activement un emploi, nécessité d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi) doit tenir compte de ce droit au libre choix de l'emploi* »[728].

§ 2 – Le renouveau apparent du contenu normatif du droit à l'accompagnement

568. - Depuis un certain nombre d'années, à l'exemple de ses voisins européens, la France voit se succéder les politiques publiques ayant pour objectif de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes : loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005

[727] WILLMANN Christophe. Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? A propos de la "conditionnalité" des revenus de remplacement et autres minima sociaux ?. *Droit social*, 2012, p. 83.

[728] *Ibid.*

de programmation pour la cohésion sociale, loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi…

569. - La multiplication des références à l'accompagnement s'inscrit dans la logique d'activation que la Stratégie européenne pour l'emploi encourage : « *appliquer des mesures actives et préventives du marché du travail telles que l'identification précoce des besoins, l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés, la mise à disposition des services sociaux nécessaires pour favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail* […][729] » ; *adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences* »[730].

570. - A l'occasion des débats précédant le vote de chacune de ces lois, leurs promoteurs véhiculent systématiquement ou presque l'idée selon laquelle la clé de réussite des dispositifs de retour à l'emploi réside dans l'accompagnement social et/ou professionnel[731] ; le choix scandinave de politiques d'activation fondées sur d'importants programmes de formation et d'accompagnement est même parfois cité en modèle.

571. - C'est la consistance juridique de l'accompagnement proposé en France jusqu'alors que l'on se propose d'analyser ici. Les politiques d'activation ne

[729] Ligne directrice intégrée pour les politiques de l'emploi 2005-2008, n°19 (Décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005).

[730] Ligne directrice intégrée pour les politiques de l'emploi 2005-2008, n°24 (Décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005).

[731] L'exposé des motifs de la loi du 1er décembre 2008 présente le RSA comme un dispositif visant à « *redynamiser les dispositifs d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi* ».

concernent certes pas directement les travailleurs en activité ; pour autant, parce qu'elles font du travail le substrat du modèle social, elles ont intérêt à ce que les actifs d'aujourd'hui conservent une « *pleine activité* »[732] par des trajectoires professionnelles réussies, auxquelles participerait une formation continue de qualité. Or, l'analyse révèle les faiblesses de l'accompagnement dans les dispositifs d'insertion-formation (A). Ensuite, l'accompagnement des demandeurs d'emploi ayant déjà été examiné[733], c'est celui destiné aux allocataires sociaux, s'inscrivant dans un objectif global d'amélioration de leur employabilité (B) qui sera au cœur de notre étude. Autant d'éléments contribuant à identifier le visage de l'activation que la France a choisi d'adopter.

A. Les faiblesses de l'accompagnement dans les dispositifs d'insertion-formation

572. - Ainsi que nous l'avons examiné précédemment, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale est venue créer des contrats aidés, à destination du secteur non marchand (le contrat d'accompagnement dans l'emploi – CAE –, et le contrat d'avenir) et du secteur marchand (le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité – CI-RMA – et le contrat initiative emploi – CIE).

573. - Or, il est intéressant de noter que l'article 44 de la loi, modifiant l'article L. 322-4-7 du Code du travail (devenu l'art. L. 5134-20 du Code du travail), donne une définition du « contrat d'accompagnement dans l'emploi », en indiquant que son but est de « *faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des*

[732] CASTEL Robert (Entretien avec), *revue Politique*, n°70, mai-juin 2011.

[733] V. *supra*, Titre I., Chap. I. Activation et indemnisation des demandeurs d'emploi.

difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi ». Venant en détailler le contenu concret, l'article poursuit en précisant que « *les conventions fixent les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel de chaque personne sans emploi et prévoient des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience nécessaires à la réalisation du projet professionnel de l'intéressé* ». Ces mêmes modalités et actions sont attribuées pour le CIE[734].

574. - Ce faisant, le législateur livre ici formellement une définition de l'accompagnement ; dit autrement, ce dernier se voit octroyer par la loi un véritable contenu normatif et devient un élément essentiel de ces contrats de travail.

575. - La loi du 1er décembre 2008 « portant réforme des politiques d'insertion », si elle a opéré une refonte des contrats aidés en les remplaçant par le « *contrat unique d'insertion* » (CUI), n'a pas pour autant fait disparaître la définition de l'accompagnement. Les termes de l'article L. 5134-20 du Code du travail en ont préservé le contenu normatif : « *le contrat d'accompagnement dans l'emploi a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. A cette fin, il comporte des actions d'accompagnement professionnel* ». La loi de 2008 vient même conforter les contours de l'accompagnement proposé dans le cadre du CUI-CAE, ce dernier pouvant, « *aux fins de développer l'expérience et les compétences du salarié, prévoir, par avenant, une période d'immersion auprès d'un autre employeur*

[734] Article 45 de la loi, modifiant l'article L. 322-4-8 du Code du travail (devenu l'art. L. 5134-65 du Code du travail).

dans les conditions prévues à l'article L. 8241-2. Un décret détermine la durée et les conditions d'agrément et d'exécution de cette période d'immersion »[735].

576. - Ce faisant, c'est la nature juridique de l'accompagnement qui est consolidée : occupant le rang de simple injonction morale lors du vote de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions le qualifiant d'« *impératif national* », l'accompagnement a acquis une dimension contractuelle par sa traduction en « *actions* » concrètes, directement insérées dans le bloc contractuel du salarié embauché. Cette évolution juridique a ainsi permis à la jurisprudence d'admettre la requalification en contrat à durée indéterminée des contrats de qualification dépourvus de toute formation, ainsi qu'en attestent deux décisions rendues par la Chambre sociale de la Cour de cassation le 28 juin 2006 et le 28 novembre 2006[736].

577. - Pour autant, si cette démarche d'accompagnement « actif » au bénéfice de travailleurs en activité semble intéressant puisqu'il s'inscrit dans le sillage d'un modèle préventif d'accompagnement des transitions professionnelles (évolution des technologies, introduction de changements organisationnels, démission, licenciement…), comme le rappelle Christine ERHEL, « *les principaux services de conseil et d'accompagnement pour les salariés sont le bilan de compétences, créé en*

[735] Un arrêté du 3 mars 2010 est venu indiquer un certain nombre de règles contribuant à l'encadrement juridique de ces « périodes d'immersion », à savoir que la période d'immersion n'a pas pour effet de suspendre le contrat de travail ni de modifier la rémunération du salarié et que le refus du salarié d'effectuer une période d'immersion ou sa décision d'y mettre fin par anticipation ne peut fonder un licenciement, une sanction disciplinaire ou toute autre mesure discriminatoire.
La durée de chaque période d'immersion ne peut excéder 1 mois. La durée cumulée de l'ensemble des périodes d'immersion effectuées au cours du CUI-CAE ne peut représenter plus de 25 % de la durée totale du contrat.

[736] Cass. soc. 28 juin 2006, Bull. civ. V, n° 233, p. 222 ; Cass. soc. 28 novembre 2006, Bull. civ. V, n° 358.

1991 et la formation tout au long de la vie professionnelle »[737]. Or, cette dernière, reposant jusqu'alors pour l'essentiel sur le dispositif du « droit individuel à la formation (DIF) »[738] créé par la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social, ne connaît qu'un taux bien maigre de bénéficiaires, de l'ordre de 5 à 8 % par an[739]. Désormais assise sur le « *compte personnel de formation* » (CPF) remplaçant le DIF depuis la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi[740] issue de l'ANI du 11 janvier 2013, la formation professionnelle ne fait guère de saut qualitatif (le faible volume d'heures de formation permis par le CPF reste inchangé).

578. - Ainsi, sommes-nous loin des 14 jours de formation annuels à destination des 2,8 millions de salariés danois, hissant le Danemark au rang de premier pays d'Europe pour la proportion d'adultes formés. En 2012, 21% des adultes ont bénéficié du

[737] ERHEL Christine, Politiques de l'emploi : la tendance à l'activation donne-t-elle une place accrue à l'accompagnement ?. *Informations sociales,* 2012, vol. 1, n° 169, p. 30-38.

[738] Le DIF permet aux salariés d'une entreprise (ainsi qu'aux fonctionnaires depuis la loi de modernisation de la Fonction Publique du 2 février 2007) d'acquérir un crédit annuel de 20 heures de formation, dans la limite de 6 ans et de 120 heures. Ce crédit peut être utilisé hors temps de travail, l'employeur versant en ce cas une allocation compensatrice, ou sur le temps de travail. La mobilisation du DIF est à l'initiative du salarié, mais suppose l'accord de l'employeur. Lié à la présence du salarié dans l'entreprise, il peut être toutefois transférable en cas de rupture du contrat de travail, selon des modalités très strictement encadrées.

[739] Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) a livré dans un communiqué du 17 juin 2013 un constat concernant l'usage et la mise en œuvre du DIF « en réalité assez décevant » ; « lorsqu'en 2011 seuls 5,2 % des salariés l'ont utilisé et avec une durée moyenne des formations qui stagne autour d'une vingtaine d'heures, le DIF n'a pas remporté le succès escompté », indique-t-il. Le dispositif est peu utilisé, les taux d'accès sont faibles, les durées courtes et les ouvriers des petites entreprises sont nettement moins concernés que les cadres des grands groupes. « On est donc loin des effets escomptés pour un dispositif majeur de la réforme. Cet usage évoque plutôt un type d'action de formation relevant plus de l'adaptation à l'emploi que du développement des compétences. Sans parler d'échec, on ne peut que s'interroger sur la portée limitée d'un tel dispositif. Son objectif initial était pourtant de faire accéder à la formation ceux qui en étaient le plus éloignés ou exclus ».

[740] Article 5 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, JO du 16 juin.

système de formation professionnelle[741] contre une moyenne européenne atteignant les 9%[742] et seulement 5,7% pour la France (2,5% pour les adultes peu qualifiés)[743].

579. - En d'autres termes, l'accompagnement des personnes en activité en France, s'il a certes acquis une dimension contractuelle certaine, ne revêt sur le plan empirique que la forme d'une coquille vide. Une telle faiblesse dans le contenu de l'accompagnement illustre combien les pouvoirs publics n'ont incorporé au modèle social qu'un aspect du concept d'activation, sans intégrer en parallèle son pan prospectif, celui aspirant à accompagner les transitions professionnelles et à encourager la mobilité de la main d'œuvre, en dressant pour filet de sécurité une formation constante.

B. Activation de l'aide sociale et accompagnement des allocataires : une asymétrie certaine

580. - La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été établie sur un double pilier : « *assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires* »[744] et, parallèlement, octroyer à chaque allocataire un « *droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins* ». De plus, pour l'assister et l'épauler face à la variété des contenus de l'accompagnement tenant à sa

[741] Source : Ministère danois de l'éducation (http://eng.uvm.dk)

[742] Source EUROSTAT : http://epp.eurostat.ec.europa.eu

[743] Recommandations du Conseil européen concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017, p. 7 [en ligne] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_france_fr.pdf

[744] Article L. 115-1 modifié du Code de l'action sociale et des familles.

nature même[745], cet accompagnement est « *organisé par un référent unique* »[746]. Pour la clarté de l'analyse, envisageons d'abord l'organisation de l'accompagnement des allocataires sociaux (1) avant de mettre en lumière le fait que cet accompagnement s'avère relativement limité (2).

1. L'organisation de l'accompagnement des allocataires sociaux

581. - Puisque l'objectif principal de l'accompagnement social et professionnel d'une personne sans-emploi est de réduire la durée durant laquelle elle n'exerce pas d'activité, la loi du 1er décembre 2008 prévoit à son attention le « *droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins* ». L'orientation des bénéficiaires du RSA est, situation inédite, envisagée *en fonction de leur capacité à occuper immédiatement un emploi.* Pour ce faire, la loi opère une tripartition entre les allocataires, renvoyés vers une orientation professionnelle, sociale ou bien socioprofessionnelle. Pour les assister et les épauler face à la variété des contenus de l'accompagnement tenant à sa nature même[747], cet accompagnement est « *organisé par un référent unique* »[748] ; la réforme prévoit par ailleurs, en soutien à ce « *référent unique* », que le Président du Conseil général puisse désigner « *un correspondant*

[745] FRETEL Anne. La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination, *Revue Française de Socio-Économie*, janvier 2013, n° 11, p. 55-79.

[746] Article L. 262-27 du Code de l'action sociale et des familles.

[747] FRETEL Anne, 2013, *op. cit*.

[748] Article L. 262-27 du Code de l'action sociale et des familles.

chargé de suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires et d'appuyer les actions des référents »[749].

582. - Notons d'emblée qu'une primauté à la recherche immédiate d'emploi est établie par la loi, celle-ci prévoyant une orientation dite « *prioritaire* », par le Président du Conseil général (ou son représentant) vers le Pôle emploi[750], pour les personnes disponibles pour créer leur propre activité ou pour occuper un emploi au sens des articles L. 5411-6 et L. 5411-7 du Code du travail[751]. Dans cette hypothèse d'orientation pour le bénéficiaire du RSA, il doit signer un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)[752] ; son objet est de préciser « *la nature et les caractéristiques de*

[749] Article L. 262-30 du Code de l'action sociale et des familles.

Notons ici que la loi du 1er décembre 2008 (art. L. 262-32 modifié du CASF) prévoit la signature d'une convention d'orientation avec l'ensemble des acteurs en charge de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA : Etat, département, Pôle emploi, maisons de l'emploi, caisses d'allocations familiales (CAF), caisses de mutualité sociale agricole (MSA), représentants des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS). Le Président du Conseil général est chargé d'y définir le dispositif d'orientation et d'accompagnement. Le texte de 2008 prévoit également la signature, entre Pôle emploi et le Conseil général, d'une convention bipartite, qui, d'une part, fixe les objectifs en matière d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et les moyens d'y parvenir, et, d'autre part, prévoit les modalités de financement, par le département, des actions d'accompagnement qu'il souhaite voir réalisées au profit des bénéficiaires du RSA, en complément des interventions de droit commun (art. L. 262-33 modifié du CASF).

S'agissant de Pôle emploi, ces conventions envisagent donc formellement l'accompagnement des bénéficiaires dans un portefeuille dédié - accompagnement réalisé dans les locaux de l'agence Pôle emploi ou du département -, l'appui par Pôle emploi des équipes de travailleurs sociaux du département et l'apport par Pôle emploi au département d'une expertise dans le cadre de sa politique d'insertion.

[750] Ou vers des organismes participant au service public de l'emploi, publics ou privés, des entreprises de travail temporaire, des agences privées de placement, des réseaux d'aide à la création et au développement des entreprises, ou encore, lorsque le bénéficiaire est âgé de moins de vingt-cinq ans et que sa situation le justifie, vers les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

[751] Sont ici visés les demandeurs d'emploi immédiatement disponibles pour occuper un emploi d'une part, et les personnes travaillant ou ayant travaillé au cours du mois précédent moins de 78 heures, celles suivant une formation compatible avec un emploi, les demandeurs d'emploi s'absentant temporairement de leur domicile, les personnes en congé maladie de 15 jours au plus ou en congé de paternité, ainsi que les personnes incarcérées 15 jours au plus, d'autre part.

[752] Article L. 5411-6 et s. du Code du travail et art. L. 262-34 du Code de l'action sociale et des familles.

l'emploi ou des emplois recherchés », la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, conformément aux critères de « *l'offre raisonnable d'emploi* ». Deux refus d'une telle offre sans motif légitime peuvent justifier la radiation temporaire de la liste des demandeurs d'emploi[753], une perspective « *rapprochant le droit de l'insertion* […] *du droit commun de la politique de l'emploi* »[754].

583. - Par ailleurs, ajoutons que dans l'hypothèse d'une orientation de la personne vers Pôle emploi, le référent choisi pourra être issu d'un organisme participant au service public de l'emploi, tels que les « Cap Emploi » (partenaire de Pôle emploi pour les personnes handicapées) ou l'Association pour l'emploi des cadres (APEC)[755]. En cas de radiation du bénéficiaire de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée supérieure à un seuil qui doit être fixé par décret ou en cas d'orientation inadaptée, une réorientation vers un autre organisme pourra être proposée par le référent au Président du Conseil général[756].

584. - En cas d'orientation socioprofessionnelle, c'est-à-dire s'il s'agit de résoudre les difficultés sociales de la personne tout en l'aidant à rechercher un emploi ou à créer son activité professionnelle, le bénéficiaire du RSA est, dans ce cas, dirigé vers un autre organisme d'insertion que Pôle emploi et conclut avec le Conseil général « *sous un délai d'un mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques (CER) en matière d'insertion professionnelle* »[757]. Le Code de l'action sociale et des familles précise dans le même

[753] Article 5412-1 du Code du travail.

[754] LAFORE Robert. Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance ?, *Revue de droit sanitaire et social*, n° 2, 2009, p. 232.

[755] *Ibid.*

[756] *Ibid.*

[757] Article L. 262-35 du Code de l'action sociale et des familles.

temps que « *ce contrat précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir. Il précise également, en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu. Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ainsi définies* »[758]. Notons que la loi du 1er décembre 2008 prend soin de rappeler, d'une part, la responsabilité incombant à la collectivité en indiquant que « *le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité* » et, d'autre part, la responsabilité pesant sur le bénéficiaire, qui, s'il « *ne*

---

[758] *Ibid.* Ajoutons cependant ici que la définition d'une offre raisonnable d'emploi entendue dans cet article du CASF et s'appliquant à l'allocataire signataire du CER est beaucoup moins stricte que celle adoptée en matière d'assurance-chômage (v. décret n°2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi).

En effet, lorsque la personne au chômage est inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, constitue une offre raisonnable d'emploi l'offre d'emploi compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles et dont la rémunération est au moins égale à 95 % du salaire antérieurement perçu.
S'il est sur les listes des demandeurs indemnisés depuis plus de six mois, constitue une offre raisonnable d'emploi l'offre d'emploi compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles et dont la rémunération est au moins égale à 85 % du salaire antérieurement perçu et entraînant, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu du travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir de trente kilomètres maximum.
Après un an d'inscription, l'offre raisonnable d'emploi reprend ces dernières conditions à la différence du taux de rémunération qui reçoit la qualification de « raisonnable » quand bien même tomberait-il à hauteur de celui versé par le revenu de remplacement (art. L. 5411-6-3 et s. du Code du travail).

Sur le plan des sanctions, le demandeur d'emploi s'expose à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi après deux refus sans motif légitime d'une telle offre (art. L. 5412-1 2° du Code du travail), alors que l'automaticité est moindre à l'encontre du bénéficiaire qui ne respecterait pas une ou plusieurs exigences de son CER, puisqu'il doit d'abord faire l'objet d'un signalement au Conseil général.

respecte pas une stipulation de ce contrat » voit son manquement signalé au Conseil général par l'organisme vers lequel il a été orienté.

585. - Enfin, dans la troisième hypothèse consistant en une orientation sociale de l'allocataire lui permettant de résoudre les difficultés sociales qui la pénalisent dans sa recherche d'emploi, il y a orientation vers un organisme d'insertion sociale. Ici encore, le Code de l'action sociale et des familles modifié prévoit la signature « *sous un délai de deux mois après cette orientation,* [d'] *un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle* »[759]. Notons que si la personne orientée vers un organisme d'insertion sociale n'a pas pu rejoindre, au bout de 6 mois – ou 12 mois selon les cas –, un organisme d'insertion professionnelle, la réforme du 1er décembre 2008 prévoit un examen de sa situation par une équipe pluridisciplinaire.

586. - Par ailleurs, de même que dans l'hypothèse précédemment développée d'orientation socioprofessionnelle où le bénéficiaire est invité à conclure ce que nous appellerons un « CER-emploi », le bénéficiaire dirigé vers une orientation sociale signant ce qui pourrait être désigné comme un « CER-social » se voit appliquer les mêmes sanctions s'il ne le respecte pas. En effet, le Président du Conseil général a la faculté de suspendre totalement ou partiellement le versement du RSA[760], voire de radier de la liste des bénéficiaires du RSA les personnes suspendues[761].

587. - Cela étant précisé, relevons que lorsqu'on confronte la situation de ces deux types de bénéficiaires du ''RSA-socle'' à celle des bénéficiaires du ''RSA-activité'', qui n'intervient alors qu'à titre de complément de revenus de salaires modestes et qui

[759] Article L. 262-36 du Code de l'action sociale et des familles.

[760] Article L. 262-37 du Code de l'action sociale et des familles.

[761] Article L. 262-38 du Code de l'action sociale et des familles.

donne droit à un appui pour améliorer leur situation professionnelle[762], on est frappé de constater qu'aucune obligation de recherche d'un emploi plus rémunérateur – qui permettrait à la collectivité de cesser de tels versements d'argent public financés par l'impôt – n'est imposée.

588. - Incontestablement, la loi du 1er décembre 2008 entend inscrire les politiques d'insertion dans une logique de personnalisation de l'accompagnement selon des pratiques diffusées dans la sphère européenne de *benchmarking*[763]. Sur le plan des idées, on pourrait *a priori* louer la création par le législateur de ces statuts juridiques individuels tant elle participe d'une *individualisation* de la protection sociale[764]. Le caractère général et impersonnel propre à la loi pour traiter l'extrême diversité des situations en droit de la protection sociale est d'ailleurs depuis longtemps l'objet de critiques doctrinales, celles-ci évoquant « *l'émiettement du tissu social* [qui] *condamne le texte général* »[765] ou encore « *la complexité du réel* »[766]. Aussi la technique contractuelle permettrait-elle de réduire la distance entre les institutions publiques et leurs destinataires, qui, partant, accepteraient et respecteraient mieux la norme[767]. Ce serait là la concrétisation d'un souhait formulé par

[762] Article L. 262-27, alinéa 2, du Code de l'action sociale et des familles.

[763] Conseil de l'Europe, *Le bien-être pour tous - Concepts et outils de la cohésion sociale*, n°20, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, novembre 2008.

[764] V. *supra*, p. 268-269 la distinction à opérer entre la notion d'*individualisation* et de *subjectivisation* (ou personnalisation).

[765] L'expression est du Conseiller d'Etat André HOLLEAUX, *Vers un ordre juridique conventionnel*, Bull. de l'Institut international d'administration publique, 1974, n°32, p. 684.

[766] CHOURAQUI Alain. *Quelques difficultés actuelles d'articulation du juridique et du social, in* Normes juridiques et régulation sociale (sous la dir. De F. CHAZEL et J. COMMAILLE), LGDJ, coll. Droit et société, Paris 1991, 426 p., p. 285.

[767] De BECHILLON Denys. *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?,* Ed. Odile Jacob, Paris 1997, p. 27 : « *le Droit est* […] *réputé ''meilleur'' s'il est élaboré plus près du citoyen, par des institutions proches* […] *; meilleur car plus compréhensif et mieux adapté* ».

Pierre ROSANVALLON : « *ce ne sont plus des identités collectives qu'il faut écrire, mais des parcours individuels* »[768].

589. - Néanmoins, cette apparente avancée masque le passage d'un modèle solidariste du social, que caractérisait le RMI par exemple, qui « *n'introduisait pas, dans le cadre légal, de différences entre les bénéficiaires* »[769] à un modèle pluraliste fondée sur une logique d'auto-normalisation, où les individus non inscrits dans la norme d'emploi sont convoqués pour fabriquer eux-mêmes les normes.

2. Un accompagnement des allocataires limité

590. - Au-delà du tri critiquable en diverses orientations opéré par la loi du 1er août 2008, c'est le champ d'application de l'accompagnement qui frappe tant il est limité. L'article L. 262-27 modifié du Code de l'action sociale et des familles l'a en effet circonscrit aux seuls bénéficiaires du RSA-socle et aux bénéficiaires du RSA-activité à très faibles revenus (environ 500 € par mois[770]). C'est seulement *à titre d'exception* que les bénéficiaires du RSA-activité percevant plus du montant forfaitaire fixé peuvent bénéficier d'un accompagnement s'ils le sollicitent : le verbe employé par le texte de loi « *peuvent* » illustre la volonté du législateur de ne pas prendre de réel et solide engagement...

591. - Si cette distinction peut se justifier par le fait que ces derniers sont des individus qui sont d'ores et déjà en activité, il est cependant regrettable que la loi ne

---

[768] ROSANVALLON Pierre. *La nouvelle question sociale*, Le Seuil, 1995, p. 209.

[769] LAFORE Robert. *Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance ?*. Revue de droit sanitaire et sociale, 2, 2009, p. 233. L'auteur ajoute qu'à l'époque du RMI, « *c'est la pratique, cadrée au cas par cas par le contrat d'insertion, qui le faisait et qui, notamment, pesait le poids des obligations qui s'imposaient à lui en considération de sa situation singulière* ».

[770] Articles L. 262-28 et D. 262-65 modifiés du Code de l'action sociale et des familles.

propose pas un accompagnement *dans* l'emploi pour ces actifs bénéficiaires du RSA afin d'améliorer leurs trajectoires professionnelles futures. Car, en effet, dans l'hypothèse où ces derniers solliciteraient l'accompagnement prévu par la loi, ce dernier consiste… en « *un rendez-vous annuel auprès des organismes mentionnés à l'article L. 262-29* »[771] ! Clairement, cette ouverture formelle à cet ersatz d'accompagnement[772] s'écarte assez sensiblement d'une politique qui privilégierait une adaptation des parcours professionnels, où seraient par exemple proposés le financement d'une formation professionnelle, l'inscription à un réseau de recruteurs réguliers ou encore le bénéfice d'une offre pluridisciplinaire de services (social, psychologique, maîtrise de la langue, du calcul, de l'informatique...).

592. - La même analyse peut être faite concernant les allocataires du RSA-socle ou les bénéficiaires du RSA-activité à très faibles revenus : les faiblesses liées à l'accompagnement proposé[773] interpellent, alors que, dans le même temps, les

[771] *Ibid.*

[772] Le rapport remis par le Député Christophe SIRUGUE au Premier ministre en juillet 2013 proposant une « *réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes* » indique d'ailleurs que « *le passage, pour un bénéficiaire du RSA-socle, dans le cadre duquel il est accompagné, au RSA activité, dans lequel il ne l'est souvent plus, peut être néfaste* », p. 77.

[773] Notons ici qu'il s'agit davantage de mettre en exergue le manque de coordination et de complémentarité entre acteurs institutionnels du fait de la loi, que de critiquer le *contenu* de l'accompagnement que les uns et les autres peuvent proposer aux bénéficiaires du RSA-socle, et qui, tel que prévu par les textes, semble intéressant (au-delà de l'appui apporté par le référent unique et des actions qu'il peut proposer, des aides financières peuvent être mobilisées sous certaines conditions : elles consistent soit en des aides individuelles financées par le Conseil Général de la Gironde pour aider le bénéficiaire dans son projet de retour à l'emploi, soit en un financement du Fond National des Solidarités Actives dans le cas d'une reprise d'emploi (contrat de travail, entrée en formation, création d'activité) appelé « aide personnalisée de retour à l'emploi », APRE).

obligations des bénéficiaires d'effectuer des démarches d'insertion sont strictes, ainsi que le régime juridique en cas de non-respect[774].

593. - En effet, l'exposé des textes nous a précédemment permis de mettre en exergue la tripartition réalisée en matière d'orientation des bénéficiaires du RSA, relevant soit de Pôle emploi pour l'accompagnement professionnel, soit des départements pour l'accompagnement social, soit par les régions pour le financement de certaines formations. Ainsi les allocataires sociaux se voient-ils pris en charge, en termes d'accompagnement social, par le Conseil général… alors que c'est la région qui perçoit les crédits liés à la formation. Cette curiosité juridique instituée par le législateur, conduisant à cloisonner le volet social du volet économique de l'insertion, est particulièrement regrettable. Sur le plan empirique, il a clairement pu être établi que « *cette séparation amène certaines personnes à stagner en situation d'insertion sociale et à ne pas aller vers l'emploi alors qu'elles en ont pourtant les capacités* »[775].

594. - Cette absence de mise en cohérence des politiques sociales a également été relevée dans le rapport remis par le Député Christophe SIRUGUE au Premier ministre en juillet 2013, qui indique que : « *la complexité et la fragmentation du paysage institutionnel constituent des écueils importants. Une meilleure articulation de l'accompagnement serait pertinente afin de pouvoir orienter le bénéficiaire vers des partenaires constitués en réseau* ». Ce dernier déplore aussi la durée de l'accompagnement formellement prévue : « *trop d'exemples existent de personnes fragilisées reprenant un emploi et pour lesquelles l'accompagnement cesse trop*

[774] Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ; Décret n°2012-294 du 1er mars 2012 relatif aux procédures d'orientation, de suspension et de radiation applicables aux bénéficiaires du revenu de solidarité active.

[775] Rapport d'information sur « Pôle emploi et le service public de l'emploi », Assemblée nationale, 5 juin 2013.

rapidement : contre toute attente, la reprise d'emploi aboutit dans ces cas à une déstabilisation de la personne, qui aurait eu besoin d'un maintien temporaire de l'accompagnement ».

595. - C'est finalement l'idée même que l'on se fait de la pauvreté qui traduit la forme des politiques d'activation mises en œuvre. « *Les pauvres sont-ils simplement pauvres d'argent ? Ou bien le sont-ils aussi de ressources sociales, d'informations, de formation… ? En se contentant de la première position, on risque de commettre une lourde erreur* »[776] écrit Dominique MEDA. Ainsi perçoit-on clairement le caractère multiforme que revêt le concept d'activation, selon que le cadre juridique privilégie le retour rapide à l'emploi, quelle que soit la nature de ce dernier, ou bien qu'il cherche à promouvoir la qualité et l'efficacité de l'accompagnement social et professionnel des individus, selon une logique de parcours professionnels. C'est en s'inscrivant assez incontestablement dans la première orientation que le modèle social français est en proie à des bouleversements inquiétants.

[776] MEDA Dominique.Le Revenu de Solidarité Active en question. laviedesidees.fr,24 avril 2008.

Section II :

L'hypothèse d'un ébranlement des fondements de l'Etat-providence

596. - Historiquement, le modèle solidariste de protection sociale institué à la fin du XIX^{e} siècle au travers des principales lois d'assistance de la III^{e} République et qui s'est développé avec la mise en place des assurances sociales et de la Sécurité sociale, avait quelque peu escamoté le débat sur les devoirs[777]. Or, l'introduction du concept de solidarité active, participant de la stratégie française d'activation, est venue remettre en lumière la question de l'articulation des droits et des devoirs sociaux, et, partant, la recherche d'un nouvel équilibre entre emploi et prise en charge de l'exclusion professionnelle.

597. - C'est dans un contexte économique particulièrement dégradé que le droit pour les personnes en situation de pauvreté d'accéder à des moyens convenables d'existence prend tout son sens. Or, la référence à ce droit a formellement disparu avec la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008, venue généraliser le Revenu de Solidarité Active et réformer les politiques d'insertion. Dès lors, ce changement rédactionnel peut *a priori* questionner la nature de la rénovation à l'œuvre du modèle social français. Partant, il importe de déterminer si la portée normative de ce droit reste malgré tout préservée (§1). C'est ensuite l'avènement supposé de la conditionnalité en droit de la protection sociale et la contractualisation de l'insertion (§2). L'analyse de ces évolutions permettra de participer à la détermination de la portée du

[777] LAFORE Robert, Obligations contractuelles et protection sociale. *Revue de droit sanitaire et social*, 2009, p. 31.

renouvellement du contrat social opéré par la pénétration du concept de solidarité active dans le champ de la protection sociale.

§ 1 - Le changement rédactionnel du droit à des moyens convenables d'existence

598. - A la lecture de l'exposé des motifs de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active et réformant les politiques d'insertion, une ambivalence apparaît. D'un côté, une affirmation de principe semble formellement situer le RSA dans la philosophie classique des politiques sociales : « *le projet de loi présenté par le Gouvernement s'inscrit résolument dans cette double dimension des politiques de solidarité. Il a l'ambition de rénover les modalités d'intervention en matière de politiques sociales en mettant l'accès à l'emploi et aux ressources qu'il procure au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté* »[778] ; tout au plus y entrevoit-on ici un souhait de renouvellement des instruments juridiques. De l'autre côté, la formulation de l'article 1er de la loi du 1er décembre 2008 tranche de celle contenue dans la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion ; en effet, l'article 1er de cette dernière contient l'empreinte d'une certaine solennité lorsqu'il déclame que « *toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a* ***le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence*** ». Or, l'article 1er de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA est formellement rédigé selon une vocation plus modeste, indiquant simplement qu'il est « *institué un revenu de solidarité active qui a* ***pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence****, afin de lutter*

[778] Exposé des motifs de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active et réformant les politiques d'insertion.

contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ». Ainsi, ce sont à la fois la dimension universelle et la référence à un « droit » à des moyens convenables d'existence qui ont formellement disparu de la loi du 1er décembre 2008.

599. - Certains auteurs ont ainsi pu conclure à la disparition causée par la loi de 2008 des moyens convenables d'existence en tant que droit, à l'instar de Jacques RIGAUDIAT, pour qui « *c'est un droit des personnes qui disparaît, un droit fondé sur des réalités objectives* »[779]. Une telle analyse nous apparaît excessive, sinon erronée.

600. - En effet, au-delà de son inscription dans l'Histoire de notre modèle social, du contrat social de Jean-Jacques ROUSSEAU[780] à l'impact du solidarisme sur nos fondations institutionnelles[781], ce droit est solidement inscrit dans nos textes. Ainsi, l'article 21 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 27 août 1789 dispose que « *les secours publics sont une dette sacrée. La société doit subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant des moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler* » ; dans le même sillage, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 rappelle que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant* […]*, alimentation, habillement, logement, soins médicaux, services sociaux. Elle a droit à la sécurité en cas de chômage et dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance* » ; par ailleurs, le Préambule de la Constitution française de 27 octobre 1946 auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 affirme solennellement que « *tout*

[779] RIGAUDIAT Jacques. Le revenu de solidarité active : une réforme en faux-semblants. *Esprit,* janvier 2009, p. 124.

[780] ROUSSEAU Jean-Jacques. *Du contrat social*. Paris : Flammarion, 2011 [1762], 255 p.

[781] AUDIER Serge. *La pensée solidariste : Aux sources du modèle social républicain*. Paris : Presses Universitaires de France, novembre 2010, Coll. « Le Lien social », 335 p.

être humain qui se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

601. - En outre, si l'on venait à interroger la valeur juridique de ces assertions, Maryse BADEL a pertinemment pu rappeler que « *le droit à l'allocation de revenu minimum d'insertion est maintenant inscrit de façon définitive dans le droit français, et* […] *le législateur ne pourrait revenir sur le principe de ce droit sans voter une loi inconstitutionnelle. C'est donc tout au moins le droit à un revenu minimum que l'on peut qualifier de droit constitutionnellement protégé* »[782].

602. - Dès lors, on peut être rassuré sur la préservation de la portée normative du droit à des moyens convenables d'existence ayant irrigué l'évolution de nos politiques sociales. Néanmoins, un tel changement rédactionnel ne peut raisonnablement être considéré comme anodin ; il s'inscrit dans une cohérence globale du texte de loi du 1er décembre 2008 dans lequel la référence à la valeur « travail » est centrale. Or, des auteurs tels Abraham FRANSSEN y voient là une redéfinition de l'équilibre des droits et des devoirs entre les individus et la société, et, partant, un ébranlement des fondements mêmes de l'État-providence : « *depuis peu, le vocable d'« Etat social actif » - par opposition à l'« Etat-providence » - s'impose* »[783] *;* cette évolution sémantique participe, selon lui, de la diffusion de « *l'idée que l'individu est responsable de sa situation et donc peut s'en sortir, qu'il a les capacités - et l'obligation - d'être autonome, de s'intégrer* »[784]. Mais cette préoccupation ne fait déjà plus partie des questionnements entourant l'évolution du droit à des moyens

[782] Maryse BADEL,1996, *op. cit*. p. 394.

[783] FRANSSEN Abraham. L'assistant social actif. Communication d'Abraham FRANSSEN au troisième congrès de la FEWASC, 23 octobre 2003, p. 4.

[784] *Ibid.* p. 8.

convenables d'existence et déborde sur la crainte d'une contrepartie pour l'octroi de prestations.

§ 2 – Problématique de la conditionnalité et contractualisation de l'insertion

603. - En premier lieu, la pertinence des références d'une partie de la littérature scientifique tantôt à « conditionnalité », tantôt à l'avènement d'une « contrepartie » à l'octroi de droits sociaux mérite d'être discutée (1). En second lieu, dans la mesure où ces derniers semblent enserrés dans un processus de contractualisation, il importe de questionner si la référence au paradigme contractuel liant la collectivité, partie publique, et une personne privée est une qualification juridique rigoureusement tenable (2).

1. Contrepartie ou conditionnalité : identification d'une qualification

604. - Certaines affirmations doctrinales orientent régulièrement la réflexion autour du champ lexical de la « *conditionnalisation des droits sociaux* »[785] ou encore autour du terme même de « *contrepartie* » : c'est ainsi qu'Aurélien PURIERE écrit que « *le RSA constitue* […] *un changement de perspective par rapport au RMI* […] ; *la contrepartie n'est plus un simple engagement moral mais un devoir de recherche d'emploi* »[786]. Diane ROMAN affirme également que la thématique de la contrepartie présente « *un caractère inédit* » et que le paradigme de la « *dette sociale* » se voit

[785] DUMONT Daniel. Vers un Etat social «actif» ?. *Journal des tribunaux*, 2008, n° 6300, p. 135.

[786] PURIERE Aurélien. *Assistance sociale et contrepartie - Actualité d'un débat ancien*. Paris : L'Harmattan, 2008, p. 109.

balayer par le primat de la « *responsabilité individuelle* » dans la prise en charge des risques sociaux[787].

605. - Si l'on se réfère à l'étymologie du mot « contrepartie », ce dernier renvoie, en ancien français (1261), au sens d'« adversaire », correspondant à l'emploi juridique de partie. Puis, l'usage courant signifiant aujourd'hui une « chose qui s'oppose à une autre en la complétant ou en la compensant », semble être apparue pendant la Révolution française (1791)[788]. Ainsi apparaît-il clairement qu'employer le terme de « contrepartie » renvoie directement à l'idée de compensation. Or, personne ne peut soutenir de façon rigoureuse que l'Etat-providence français ait bâti ses fondations sur le principe de contreparties aux droits sociaux. La lecture de textes historiques, telle que la Constitution du 24 juin 1793 fondant la I^re^ République, témoigne de la mise en exergue de la responsabilité de la Cité auprès des nécessiteux, sans pour autant se référer à une quelconque contrepartie de la part du bénéficiaire : « *les secours sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* »[789].

606. - Par la suite, les textes fondateurs français ont pérennisé l'attribution par la société de la prise en charge des risques sociaux, à l'exemple de la Constitution du 4 novembre 1848 fondant la II^e^ République. Certes, on peut relever un renforcement, à tout le moins sur le plan formel, de la responsabilité du citoyen dans le progrès social,

---

[787] ROMAN Diane. Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des ''devoirs sociaux''. *Revue de droit sanitaire et social*, 2009, vol. 45, n°1, p. 63-64.

[788] *Le Robert - Dictionnaire historique de la langue française* sous la direction d'Alain Rey, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2010, 3 tomes, 3^e^ édition, v° contrepartie.

[789] Article 21 de la Constitution du 24 juin 1793 sur le site Internet du Conseil constitutionnel [En ligne]. Disponible sur : http://www.conseil-constitutionnel.fr.

que traduisent ses termes : « *Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République, et la République envers les citoyens* […] *Les citoyens doivent* […] *participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune ; ils doivent s'assurer, par le travail, des moyens d'existence, et, par la prévoyance, des ressources pour l'avenir* […] *La République doit* […], *par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler* ».

607. - Pour autant, on ne saurait conclure que ces références à la réciprocité et à l'effort contributif puissent stricto sensu renvoyer à ce qui relèverait d'une « contrepartie » car elles ne s'inscrivent en aucune façon dans une démarche de « compensation ». La réciprocité formellement indiquée dans nos textes fondateurs dès 1858 renvoie, selon nous, plus rigoureusement au principe de conditionnalité des droits sociaux. En effet, étymologiquement, le terme même de « condition », du latin *conditionem* traduit l'idée de « fixer, d'établir » ; il était employé en ancien français (1154-73, « *par condicion que* ») pour désigner une « *clause ou obligation dont dépend la validité ou la réalisation d'une convention, d'un contrat* »[790]. Aujourd'hui, il est d'ailleurs fréquent, pour ne pas dire systématique, qu'un texte normatif prévoit l'octroi de droits en indiquant immédiatement « dans les conditions présentement développées » ou une formule idoine. C'est en ce sens qu'il n'y a rien à redire à l'idée que l'attribution de droits à prestations soit « fixée » ou « établie » grâce à des conditions ; il est de l'essence même d'un texte juridique de renvoyer à des règles fixées et établies entre deux parties, et, dans notre illustration, entre la société et les individus, traduisant ici un processus historique voire constitutionnel d'un partage des devoirs.

[790] DE SAINTE-MAURE Benoît, Roman de Troie. Paris : L. Constans, XII^{e} siècle, 25820.

608. - Admettre ce mariage intrinsèque entre « droit » et « condition » permet d'ailleurs de réfuter le caractère novateur de la conditionnalité des droits sociaux que véhiculent inopportunément certains auteurs arguant une « *mise sous conditions des aides publiques* » et concluant à une perte du caractère inconditionnel des droits[791].

609. - Dans le champ de l'assurance sociale, l'accord interprofessionnel du 31 décembre 1958 créant une assurance-chômage en France a mis en place un système de cotisations sociales pour financer le versement de revenus de remplacement en cas de perte d'emploi ; ce faisant, cela témoigne bel et bien d'une connexion entre le financement et l'indemnisation contre le chômage ; dit autrement, il ne saurait exister une telle couverture sociale si cette dernière n'était pas conditionnée par la perception de cotisations.

610. - Il en est de même dans le champ de l'assistance sociale : la loi du 1er décembre 1988 créant le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) met à charge des bénéficiaires de cette garantie de ressources la nécessité d'accomplir des efforts en termes de réinsertion : « *L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national* »[792] ; la personne-bénéficiaire du RMI « *s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle* »[793].

---

[791] DE NANTEUIL-MIRIBEL Matthieu, POURTOIS Hervé, L'Etat social actif : une réponse au défi de l'intégration par le travail ?. *L'État social actif* / Pascale VIELLE, Philippe POCHET et Isabelle CASSIERS (dir.). p. 323.
Notons cependant, à leur décharge, que ces deux auteurs sont respectivement sociologues et philosophes de formation ; de fait, il leur importe davantage de montrer à voir l'idée que les systèmes juridiques nationaux tendent à accroître la responsabilité individuelle dans la prise en charge des risques sociaux au détriment de la collectivité que d'opérer une analyse juridiquement étayée avec des distinctions normatives strictes.

[792] Article 1er de la loi du 1er décembre 1988.

[793] *Ibid.* Article 2.

611. - On le voit, la thématique d'un basculement inédit de l'inconditionnel au conditionnel qu'aurait opéré la dynamique d'activation des droits sociaux est difficilement admissible. S'il y a sans nul doute un changement de paradigme tenant à ce que la « valeur travail » soit le centre de gravité de la protection sociale et l'inactivité l'exception, ce processus n'est pas allé – du moins en France – jusqu'à l'admission d'une contrepartie à l'octroi de prestations, que concrétiserait l'obligation d'exercer un travail ou une activité d'intérêt général[794].

612. - Pour autant, le renouvellement du contrat social français, ainsi que nous l'avons démontré, a une réalité certaine du fait du mélange de mécanismes assistanciels sur le plan institutionnel et d'une regrettable fragmentation des statuts juridiques des personnes. Une telle rénovation du modèle social français est d'autant plus critiquable qu'elle semble n'intégrer que le visage libéral de la dynamique d'activation, omettant ainsi la nécessité d'un véritable programme parallèle de formation et d'accompagnement dans l'emploi.

2. Une contractualisation de l'insertion

613. - C'est dès l'élaboration de la convention d'assurance-chômage du 1er janvier 2001 relative à « l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage » qu'est apparu le paradigme contractuel dans le régime d'indemnisation. S'inspirant d'une proposition du MEDEF, dévoilée en avril 2000, plaidant pour l'instauration d'un « *contrat d'aide au retour à l'emploi* » (CARE) comportant des obligations strictes

[794] On se souvient que le député UMP Laurent WAUQUIEZ, chef de file de « La Droite sociale », avait annoncé le 8 mai 2011 son souhait d'imposer cinq heures hebdomadaires de travaux d'intérêt général en contrepartie du RSA. Cependant, les désaccords suscités sur cette proposition personnelle au sein de la majorité politique d'alors n'avaient pas conduit au dépôt d'une proposition de loi ou d'un amendement. Depuis, le Président de l'UMP, Jean-François COPE, a repris cette idée à son compte, la défendant récemment encore dans la presse dans un entretien accordé au *Figaro Magazine* le 22 août 2013.

assorties de sanctions[795], la convention reprend de façon « *euphémisée* »[796] l'idée de contractualiser les relations entre les demandeurs d'emploi et le régime d'indemnisation avec l'adoption du « Plan d'aide au retour à l'emploi » (PARE).

614. - Le PARE formalise les droits et obligations des demandeurs d'emploi pouvant bénéficier d'une indemnisation résultant des dispositions légales et réglementaires, ainsi que les engagements de l'ANPE et de l'Unédic. Le demandeur d'emploi s'engage, dans le cadre d'un projet d'action personnalisé (PAP) signé par lui et par l'ANPE[797], à réaliser un certain nombre d'actions tenant à l'évaluation de ses capacités professionnelles, à des entretiens réguliers réalisés dans l'objectif d'un accompagnement personnalisé, aux actions définies en commun dans le PAP et, enfin, à effectuer des actes positifs de recherche d'emploi. Le texte du préambule de la convention du 1er janvier 2001 fait d'ailleurs directement référence au paradigme contractuel : « *considérant* […] *la nécessité d'apporter une aide personnalisée aux demandeurs d'emploi et l'utilité de contractualiser les engagements du demandeurs d'emploi et du régime d'indemnisation* ».

615. - Pour autant, le juriste ne peut qu'être frappé d'une telle référence à ce cadre conceptuel du fait de la relation intrinsèquement asymétrique entre le régime d'indemnisation et le demandeur d'emploi. A cet égard, on ne peut qu'approuver la décision rendue par le Tribunal de Grande Instance de Paris en date du 2 juillet 2002, qui, intervenant après la validation du dispositif opérée par le Conseil d'Etat en date

[795] ADAM Gérard. La refondation sociale aux prises avec le réel, *Droit social*, janv. 2001, p. 3.

[796] LAFORE Robert. A propos de la convention du 1er janvier 2001 : où en est le paritarisme ?, *Droit social* n°4, avril 2001, p. 347.

[797] Article 15 du règlement annexé à la convention du 1er janvier 2001.

du 11 juillet 2001[798], a rejeté le caractère contractuel du PARE : « *La signature d'un tel document ne peut être considérée comme une contractualisation des rapports entre l'allocataire et l'Assedic et l'ANPE, les engagements pris, à cette occasion, n'étant que le rappel des obligations voulues par le législateur* »[799].

616. - Malheureusement, c'est fort imprudemment que le Tribunal de Grande Instance de Marseille a tout au contraire attribué la qualification juridique de contrat dans un arrêt en date du 15 avril 2004. Se référant à un double engagement réciproque que caractériserait le PARE – respecter les engagements souscrits avec l'ANPE au titre du PAP pour le demandeur d'emploi et, pour l'Assédic, verser l'allocation chômage initialement prévue[800] en contrepartie du respect de cet engagement –, le TGI a considéré que « *l'interdépendance de ces deux obligations réciproques souscrites par deux personnes de droit privé caractérise la formation d'un contrat synallagmatique, chacun des engagements étant la cause de l'autre* » [801].

617. - Plus récemment, dans une ordonnance du 11 septembre 2012, dans le cadre de la procédure d'urgence du référé-liberté et pour une affaire dans laquelle un demandeur d'emploi reprochait à Pôle Emploi de ne pas l'avoir correctement accompagné, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a enjoint Pôle

[798] Conseil d'Etat, 11 juillet 2001, *Syndicat Sud Travail et autres* ; Liaisons sociales, Bref social n° 13441, 13 juillet 2001. On lira sur ce point la publication de Xavier PRETOT : De la convention du 1er janvier 2001 et de son agrément par la puissance publique - quelques observations -..., *Dr. soc.* 2001, p. 364.

[799] TGI Paris, 2 juill. 2002, D. 2003, Somm. 2923, obs. Y. ROUSSEAU.

[800] Notons, pour mieux comprendre le contexte, que les partenaires sociaux ont signé un avenant en date du 27 décembre 2002 à la convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001, repris et confirmé dans la nouvelle convention d'assurance chômage applicable au 1er janvier 2004, et se caractérisant par une réduction des durées d'indemnisation des demandeurs d'emploi de 30 à 23 mois dans certains cas, et de 15 à 7 mois dans d'autres. C'est cette modification qui a donné lieu à ce que les médias ont qualifié d'« affaire des recalculés », ces derniers ayant argué en justice le caractère contractuel du PARE qu'ils avaient signé à l'époque.

[801] TGI Marseille, 15 avril 2004, n° RG 04/02019, Eric Lazari et 36 autres c/ l'Assedic Alpes Provence - l'Unedic.

Emploi à : « *recevoir Mr X., chômeur, dans les huit jours, de mettre à jour son projet personnalisé d'accès à l'emploi, de le rencontrer de manière régulière dans le respect des directives de fonctionnement fixées par cette institution en lui proposant toute offre, toute formation utile, ou toute reconversion, au regard de la situation du marché du travail et de la situation propre de l'intéressé* »[802].

618. - Au plan juridique, la qualification de ce montage est au cœur des questionnements de la doctrine. Ainsi, Philippe MARTIN a estimé que « *pas plus que le PARE ne constitue un contrat de droit privé (où est la liberté contractuelle ?), ce genre d'engagement « gigogne » ne saurait constituer une stipulation pour autrui. Ces relations complexes ne se comprennent que dans le schéma d'un remodelage du service public de l'emploi* […]. *Dans cette optique, le PARE constitue essentiellement un document à vocation « pédagogique »*[803]. Pour Gérard LYON-CAEN, « *le droit au revenu de remplacement, qui découlait des cotisations versées, au cours de l'activité professionnelle, n'est plus garanti ; il est subordonné à une prise d'engagement précis*

[802] Tribunal administratif de Paris, 11 septembre 2012, ordonnance n°1216080/9.
Si cette décision a finalement été annulée un mois plus tard par le Conseil d'État pour un motif procédural (« *la situation dans laquelle* [Monsieur X] *se trouve ne saurait, quelles que soient les difficultés qu'il rencontre, faire apparaître, compte tenu des attributions confiées par la loi à Pôle Emploi, une situation d'urgence caractérisée dans les relations de l'intéressé avec cette institution, permettant au juge des référés, de prendre, dans un délai de quarante-huit heures, des mesures de sauvegarde utiles* », Conseil d'Etat, Juge des référés, 04 octobre 2012, n°362948), la référence du juge du fond « *aux attributions confiées par la loi à Pôle emploi* » est essentielle.
Cet individu, accompagné de cinq autres demandeurs d'emploi, a saisi au cours de l'été 2013 le Tribunal administratif de Paris, dans le cadre de la voie judiciaire normale, avec un recours en indemnisation devant Pôle emploi pour non-respect de son obligation de suivi.

[803] MARTIN Philippe. La convention d'assurance-chômage du 1er janvier 2001 : le droit au revenu de remplacement en question, *Droit ouvrier*, mars 2002, p. 105.

de la part du chômeur [...] *la cause de la somme d'argent [l'allocation chômage] qu'il reçoit n'est pas la réalisation du risque* [...] *c'est l'engagement qu'il souscrit* »[804].

619. - Les propositions tenant à la qualification du PARE sont d'autant plus importantes qu'elles rappellent les interrogations formulées lors de l'avènement du contrat d'insertion lié au RMI[805]. Or, la formulation du législateur relative à cet instrument semblait montrer une volonté de ne pas faire du RMI une simple allocation d'assistance mais un dispositif global à même d'aider la personne au moyen d'un projet d'insertion : « *il comporte, selon la nature du parcours d'insertion qu'ils sont susceptibles d'envisager ou qui peut leur être proposé, une ou plusieurs des actions concrètes suivantes : 1° Des prestations d'accompagnement social ou permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale ; 2° Une orientation, précédée le cas échéant d'un bilan d'évaluation des capacités de l'intéressé, vers le service public de l'emploi ; 3° Des activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer leurs compétences professionnelles ou à favoriser leur insertion en milieu de travail ; 4° Un emploi aidé, notamment un contrat insertion-revenu minimum d'activité, ou une mesure d'insertion par l'activité économique ; 5° Une assistance à la réalisation d'un projet de création ou de reprise d'une activité non salariée. Le contrat d'insertion comporte également, en fonction des besoins des bénéficiaires, des dispositions concernant : a) Des actions permettant l'accès à un logement, au relogement ou l'amélioration de l'habitat ; b) Des actions visant à faciliter l'accès aux soins, les soins de santé envisagés ne pouvant pas, en tant que tels, être l'objet du contrat d'insertion. Il fait l'objet d'une évaluation régulière*

[804] LYON-CAEN Gérard. Un agrément, source de quelques désagréments..., *Dr. soc.* 2001, p. 377. V. également SUPIOT Alain. La valeur de la parole donnée [à propos des chômeurs « recalculés »], *Dr. soc.* 2004, p. 541 ; LANGLOIS Philippe. Les étranges tribulations des « recalculés » et autres demandeurs d'emploi dans le droit français, *Dr. soc.* 2004, p. 762.

[805] Loi n° 88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, JO du 3 décembre 1988, p. 15119.

donnant lieu éventuellement à un réajustement des actions précédemment définies »[806].

620. - Lorsqu'on rapproche la nature de ce contrat d'insertion lié au RMI à celle conférée par la convention d'assurance-chômage du 1er janvier 2001 au PARE, un certain parallélisme apparaît. La même volonté législative d'un accompagnement vers l'insertion s'en dégage, le texte de 2001 indiquant que « *le demandeur d'emploi s'engage, dans le cadre d'un projet d'action personnalisé* [PAP] *signé avec l'ANPE, en fonction de son degré d'autonomie en matière de recherche d'emploi, à participer : - à l'évaluation de ses capacités professionnelles, - aux entretiens réguliers réalisés en vue d'un accompagnement personnalisé, - aux actions définies en commun dans un PAP, et notamment formation-adaptation, qualifiante ou réorientation, - à effectuer des actes positifs de recherche d'emploi* ».

621. - De l'analyse de ces deux instruments, relevant pour l'un du champ assistantiel, pour l'autre du champ assurantiel, se manifeste une même logique : « *au droit-créance de percevoir un revenu minimum correspond un devoir de déployer des efforts pour que la période de perception de ce revenu dure le moins longtemps possible. Autrement dit, un devoir de se mettre en condition pour subvenir à ses propres besoins par une activité rémunérée, et de ne plus dépendre des allocations versées* »[807] ; et, dans le champ assurantiel, les auteurs d'indiquer que « *l'assurance-chômage a pris acte de ce cadre contractuel, démontrant qu'il était contraignant pour les deux parties. Mais les dispositions* […] *manifestent bien, derrière la fiction de la*

[806] Article L. 262-38 du Code de l'action sociale et des familles tel qu'issu par l'article 24 de la loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

[807] MESSU Michel, DESTREMAU Blandine. L'affaire des 'recalculés' ou comment peut se construire une nouvelle catégorie de l'administration sociale, Communication « Protection Sociale, Politiques Sociales et Solidarité » faite à l'occasion du Congrès *Les politiques sociales en Europe : concept, comparaisons, enjeux*, Université Paris V, 17 juin 2005.

liberté de contracter[808]*, l'inégalité entre les parties* ». En somme, c'est le souhait d'un engagement sinon juridiquement contraignant, du moins moralement injonctif qui transparaît dans la prose législative.

622. - Sur le plan des principes, il serait sans nul doute préférable de faire de ces instruments installés dans le fauteuil de la conditionnalité, non pas des contrats dont on a vu qu'ils ne pouvaient sérieusement recevoir cette qualification, mais des droits complémentaires. De sorte, l'allocation chômage, basée sur le principe contributif, s'éloignerait d'une représentation contractuelle fort importunément conférée ici ou là, et les actions visant au retour à l'emploi définies avec le SPE s'apparenteraient à un droit complémentaire à l'indemnisation[809].

623. - Une telle qualification s'inscrirait d'ailleurs dans le sillage du droit applicable, qui confère une assise législative à l'obligation de suivi des demandeurs d'emploi pesant sur Pôle emploi. L'article L. 5411-6 du Code du travail précise en effet que : « *Le demandeur d'emploi immédiatement disponible pour occuper un emploi* ***est orienté et accompagné dans sa recherche d'emploi*** *par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* ». De même, est codifiée l'obligation d'élaborer et de mettre à jour le PPAE avec la personne concernée, ce qui suppose de la rencontrer de manière régulière et de lui proposer une offre valable d'emploi, une formation utile, une reconversion, etc. : « ***Un projet personnalisé d'accès à l'emploi est élaboré et actualisé conjointement par le demandeur d'emploi et l'institution*** *mentionnée à*

[808] Sur l'articulation entre liberté et employabilité, on se reportera à l'éclairante publication suivante : MARTIN Philippe. La convention d'assurance-chômage du 1er janvier 2001 : le droit au revenu de remplacement en question, *Droit ouvrier*, mars 2002, not. p. 107-108.

[809] V. FREYSSINET Jacques. Plein emploi, droit au travail, emploi convenable, *La Revue de l'IRES*, n°34, 2000/3, p. 27. L'auteur voit notamment dans le droit d'obtenir un emploi consacré à l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 le fondement de la prise en charge financière des sans-emploi.

l'article L. 5312-1 ou, lorsqu'une convention passée avec l'institution précitée le prévoit, un organisme participant au service public de l'emploi »[810] ; « ***Le projet personnalisé d'accès à l'emploi est actualisé périodiquement****. Lors de cette actualisation, les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi sont révisés, notamment pour accroître les perspectives de retour à l'emploi* »[811].

624. - Les mêmes réflexions trouvent également toute leur pertinence dans le champ assistantiel. Ainsi, à l'insertion, qui est *stricto sensu* un droit-créance, s'adosserait un droit pour l'allocataire d'élaborer avec la collectivité un projet comportant un certain nombre de démarches et de comportements à même de l'aider à rompre avec sa situation d'exclusion. Un tel souhait avait d'ailleurs été formulé par le Professeur Michel BORGETTO lors de l'avènement du RMI en droit de la protection sociale, un dispositif qui se révélait selon lui assez critiquable au regard de l'articulation des droits et des devoirs, car il mettait tout à la fois en présence un droit individuel (à l'allocation), un devoir individuel (à l'insertion), un devoir social (d'insertion), tout en niant l'existence d'un droit individuel à l'insertion, puisqu'aucun recours spécifique au profit de l'allocataire qui ne se voyait rien proposer en termes d'insertion sociale et professionnelle n'avait été prévu[812].

625. - Mais on ne se situe là déjà plus dans un simple problème de qualification des instruments de l'activation et c'est le regard de la Cité toute entière sur la personne précaire qui est plus fondamentalement en jeu. Ainsi que le rappelle le philosophe et Professeur Jean-Marc TRIGEAUD, il importe au Droit de se poser la

[810] Article L. 5411-6-1 du Code du travail.

[811] Article L. 5411-6-3 du Code du travail.

[812] BORGETTO Michel. L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale, *RDSS* 2009, p. 5.

question, en toutes circonstances et pour toute situation, « *de savoir si les biens, les choses, et d'abord l'identité des personnes juridiques qu'il nomme, sont respectés dans leur définition, ordonnés à leurs finalités intrinsèques, à leur dignité propre* »[813].

[813] TRIGEAUD Jean-Marc. *Personne, Droit, Existence*. Ed. Bière, Paris 2009, p. 165.

CHAPITRE II.

La portée du renouvellement du contrat social

626. - C'est surtout parce qu'elle participe d'une politique sociale reposant davantage sur la conditionnalité pour l'octroi de prestations, sur le morcellement des statuts individuels et sur la généralisation de sanctions plus sévères que la logique d'activation voit sa généralisation critiquée.

627. - Dans un système juridique français où la protection sociale tend à être conçue de manière « passive », ayant développé des dispositifs de sortie de l'emploi (d'indemnisation) et accueillant ceux ne pouvant en bénéficier dans un régime de solidarité (assistance), l'activation semble en effet contrarier la protection sociale (Section I) en renouvelant de manière inédite le contrat social. Pour autant, il faut envisager l'hypothèse selon laquelle la dynamique d'activation pourrait contribuer à reconsidérer la protection sociale (Section II) par la réaffirmation ou la reformulation de questions fondamentales tenant à la solidarité.

Section I :

La protection sociale contrariée par la dynamique d'activation

628. - La diffusion du concept d'activation dans les dispositifs de protection sociale a conduit à engager avec les personnes concernées des « parcours », sur fond d'une volonté formalisée de « contractualisation » et en référence à un modèle pluraliste fondé sur une logique d'auto-normalisation, tirant le drap sur le modèle antérieur où coexistaient : un statut d'activité (salariat, fonction publique, statut d'indépendant…), une indemnisation commune des individus au regard de leur distance par rapport à cette norme sociale, le jeu du droit dérivé rattachant les ayants-droits à l'actif et les dispositifs de prise en charge des autres populations.

629. - Une telle mutation a incontestablement contrarié la protection sociale en contribuant à désorganiser les statuts juridiques des personnes (§1), et, fondamentalement, à métamorphoser l'ensemble du système de protection sociale par un brouillage des logiques assurantielles et assistantielles (§2). L'analyse de la mesure de cette transformation est une tâche essentielle si l'on entend saisir l'ampleur de la portée du renouvellement du contrat social.

§ 1 - Le concept de solidarité active, source de désorganisation des statuts juridiques des personnes

630. - La généralisation du concept de solidarité active emporte avec elle la création de statuts juridiques multiples, alors même que ses promoteurs ont défendu la nécessité de sortir d'une telle logique. Cette fragmentation du cadre juridique s'appliquant aux personnes n'affecte pas seulement les travailleurs modestes, à qui est offerte le droit de bénéficier d'un complément de revenus au moyen du RSA-activité (A) ; elle affecte également les bénéficiaires de l'assistance sociale entre eux, renvoyés dans un statut juridique en fonction de leur orientation, celle-ci délimitant alors les « droits et devoirs » qui leur incombent. Dès lors, on peut parler d'une institutionnalisation de différences de traitement dans le champ de l'assistance (B).

A. Une dilution du statut professionnel des travailleurs dans l'assistance[814]

631. - C'est ici la question du statut du « *frottement des allocataires qui vont cumuler activité et revenu avec le système du marché de l'emploi* »[815] qui nous interpelle. En effet, en articulant des prestations d'assistance et des revenus d'activités, le dispositif du RSA-activité emporte avec lui le risque d'une institutionnalisation d'un sous-salariat déguisé. Aussi la conséquence pourrait-elle être, selon Serge PAUGAM, de développer une « *formule d'infériorisation d'une partie de la main d'œuvre* », et partant, d'une « *marginalisation durable d'une franche des salariés* » ; en clair, des travailleurs pauvres voués à demeurer des

[814] Cette réféence est celle de LAFORE Robert. Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance ?. *Revue de droit sanitaire et sociale*, n° 2, 2009, p. 230.

[815] DELALANDE Nicolas, Pauvreté et solidarité : entretien avec Serge PAUGAM. *La Vie des idées*, 30 mai 2008 [En ligne]. 2008 [réf. Du 13 mai 2013]. Disponible sur : http://www.laviedesidees.fr/Pauvrete-et-solidarite-entretien.html.

« *salariés de seconde zone* ». Sur le plan empirique, ce phénomène pourrait trouver une réalité en termes de limitation des hausses de salaires des travailleurs allocataires du RSA-activité : ce dispositif pourrait amener certains employeurs à ne pas augmenter leurs salariés, pour l'essentiel rémunérés au SMIC horaire, au motif qu'ils disposent par ailleurs du RSA leur procurant un complément de salaire appréciable.

632. - Certes, on ne saurait nier que le subventionnement de salaires modestes par des aides de l'assistance n'est pas nouveau ; néanmoins, là où cette possibilité demeurait l'exception, l'actuel dispositif du RSA-activité rassemble dans une même institution un statut juridique intermédiaire, et, partant, « *accompagne la précarisation du statut professionnel des travailleurs les moins qualifiés* » ; *en sa qualité de complément fiscalisé de ressources,* [il] *vient donc diluer les statuts professionnels dans l'assistance* »[816].

633. - A titre comparatif, cette prestation de solidarité active rappelle les caractéristiques d'un mécanisme anglo-saxon fort ancien, mis en place par la « loi de Speenhamland » de mai 1795, et qualifié par l'historien George BOYER d'« *assurance sociale avant l'heure* » ou encore de « *welfare state en miniature* »[817]. Comme nous l'avons expliqué dans nos développements précédents[818], ce dispositif consistait à allouer un revenu minimum aux pauvres dans chaque paroisse grâce à l'octroi d'un complément de ressources indexé sur le prix du pain (ou du blé) et sur la taille de la famille à prendre en charge. Ce revenu, tiré des recettes de l'impôt des pauvres (*poor*

[816] *Ibid.* LAFORE Robert, 2009.

[817] BOYER George, An Economic Model of the English Poor Law Circa 1780-1834. *Explorations in Economic History*, 1985, vol. 22, n° 2, p. 129-167.

[818] V. *supra.*

rates), était accordé en supplément du salaire versé lorsque celui-ci ne suffisait pas à assurer l'existence du travailleur[819].

634. - Or, ce mécanisme, interrompu en 1834, n'a pas été exempt de critiques, telles que celles relatées par l'historien de l'économie Karl POLANYI, arguant qu'il ne préservait le modèle économique traditionnel de la société rurale qu'au détriment de la création d'un marché du travail concurrentiel dans l'Angleterre du XVIII[e] siècle et qu'il incitait les employeurs à faire baisser les salaires au-dessous du seuil de subsistance[820].

635. - Dans le cas du RSA-activité, le niveau de ressources garanti dépend du montant des revenus d'activité perçus et de la composition du foyer ; ce montant, déterminé par décret[821], est actuellement égal à la somme de 62 % des revenus d'activité du foyer et du RSA-socle correspondant à la composition de la famille[822]. Ainsi par exemple, pour un couple avec 2 enfants à charge, percevant un salaire mensuel de 1 180 €, le montant minimum de ressources est égal à (1 180 € x 62 %) + 1 014,84 € = 1 746,44 € ; le montant du RSA est alors égal à ce montant minimum garanti moins le salaire perçu : 1 746,44 € – 1 180 € = 566,44 €. Si le couple dispose de ressources autres que celles tirées d'activités professionnelles (allocations chômage,

[819] MACKAY Thomas. History of the English Poor Law. Londres : Frank Cass, 1967, vol. 3, p. 230.

[820] POLANYI Karl, The Great Transformation. 1944 ; traduction française : *La Grande Transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, trad. Catherine MALAMOUD et Maurice ANGENO, préfacé par Louis DUMONT, Bibliothèque des sciences humaines, Gallimard, Paris, 420 pages, 1983.

[821] Article L. 262-3, alinéa 1 du Code de l'action sociale et des familles.

[822] Articles L. 262-2, L. 262-9, R. 262-3, D. 262-4 du Code de l'action sociale et des familles ; décret n° 2012-1488 du 28 décembre 2012 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

indemnités journalières, aide au logement…), le montant du RSA effectivement versé est égal à la différence entre le RSA calculé ci-dessus et ces ressources[823].

636. - Sous réserve de ces particularités, dans le cas des personnes seules sans enfant, les revenus du travail inférieurs à 1230 € mensuels sont ainsi bonifiés par l'Etat (et tous ceux inférieurs à 1850 € pour les couples sans enfant)[824]. Aussi peut-on craindre un encouragement donné aux entreprises à ne pas augmenter les salaires des travailleurs modestes, en offrant des emplois qui, par leur durée de temps de travail et leur rémunération horaire, n'excèderaient pas 1230 € nets mensuels, soit un peu plus du SMIC dans le meilleur des cas[825].

637. - Pour autant, on ne saurait grossir le trait de cette éventuelle dichotomie entre salariés ne bénéficiant pas d'un supplément de revenus octroyé par la solidarité nationale sur leur rémunération mensuelle et ceux vivant d'une combinaison systématique de leurs revenus d'activité avec des prestations d'assistance parce qu'ils seraient victimes d'une absence de volonté de l'employeur d'augmenter leur rémunération. En effet, le principe « à travail égal, salaire égal » s'applique en droit social, selon lequel l'employeur est tenu à une égalité des rémunérations pour l'ensemble des salariés placés dans une même situation.

638. - Posé pour la première fois dans un arrêt de principe de la chambre sociale de la Cour de cassation en date du 29 octobre 1996 (*Cass. soc. 29 octobre 1996, n° 92-43.680, Sté Delzongle c/ Ponsolle*), cette règle s'impose dans la situation de salariés effectuant le même travail et ayant des fonctions identiques au sein de l'entreprise.

[823] Par exemple, si le couple dispose d'une aide au logement, le forfait logement est déduit et le montant du RSA effectivement versé est égal à 422,92 € (566,44 € - 143,52 €).

[824] Montant des plafonds de revenus valides pour l'année 2003 (CAF).

[825] Taux brut fixé au 1er janvier 2013 à 9,43 € ; montant mensuel net du SMIC établi par l'INSEE pour 35 heures de travail par semaine (151,67 heures par mois) après déduction de la CSG et CRDS (indicatif) : 1120 € pour 2013.

Clairement, l'employeur doit être en mesure de justifier toute différenciation de traitement. A ce titre, la Cour de Cassation se montre assez rigoureuse dans son contrôle de la justification d'une différence de traitement entre deux salariés qui ne sont *a priori* pas placés dans une situation identique[826]. Ainsi a-t-elle estimé que la justification d'une différence de traitement devait s'apprécier en tenant compte de l'avantage en cause : « *la seule différence de catégorie professionnelle ne saurait en elle-même justifier, pour l'attribution d'un avantage, une différence de traitement entre les salariés placés dans une situation identique au regard dudit avantage, cette différence devant reposer sur des raisons objectives dont le juge doit contrôler la réalité et la pertinence* » *(*Cass. soc. 20 février 2008, n° 05-45.601*).* En ce sens, ainsi que l'indique le Professeur Jacques BARTHELEMY, l'égalité de traitement doit s'entendre plus largement que l'égalité des seuls salaires : elle appelle à recouvrir « *l'ensemble des conditions de rémunération, d'emploi, de travail, de formation ainsi que des garanties sociales ; en résumé* […] *tous les avantages individuels et collectifs, objets de négociation collective au sens de l'article L. 2221-1 du Code du travail* »[827].

639. - Certes, l'employeur aura toujours la liberté de recruter un bénéficiaire du RSA et de l'affecter à des tâches ordinaires ou répétitives, peu gratifiantes, afin

---

[826] Certes, on pourrait ici arguer que la Cour de cassation justifiait auparavant les différences de rémunération prévues dans un accord par la notion de « *parcours professionnel* » des salariés (Cass. soc., 3 mai 2006, n° 03-42.920), et, partant, l'employeur aurait pu à l'avenir s'engouffrer dans cette permissivité pour contraindre les rémunérations de ses salariés percevant le RSA-activité.

Néanmoins, en 2009 la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence en considérant qu'il n'existait aucune raison objective pertinente justifiant la disparité de traitement : « *aucun élément tenant à la formation, à la nature des fonctions exercées ou à l'ancienneté dans l'emploi ne distinguant les salariées qui se trouvaient dans une situation identique et que l'avancement plus rapide de celles qui avaient été promues assistantes sociales après le 1er janvier 2003, date d'entrée en vigueur du protocole d'accord du 14 mai 1992, n'était que la conséquence des modalités d'application du reclassement des emplois, défavorables aux salariées nommées dans ces fonctions avant l'entrée en vigueur du protocole* » *(*Cass. soc., 4 février 2009, n°07-41.406*).*

[827] BARTHELEMY Jacques, Le principe d'égalité de traitement. *Semaine Sociale Lamy*, n° 1439, supplément du 29 mars 2010.

d'écarter totalement l'application du principe juridique d'égalité de traitement, ce qui donnerait ainsi pleinement raison aux craintes formulées par Serge PAUGAM d'une « *formule d'infériorisation d'une partie de la main d'œuvre* » et de « *marginalisation durable d'une franche des salariés* »[828]. Pour autant, hormis cette hypothèse, on ne saurait nier la pertinence du principe d'égalité de traitement en droit social comme garde-fou à même de relativiser les effets pervers éventuels que les dispositifs de subvention des revenus d'activités faibles provoqueraient chez certains employeurs.

640. - Cela étant, il n'en reste pas moins que l'application du concept de « solidarité active » aux travailleurs, devenant 'travailleurs-allocataires', participe assurément d'une reconfiguration des cadres juridiques de l'emploi, comme l'entrevoyait déjà pertinemment le Professeur Alain SUPIOT il y a quelques années : « *les politiques publiques d'insertion par le travail constituent le troisième et dernier facteur de transformation de l'identité professionnelle. Ces politiques procèdent de l'observation des vertus intégratrices du travail salarié, qu'elles cherchent à mettre en œuvre de façon délibérée au profit de catégories sociales menacées de marginalisation. On pense bien sûr ici aux politiques de lutte contre le chômage* »[829]. Dès lors, l'étude d'une telle nature juridique de la relation de travail soulève une difficulté juridique : comment la reconnaissance de la dimension personnelle du travail peut-elle sans cesse s'accroître alors même que se généralise un processus d'articulation entre protection sociale et activité professionnelle, éloignant ainsi le salarié d'un droit sur l'objet, sur les tâches à accomplir, sur les méthodes pour y parvenir, etc. puisque seule sa rémunération constitue le substrat de la relation de travail ?

[828] PAUGAM Serge, *op. cit.*, p. 267.

[829] SUPIOT Alain, *op. cit.*, p. 94.

641. - En effet, la dimension personnelle du travail constitue un solide paradigme du Droit. Elle se décline ainsi par la reconnaissance du caractère *intuitu personae* du contrat de travail inscrit dans le Code civil[830]. On la retrouve également en droit des biens avec la reconnaissance des droits des salariés sur leur œuvre que sont les droits de la propriété intellectuelle et artistique[831] et de la propriété industrielle[832]. Enfin, pour la grande masse des salariés qui n'ont pas pour tâche l'émergence de brevets ou autres inventions, le droit du travail reconnaît malgré tout, lui aussi, la personne dans l'exécution du travail avec le droit d'expression des salariés[833] ou encore avec le droit à la qualification professionnelle[834].

642. - Clairement, la dynamique d'activation affectant les politiques publiques, consistant à introduire ou à accroître les liens juridiques entre la couverture sociale et l'activité professionnelle, éloigne les principes juridiques sur lesquels s'appuyait l'idée que le travail incorpore nécessairement quelque chose de la personne du travailleur, les offres d'emplois proposées aux bénéficiaires du RSA, qui sont autant de travailleurs pauvres, s'apparentant sur le plan empirique davantage à des activités ordinaires ou répétitives, périphériques ou peu gratifiantes. Ainsi est-ce sans nul doute en ce sens qu'il faut comprendre les craintes formulées par Serge PAUGAM ou

---

[830] Notons que le caractère *intuitu personae* dans le contrat de travail a fait l'objet de discussions doctrinales (v. règle de maintien des contrats de travail avec le nouvel employeur en cas de transfert d'entreprise par ex.). V. sur ce point : BENARD Emmanuel. *Restructurations et droit social.* 2e édition. Paris : Ed. Liaisons, 2006, p. 59-60.

[831] Loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique puis loi n° 92-597 du 1er juillet 1992 relative au Code de la propriété intellectuelle.

[832] Loi n° 68-1 du 2 janvier 1968 tendant à valoriser l'activité inventive et à modifier le regime des brevets d'invention, modifiée par la loi n°78-742 du 13 juillet 1978 ; Loi n° 92-597 du 1er juillet 1992.

[833] Loi du 4 Août 1982, dite « loi Auroux » sur le droit d'expression des salariés » ; article L. 2281-1 et s. du Code du travail.

[834] Loi n°90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue ; article L. 6314-1 du Code du travail.

encore celles de Robert LAFORE indiquant que le RSA-activité « *accompagne la précarisation du statut professionnel des travailleurs les moins qualifiés en la subventionnant* »[835].

643. - Dès lors, cette fragmentation à l'œuvre du statut professionnel des travailleurs n'est pas sans conséquence sur le droit collectif du travail, qui s'en trouve bouleversé. Là où antérieurement des droits façonnant l'identité de la personne dans l'exécution du travail était attaché à un statut professionnel commun à tous les travailleurs et que ceux qui étaient durablement dépourvus d'activité relevaient du champ de l'assistance sociale, une figure de « l'inséré permanent » se dessine, jouissant d'un statut juridique intermédiaire à cette dichotomie traditionnelle, où la rémunération devient alors le principal substrat de la relation de travail et le pivot du système, l'objet de travail s'éloignant ainsi d'une conception en faisant une 'œuvre' personnelle, à l'instar de formes d'emplois semblables se généralisant Outre-Rhin, les « mini-jobs » allemands[836].

644. - Cette redéfinition des figures juridiques et des statuts professionnels n'affecte pas seulement la figure du travailleur ; elle est également à l'œuvre entre bénéficiaires du RSA eux-mêmes.

B. L'institutionnalisation de différences de traitement dans le champ de l'assistance

645. - Dans nos développements précédents, nous avons relevé et examiné cette répartition des bénéficiaires du RSA qu'opérait la loi du 1er décembre 2008, les

[835] LAFORE Robert, 2009, *op. cit*. p. 267.

[836] V. *supra* nos développements sur ce point.

appelant à être inscrits soit dans le sillage d'une orientation sociale, soit dans celui d'une orientation professionnelle ou bien dans une perspective socioprofessionnelle. De fait, il ne s'agit pas de revenir sur ces éléments mais bel et bien de considérer la problématique que pose la logique de « solidarité active », qui est celle de la place dévolue à la responsabilité individuelle dans la détermination des situations juridiques des bénéficiaires.

646. - Ainsi, là où le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) indifférenciait les bénéficiaires en les enserrant dans le cadre juridique commun que constituait le « contrat d'insertion », le Revenu de Solidarité Active (RSA) affecte des statuts à chaque type d'allocataire et, ce faisant, renforce le « *métissage des techniques* » issues du droit civil et du droit social[837]. C'est ainsi que les allocataires du RSA qui n'ont pas d'emploi ou qui ne tirent de leur travail que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret sont astreints à l'obligation de « *rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* »[838].

647. - Ensuite, les allocataires devant signer un contrat sont orientés « *de façon prioritaires* » vers Pôle emploi ou vers un organisme de placement[839], et sont donc administrativement inscrits comme demandeurs d'emploi, et, partant, signent comme les autres demandeurs un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). En conséquence, depuis la loi n°2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, pèsent sur les personnes l'obligation de procéder à

[837] On lira avec intérêt les clarifications proposées par BORGETTO Michel, LAFORE Robert : L'Etat-providence, le droit social et la responsabilité. *Lien social et politiques*, 2001, n° 46 : La responsabilité, au-delà des engagements et des obligations, p. 38.

[838] Article L. 262-28 du Code de l'action sociale et des familles.

[839] Article L. 262-29, 1°, du Code de l'action sociale et des familles.

des « *des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise* »[840], celle consistant à « *accepter les offres raisonnables d'emploi telles que définies aux articles L. 5411-6-2 et L. 5411-6-3 du Code du travail* » et celle visant à « *répondre à toute convocation des services et organismes* » qui les accompagne. Ainsi peut-on y voir là la marque d'un rapprochement certain du droit de l'insertion liée à la perception du RSA vers le régime juridique d'indemnisation des personnes privées d'emploi.

648. - Néanmoins, une analyse approfondie de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 révèle que ce rapprochement n'est pas total puisque les bénéficiaires du RSA, en cas de manquement à leurs obligations, *peuvent* se voir réduire ou supprimer leur allocation par le Président du Conseil général[841], mais il n'y a pas là d'automaticité dans la sanction, contrairement aux bénéficiaires de l'allocation de retour à l'emploi ou de l'allocation de solidarité spécifique.

649. - Enfin, notons que le primat de la recherche immédiate d'un emploi pour les bénéficiaires n'empêche pas un traitement différencié, tant pour les allocataires qui ont un travail leur procurant des ressources supérieures à une limite fixée par décret que pour ceux qui connaissent « *des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à* [l'] *état de santé* »[842]. Ces deux catégories d'individus ne sont pas astreintes aux mêmes devoirs que les allocataires précités puisque, du fait de leur situation difficile, elles sont dispensées « *de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création* [d'une] *activité ou*

[840] Article L. 5421-3 du Code du travail.

[841] Articles R. 262-68 et R. 262-69 du Code de l'action sociale et des familles.

[842] Article L. 262-29, 2°, du Code de l'action sociale et des familles.

d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle »[843].

650. - L'ensemble de ces éléments pourrait mener l'analyste à n'y voir qu'une individualisation des instruments contractuels et, somme toute, louer une approche moins éloignée des visages multiples de la précarité et moins globalisante que le traditionnel cadre juridique commun à tous les allocataires, au profit d'un accompagnement personnalisé et d'un statut juridique définissant les « devoirs » en fonction de la situation de chacun.

651. - Pourtant, il ne faudrait pas, selon nous, considérer ce passage comme un simple renouvellement ou une simple adaptation des règles ayant historiquement façonné notre système de protection sociale. Il s'agit bel et bien d'une mutation de ce dernier, opérée et accentuée par la généralisation du concept de « solidarité active ». Ainsi peut-on avancer comme preuve cette incorporation dans notre législation nationale de l'inscription comme demandeur d'emploi au rang de véritable obligation de principe, à laquelle toute dispense que justifie une situation sociale « *difficile* » devient une exception. Là où auparavant les personnes relevant du champ de l'assistance bénéficiaient d'un cadre juridique commun, aux exigences légales indifférenciées, un changement de paradigme se dessine avec « la valeur travail » pour centralité. Cette volonté politique n'était d'ailleurs nullement dissimulée, le Président de la République lui-même l'ayant clairement indiqué dans son discours de Valenciennes du 25 novembre 2008 : « *le RMI, on pouvait l'avoir sans condition ; le RSA, à deux offres d'emplois refusés, plus de RSA. Il y a tant de gens qui souffrent alors qu'ils n'y sont pour rien, celui qui ne veut pas s'en sortir, on ne peut pas l'aider* ». Ainsi assiste-t-on à l'institutionnalisation d'une vision duale de la pauvreté : celle méritante à laquelle peuvent être assimilés les individus en situation de précarité

[843] Article L. 262-28 du Code de l'action sociale et des familles.

multipliant les efforts pour se réinsérer, et les autres, dont le manque de volonté personnelle entraînerait une pauvreté qui apparaîtrait « méritée ».

652. - En d'autres termes, saisi par la logique de la solidarité active, le système français de protection sociale, historiquement fondé sur un socle de valeurs reposant sur la solidarité collective, évolue nettement dans un processus d'institutionnalisation « *des logiques de responsabilité individuelle des ayants droit à une prestation, logiques sanctionnées par l'exclusion du droit* »[844]. Sur le plan empirique, il faut ainsi relever le fait que là où l'Etat-providence se caractérisait par l'octroi d'allocations financières pour l'individu frappé par la survenance d'un risque social, l'Etat social actif qui se dessine l'appelle désormais à mettre en exergue sa bonne volonté de s'intégrer, sous peine d'être privé du bénéfice des prestations. Partant, « *la responsabilité imputée initialement à la société se déplace vers les individus* »[845].

653. - Néanmoins, cette analyse ne saurait, selon nous, être poussée à son paroxysme, qui consisterait à déplorer une conditionnalisation du droit à prestations. C'est la pertinence de cette idée, trop souvent véhiculée par une partie de la doctrine, que nous nous proposons de discuter dans nos développements suivants relatifs à l'impact du concept de solidarité active sur l'architecture de notre système de protection sociale.

[844] BODART Myriam. Le modèle de la convention en droit social. *Droit, pauvreté et exclusion /* I. DECHAMPS (Ed.). Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, septembre 1998, Rapport réalisé à la demande de la Fondation Roi Baudoin, Centre interdisciplinaire Droits fondamentaux et Lien social, p. 128.

[845] DANG Ai-Thu, ZAJDELA Hélène. *Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice.* Centre d'études de l'emploi, 2007, p. 71.

§ 2 - Le concept de solidarité active, source de brouillage des logiques assurantielles et assistantielles

654. - Dès son origine, le système français de protection sociale n'a jamais fait le choix d'un rattachement exclusif à la conception béveridgienne ou à la conception bismarckienne pour la couverture des risques sociaux. La lecture de l'ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 « *portant organisation de la Sécurité sociale* » et de l'exposé des motifs témoigne d'une volonté d'articuler en une même organisation la première logique, caractérisée par une protection généralisée fondée sur la solidarité indépendamment de toute activité professionnelle et la deuxième logique, marquée par le principe d'assurance liée au travail.

655. - En effet, le texte vise à instaurer une « *sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain* »[846] ; « *géré par les intéressés* », ce système est financé par des cotisations sociales. Dès lors, ce dernier reposait sur une ambivalence certaine : les objectifs affichés dès 1945 visaient à l'universalité de la protection – l'un des principes du modèle proposé par Beveridge, à côté des deux autres que sont l'unité et l'uniformité –, aspirant ainsi à couvrir les risques pouvant survenir pour l'ensemble des personnes, et, parallèlement les fondements normatifs du système reposaient sur un pilier assurantiel lié à une appartenance socioprofessionnelle.

656. - Par la suite, le système français a continué son évolution en conservant son caractère hybride originel, les réformes l'affectant oscillant ainsi entre une logique d'assistance tendant à l'universalité et une logique d'assurance liant l'attribution d'un droit de protection à une forme de contrepartie constituée par le paiement de

[846] Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 « *portant organisation de la Sécurité sociale* ».

cotisations. Ainsi, la logique béveridgienne a été privilégiée avec la généralisation des prestations familiales en application de la loi du 4 juillet 1975 à compter du 1er janvier 1978 ; pour autant, on ne saurait y voir une *universalisation* du système à l'ensemble de la population résidente, mais plus strictement une extension de la couverture sociale par des textes successifs. C'est dans ce sens qu'il faut également appréhender l'instauration par la loi du 27 juillet 1999 de la couverture maladie universelle ; l'accès à la Sécurité sociale reste conditionné par la qualité d'assuré social, et, partant par la capacité contributive, mais des exceptions à cette logique assurantielle permettent ainsi d'en gommer les limites.

657. - C'est dans cet environnement institutionnel qu'il faut interroger l'impact de l'incorporation du concept de « solidarité active » sur ces deux logiques ayant façonné le système français. S'agissant de la nature du Revenu de Solidarité Active (RSA), la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 pourrait *a priori* nous donner des indications. Dans son article 1, elle précise l'objet de cette nouvelle prestation, qui est « *d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires*. *Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité* ». De par cette référence directe à ce rôle de subsistance qu'elle entend assurer et cette substitution qu'elle opère aux deux minima sociaux que constituaient le RMI et l'API, on serait tenté d'inscrire le RSA au rang des minima sociaux.

658. - Pour s'assurer de cette qualification, c'est le renvoi à une définition juridique de ces derniers qui s'impose. Malheureusement, on a peine à trouver quelconque texte établissant des contours notionnels ou des critères juridiques précis. Seule une recommandation du 24 juin 1992 du Conseil européen, « *portant sur les*

critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale »[847], permet d'entrevoir implicitement une définition des minima sociaux dans sa demande aux Etats-membres de « *fixer le montant des ressources estimées suffisantes à une couverture des besoins essentiels au regard du respect de la dignité humaine* » et « *d'accorder aux personnes dont les ressources* […] *sont inférieures aux montants ainsi fixés* […] *une aide financière différentielle leur permettant de disposer de ces montants* ».

659. - Si l'on se fonde sur ces éléments, il apparaît que l'objet du RSA correspond bel et bien à celui des minima sociaux, puisqu'il participe d'une garantie d'un minimum de ressources. Pour autant, comme nous l'avions relevé dans nos développements précédents, la particularité du RSA tient au fait que, parallèlement à sa fonction de revenu minimum garanti en l'absence d'activité professionnelle, il peut également être versé à titre de complément de ressources au profit de travailleurs modestes, son montant variant alors notamment en fonction du montant des revenus d'activité perçus[848].

660. - Dès lors, on s'écarte ici de la qualification des minima sociaux tant ces derniers sont « *fondamentalement destinés à prendre en charge des catégories situées à l'écart des institutions du travail et de la protection sociale qui leur est*

[847] Recommandation 92/441/CEE du Conseil, du 24 juin 1992, portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, Journal officiel n° L 245 du 26 août 1992, p. 46- 48.

[848] Articles L. 262-2, L. 262-3, alinéa 1, L. 262-9, R. 262-3, D. 262-4 du Code de l'action sociale et des familles ; décret n° 2012-1488 du 28 décembre 2012 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

attachée »[849]. Or, le RSA embrasse dans un même dispositif tout à la fois les actifs aux revenus d'activité limités et les non-actifs.

661. - Tout au mieux pourrait-on le ranger dans la catégorie d'un impôt négatif[850], qui constitue une forme "d'imposition à l'envers" consistant en un versement par l'Etat d'un complément de ressources aux travailleurs ne vivant que de revenus inférieurs à un certain montant pour les encourager à l'activité et balayer ainsi la tentation de l'oisiveté. L'attribution d'une telle nature se justifie d'autant plus si l'on se réfère au rapport rendu le 15 juillet 2013 au Premier ministre par le Député Christophe SIRUGUE, dans lequel ce dernier plaide pour la fusion du RSA et de la Prime pour l'emploi (PPE) en une « prime d'activité »[851], la PPE poursuivant clairement un objectif similaire au RSA puisqu'elle réside en un complément de revenu versé annuellement par l'État aux travailleurs occupant un emploi faiblement rémunéré[852]. Ainsi le RSA emprunte-t-il plutôt l'idée d'une « *allocation compensatrice de revenu* »[853], à l'instar des aides personnelles au logement qui se

[849] NAUZE-FICHET Emmanuelle. Le système français des minima sociaux. *Rech. et prév*., 2008, n° 91.

[850] Pensé par l'économiste monétariste Milton FRIEDMAN en 1962, puis par des néokeynésiens comme James TOBIN, afin d'inciter au travail, ce dispositif s'est surtout développé aux Etats-Unis avec la création de l'*Earned Income Taxe Credit* (EITC) et au Royaume-Uni dans le cadre du programme "New Labour" de Tony BLAIR.

[851] Rapport sur la « réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », Assemblée nationale, juillet 2013.

[852] Ainsi que le prévoit l'article 200 *sexies* du Code général des impôts, le montant total de la prime pour l'emploi (PPE) accordée au foyer fiscal est réduit des sommes versées au titre du RSA-activité.
Dans les débats de 2008 qui avaient entouré l'idée de son éventuelle suppression, la PPE avait finalement été conservée afin de ne pas léser les quelque 5 millions de bénéficiaires de la PPE ne pouvant prétendre au RSA-activité.

[853] Ce dispositif a notamment été défendu par l'économiste Roger GODINO, parce qu'il permettrait de prendre en compte l'ensemble des ressources perçues et pas seulement celles qui découleraient de l'activité professionnelle, comme le fait malheureusement la prime à l'emploi ; v. *Pour une réforme du RMI*, Notes de la Fondation Saint-Simon, n°104, février 1999.

caractérisent également par leur mécanisme dégressif de solvabilisation en fonction des revenus du foyer.

662. - Pour être rigoureux, il importe enfin de discuter de la pertinence de la qualification de prestation d'aide sociale attribuée par la loi du 1er décembre 2008. Si l'on considère les tentatives de classifications proposées par la doctrine, sur le plan des principes, « *la notion d'aide sociale relève tout à la fois du droit social et de la politique sociale et recouvre toutes les formes d'aides que les collectivités publiques attribuent aux personnes en situation de besoin* »[854]. Plus précisément, l'aide sociale se définit traditionnellement par un critère matériel qui renvoie au contenu de l'allocation, c'est-à-dire à l'ensemble des caractères les plus importants qui régissent sa spécificité et son fonctionnement.

663. - Or, si l'on suit la proposition de distinction établie par Michel BORGETTO et Robert LAFORE, le critère matériel d'une aide sociale recouvrait l'absence de contrepartie à l'attribution de ce droit, sa subsidiarité « *par rapport à toutes les autres formes de protection individuelle ou sociale* »[855], son attribution liée à une appréciation subjective de la situation de difficulté de l'individu, sa nécessité de répondre à une situation de besoin selon une logique alimentaire, ce dernier devant revêtir un objectif spécialisé (handicap, dépendance…)[856]. A côté du critère matériel, le critère organique permet traditionnellement d'affiner les tentatives de circonscision notionnelle de l'aide sociale : privilégiant le mode d'attribution au contenu de l'allocation, il confère cette qualification aux prestations attribuées par les collectivités

[854] ALFANDARI Elie. *Aide et action sociales*. 5ème édition, Paris : Dalloz, 2009.

[855] CORNU Gérard (dir.). *Vocabulaire juridique*. Association Henri Capitant. Paris : Presses Universitaires de France, v° *aide sociale*.

[856] BORGETTO Michel, LAFORE Robert. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. 8ème édition, Paris : Montchrestien, 2011.

publiques. De fait, ce critère permet de délimiter sécurité sociale et aide sociale : les prestations de Sécurité sociale étant délivrées par les institutions de la Sécurité sociale, elles ne peuvent recevoir la qualification d'aides sociales. Sur ce point, Maryse BADEL vient conforter la pertinence de la distinction entre aide sociale et sécurité sociale, en écrivant que « *la sécurité sociale, doublement limitée par la référence au risque social et le principe de contributivité, recherche la garantie de revenus professionnels, non la garantie d'un minimum vital. Les prestations de sécurité sociale sont accordées aux assurés sociaux en contrepartie de leur activité professionnelle, en échange des cotisations versées par eux et leurs employeurs, et sont liées à la survenance d'un risque social* »[857].

664. - Si l'on confronte le RSA à ces caractéristiques classiquement admises, il apparaît qu'il ne répond pas rigoureusement à un besoin spécialisé, dans la mesure où l'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles en ouvre son attribution à « *toute personne résidant en France de manière stable et effective* » ; en outre, sa subsidiarité « *par rapport à toutes les autres formes de protection individuelle ou sociale* » fait défaut puisque le RSA est un mécanisme d'incitation au travail, celle-ci étant favorisée par la progression des revenus qu'il garantit. Dès lors, cette spécificité vient également balayer l'idée d'une prestation attribuée au regard d'une situation de besoin s'articulant dans une logique alimentaire. En conséquence, quand bien même le RSA s'inscrit-il dans un mode d'attribution fonction d'une appréciation concrète de la situation de difficulté sociale et qu'il a pour objet « *d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté* »[858], il ne répond pas aux critères classiques des prestations d'aide sociale.

[857] BADEL Maryse, 1996, *op. cit*., p. 23.

[858] Article 1er de la loi du 1er août 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

665. - Pour autant, on ne saurait gloser sur le caractère proprement nouveau d'un tel brouillage des frontières traditionnelles entre aide sociale et sécurité sociale. S'inscrivant dans le traditionnel chemin d'équilibre français entre la conception assistantielle béveridgienne et la conception assurantielle bismarckienne, le système français de sécurité sociale n'a cessé de développer des prestations qui ne reposaient pas toujours sur un risque social ou sur des cotisations préalables, ainsi qu'en témoignent le volet maternité, le volet paternité ou bien le volet de l'adoption[859]. En raison de leur caractère assistantiel, Elie ALFANDARI les qualifie ainsi de « *formes dérogatoires d'aide sociale* »[860] : permettant à leur bénéficiaire de disposer d'un minimum de revenu, elles ont pour particularité d'être versées par des organismes de Sécurité sociale.

666. - Par ailleurs, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) avait lui aussi participé du brouillage des frontières au sein du système français de protection sociale, puisqu'il relevait tout à la fois de l'aide sociale dans la mesure où il était versé sous conditions de ressources et financé par l'Etat, mais également de la Sécurité sociale en raison de son versement par les Caisses d'Allocations familiales (CAF) qui sont autant de composantes de la Sécurité sociale sous la tutelle de l'Etat, et il relevait enfin aussi de l'action sociale de par son volet insertion. Cette spécificité avait ainsi conduit Michel LAROQUE à le qualifier de prestation « *d'un type nouveau ou de troisième type* »[861].

667. - Enfin, citons la couverture maladie universelle (CMU), qui la place dans le champ de la Sécurité sociale si l'on considère son mode de gestion par les caisses

[859] Article L. 511-1 du Code de la Sécurité sociale.

[860] ALFANDARI Elie, 2009, *op. cit.*, p. 539.

[861] LAROQUE Michel. Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type. *Droit social*,1989, p. 597.

d'assurance maladie et son mode de fonctionnement, mais qui semble rejoindre le champ de l'aide sociale si l'on s'en tient à la conception matérielle de la prestation, et notamment à son caractère subsidiaire. Ainsi, la CMU, « *tout en empruntant certains de ses caractères à l'aide sociale, continue indirectement à reposer sur des techniques d'inspiration professionnelle* »[862].

668. - C'est dans cet environnement juridique façonné par la multiplicité des dispositifs et l'édification historique du système français sur deux logiques polaires, que le Revenu de Solidarité Active apparaît finalement commue « *un pont qui se tend entre deux rives de notre système de protection sociale qui n'ont cessé de s'éloigner l'une de l'autre* »[863]. Cette qualification euphémisée, oscillant avec d'autres plus pessimistes, met en réalité en lumière l'embarras de l'analyste face à une décomposition du modèle traditionnel de protection sociale. Aussi faut-il probablement faire le pari que la dynamique d'activation peut, à tout le moins, permettre de reconsidérer la protection sociale.

[862] CHAUCHARD Jean-Pierre, MARIE Romain. La couverture maladie universelle : résurgence de l'Aide sociale ou mutation de la Sécurité sociale ?. *RFAS*, n° 4, 2001, p. 139.

[863] DUJOL Jean-Benoît, GRASS Etienne. La construction du revenu de solidarité active. *Droit social* 2009, p. 301.

Section II :

L'action de la protection sociale reconsidérée

669. - Ainsi que nous avons pu le démontrer dans nos développements précédents, opérant dans un mouvement conjoint une analyse critique de ses limites, la dynamique d'activation affectant le régime d'emploi et de protection sociale a incontestablement conduit à un bouleversement des « statuts » tels que définis par Jérôme GAUTIE, « *le statut (pris ici au sens large) renvoyant à une identité collective, catégorie de représentation (pour décrire la réalité sociale) et mais aussi d'action (au sens où elle sert de repère et d'appui pour l'action publique et collective), et pouvant, dans certains cas, faire l'objet d'une construction juridique au niveau de sa délimitation et des droits qui lui sont attachés* »[864]. Ce morcellement des situations et des trajectoires, participant au brouillage des logiques indemnitaires et assistantielles, traduit, pour Pierre ROSANVALLON, un processus « *d'individualisation du social* ». Selon lui, « *ce ne sont plus des identités collectives qu'il faut décrire, mais des parcours individuels* »[865].

670. - Une telle proposition, provoquée par le développement des politiques actives, ouvre, en vérité, la voie à une réflexion plus globale sur une nouvelle articulation du marché du travail et des systèmes de protection sociale. Or, sur ce point, deux voies d'évolution semblent se dessiner comme alternatives tant au modèle

[864] GAUTIE Jérôme. Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale. Document de travail n° 30, septembre 2003 : consultable en ligne sur le portail Internet du Centre d'études de l'emploi (CEE) : www.cee-recherche.fr

[865] ROSANVALLON Pierre. *La nouvelle question sociale*, Le Seuil, 1995, p. 209.

solidariste traditionnel qu'au modèle du workfare : d'une part, celle d'un Etat-social patrimonial[866], faisant peser sur l'individu la responsabilité de son employabilité et où l'Etat s'engagerait tout à la fois dans une politique de formation et d'aide rapide au retour à l'emploi des individus et dans une politique de redistribution « réparatrice » fortement conditionnée (§1) ; d'autre part, celle d'un Etat-social « post-béveridgien »[867] qui assurerait la sécurisation des trajectoires individuelles dans le cadre de droits (formation…), non plus liés à un statut juridiquement défini mais attachés à la personne comme sujet social (§2).

[866] Cette notion est la traduction française de l'*Asset-Based Welfare* formulée par deux auteurs : v. REGAN S., 2001, (ed), *Assets and Progressive Welfare*, Londres, Institute for Public Policy Research. par Regan, 2001 ; White, 2001.

[867] La notion est employée par Jérôme GAUTIER, *op. cit*.

§ 1 – La perspective d'un Etat-social patrimonial

671. - A rebours d'une conception fordiste du régime d'emploi et de protection sociale reposant sur de fortes régulations collectives (Etat-providence, accords de branches…)[868], cette approche accorde une place centrale aux individus, qui, comme l'écrit le sociologue Anthony GIDDENS, « *sont invités à se constituer en tant qu'individus, à planifier, comprendre, concevoir eux-mêmes en tant qu'individus* »[869].

672. - Pour autant, bien qu'elle emprunte des sources d'influence libérale, elle se différencie d'un libéralisme échevelé dans la mesure où l'idée est que l'Etat dote l'individu de « capitaux », d'« actifs » (« *assets* ») et de moyens (techniques, culturels, comportementaux, etc.) – ou, à tout le moins, l'aide à les acquérir – afin qu'il soit à même de réaliser et d'orienter tout au long de la vie sa propre trajectoire professionnelle. C'est là la formulation du paradigme expliqué par Claudine HAROCHE et Robert CASTEL, selon lequel, « *pour entrer dans l'aventure du sujet, il faut d'abord être un individu doté des supports de l'indépendance* »[870]. Ainsi ces éléments constituent-ils la propriété de l'individu, une conception qui a pu être identifiée sous les termes d'« *individualisme patrimonial* »[871].

---

[868] On lira, pour approfondir : BOYER Robert. *Du rapport salarial fordiste à la diversité des relations salariales. Une mise en perspective de quelques recherches régulationnistes*, Cepremap, 2001, 21 p.

[869] GIDDENS Anthony. *The Third Way, The renewal of social democracy*, Polity Press, 1998, p. 38.

[870] CASTEL Robert, HAROCHE Claudine. *Propriété privée, propriété de soi, propriété sociale*, Fayard, 2001, p. 30.

[871] ORLÉAN André. L'individu, le marché et l'opinion. Réflexions sur le capitalisme financier, *Esprit*, novembre 2000.

673. - On comprend bien la philosophie transparaissant d'une telle préconisation, celle d'une représentation de l'individu revêtant les habits de l'*homo economicus* (« homme économique » en latin), une expression traduisant une représentation théorique du comportement de l'homme considéré comme libre de ses choix, rationnel et capable d'optimiser sa situation par des choix pertinents sur un marché du travail en mutation.

674. - Les piliers d'un tel *Etat-social patrimonial*[872] sont aisément identifiables : responsabilité individuelle et prévoyance. C'est en effet au moyen d'un « *portefeuille de compétences* »[873] que l'individu est appelé à se prémunir contre les aléas professionnels, en saisissant les moyens – vus comme des « actifs » (« *assets* ») – que lui offre l'Etat, ce dernier intervenant alors en amont du marché dans un lien d'interdépendance avec le citoyen chargé d'améliorer sa propre *employabilité* en lieu et place du système traditionnel de solidarité.

675. - Cette approche ne nous est pas inconnue : elle a permis de donner corps à la dynamique d'activation des droits sociaux selon une logique de la conditionnalité – voire de la contrepartie pour d'autres Etats[874] –, assignant à l'individu des devoirs et pas seulement des droits vis-à-vis de la collectivité.

676. - Pour autant, une telle conception de l'Etat faisant de l'individu le « propriétaire de soi » n'est pas neutre ; elle puise son socle idéologique dans les thèses du philosophe libéral John RAWLS, s'inscrivant là dans le sillage de la théorie

---

[872] Cette notion a été notamment proposée dans les années 2000 par *l'Institute for Public Policy Reform* (IPPR), *think-tank* britannique proche du *New Labour* de Tony BLAIR.

[873] Le concept de « *portfolio careers* » est développé, entre autres, par HANDY Charles dans son ouvrage *The Age of Unreason*, publié en 1989.

[874] REGAN Sue, PAXTON Will. *Asset-based welfare: international comparisons*. London : Institute for Public Policy Research, 2001.

du contrat social formulée initialement par des auteurs tels que John LOCKE, Emmanuel KANT ou Jean-Jacques ROUSSEAU, promouvant un Etat qui « *mette tous les citoyens dans une position leur permettant de gérer leurs propres affaires et de prendre part à la coopération sociale* »[875]. Or, il est permis de douter que les personnes dotées d'un socle initial limité d'un point de vue culturel, éducatif ou psychique puissent raisonnablement être « entrepreneurs » de leur propre parcours professionnel en dehors de régulations collectives telles que peuvent l'être un Etat-providence protecteur, la figure du *statut* juridique, des protections offertes par des accords syndicaux…

677. - C'est sur le fondement de ces limites tenant à l'hétérogénéité naturelle des membres d'un corps social que le philosophe Amartya SEN s'est régulièrement illustré par ses critiques des thèses rawlsiennes, dénonçant le mythe d'un homme parfaitement informé et apte à utiliser au mieux les ressources mises à sa disposition. Dans cette perspective, ainsi que l'explique le Professeur Jean-Michel BONVIN, il est, selon SEN, « *erroné de penser que la capacité d'utiliser ces ressources est également partagée (on ne peut notamment pas prétendre que cette capacité dépend en premier lieu de l'accès à une information transparente). En second lieu, l'action publique ne peut donc se limiter à garantir le respect des règles du jeu, elle doit se donner une autre finalité qui concerne chez Sen l'égalisation des capabilités en matière de bien-être et de capacité d'agir. La redistribution de ressources est ici une condition sine qua non, mais non suffisante. Troisièmement, les motifs de l'action humaine ne se résument pas à la maximisation des intérêts ou préférences individuels, mais peuvent comporter d'autres éléments tels que les droits ou les libertés, l'altruisme, voire des visées esthétiques, etc ; l'action publique est également appelée à respecter cette pluralité. Enfin, pour chacune de ces dimensions, l'homme*

[875] RAWLS John. *Théorie de la justice* (1971), trad. par Catherine AUDARD, Paris, Seuil, 1987, p. 142.

d'Amartya Sen dépend de ses interactions avec les autres. Il ne peut être responsable que grâce aux autres membres de la collectivité et n'est donc pas aussi souverain et indépendant que l'homo oeconomicus »[876].

678. - En ce sens, on ne peut que douter du réalisme et de la pertinence de cette voie d'évolution vers un *Etat-social patrimonial*, envisageant la figure idéale d'un individu acteur de ses trajectoires professionnelles, quand bien même ce « modèle » n'occulte-t-il pas complètement le rôle de l'Etat, appelé pour son aide à l'acquisition dudit « patrimoine » de compétences. Une autre piste prospective s'est également fait jour à travers le paradigme d'un *Etat social post-béveridgien*.

§ 2 – Le paradigme d'un Etat social post-béveridgien

679. - Cette approche s'inscrit à rebours de la perspective précédemment examinée. Sa ligne directrice repose sur le constat de l'insuffisance d'une aide de l'Etat – dans l'acquisition par les citoyens de moyens (formations, compétences, aides financières…) – pour sécuriser les trajectoires professionnelles et la nécessité d'accorder une place centrale aux régulations collectives.

680. - C'est l'économiste allemand Günther SCHMID qui a présenté dans un article français sur les « *marchés du travail transitionnels* » (MTT) en 1995 un modèle social qui serait fondé sur des transitions maîtrisées par la puissance publique entre emploi, chômage et inactivité, pensées comme des passerelles négociées et non imposées, que ce soit en termes « *de formation, de congé parental, de mi-temps tout court ou combinés à un autre mi-temps, de préretraite à temps partiel* […] *de période*

[876] BONVIN Jean-Michel. Sortir de l'homo oeconomicus : la voie anthropologique d'Amartya Sen. *Finance & Bien Commun* 2/2005, n° 22, p. 79.

de recherche d'emploi ou d'année sabbatique »[877]. La préconisation affichée est de contribuer ainsi à articuler les aléas du marché du travail avec une optimisation du contenu des parcours professionnels.

681. - Reprise par l'économiste français Bernard GAZIER[878], cette piste a également fait l'objet de rapports publics. Ainsi, le rapport BOISSONNAT publié en 1995 envisageait l'hypothèse d'un « contrat d'activité » qui engloberait le contrat de travail salarié de droit commun ainsi que l'ensemble des « *actions socialement utiles hors de la sphère privée* » telles les périodes de formation, afin d'encourager la mobilité et de réduire les risques liés à l'inactivité[879]. Le travailleur signerait un contrat-cadre non plus avec une seule, mais avec un groupement (d'employeurs, d'organismes de formation, d'associations professionnelles…) qui garantirait au travailleur la continuité de son activité par-delà des changements de position. Il pourrait alors être mobile d'un lieu de travail à un autre fonction des besoins conjoncturels, et pourrait bénéficier de formations quand il n'est pas en emploi.

682. - Dans le même sillage, le rapport SUPIOT publié en 1999 proposait des droits individuels, qualifiés de « *droits de tirage sociaux* » (sur des comptes-formation, épargne-temps, etc.), acquis tout au long de la carrière et transférables d'un statut à l'autre, qui seraient à disposition de l'individu à tout moment. En d'autres

[877] SCHMID Günther. Le plein emploi est-il encore possible ?, *Travail et Emploi* n° 65, 1995, p. 131-132.

[878] GAZIER Bernard. *Ce que sont les marchés transitionnels*. In : Barbier J.-C., Gautié J. (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, 1998 ; GAZIER B., « Employability: an Evolutionary Notion, an Interactive Concept », in Gazier B. (dir.), *Employability : Concepts and Policies*, Employment Observatory, European Commission, 1998.

[879] BOISSONNAT Jean (dir.). *Le travail dans 20 ans*, rapport au Commissariat au plan, 1995.

termes, il s'agit de dépasser la logique de « *protection passive contre l'aléa* » vers un comportement de « *sécurité active face à l'aléa* »[880].

683. - S'inspirant des propositions du rapport SUPIOT, la CGT s'est prononcée en 2001 pour une « *sécurité sociale professionnelle* »[881]. L'idée est de placer la stabilité de l'emploi au cœur du dispositif (pas de licenciement sans reclassement préalable) et de promouvoir une conception normative offrant un saut qualitatif à la situation du salarié s'engageant dans un nouvel emploi, selon une logique de transférabilité de droits progressifs[882].

684. - Or, ce qui singularise précisément cette perspective d'un *Etat social post-béveridgien* par rapport à l'*Etat-social patrimonial* précédemment analysé, c'est que dans la première situation l'employabilité est conçue comme « *interactive* », alors que dans la seconde il s'agissait davantage d'une « *employabilité-initiative* »[883] aléatoire car fonction des capacités inégales des personnes. Ainsi, le principe directeur véhiculé tant par les économistes Günther SCHMID, Bernard GAZIER ou Jean BOISSONNAT que le juriste Alain SUPIOT est clairement celui d'une co-responsabilité de l'ensemble des différents acteurs, selon une conception régulatrice de l'Etat social, accordant une place essentielle aux régulations collectives.

685. - Si l'économiste Jérôme GAUTIE qualifie cette piste d'avenir d'Etat social post-béveridgien, c'est qu'elle « *prolonge Beveridge en cela que, contrairement au modèle bismarckien des assurances sociales, la protection sociale ne repose pas*

[880] SUPIOT Alain (dir.). *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, 1999.

[881] THIBAULT Bernard. Sécurité, travail et solidarité, *NVO* 5 avril 2002, p. 1.

[882] LE DUIGOU Jean-Christophe. La sécurité sociale professionnelle : une utopie réaliste. In : *CGT, Analyses et documents économiques*, n° 98, février 2005, p. 48

[883] Au sens de Bernard GAZIER, *op. cit.*

avant tout sur le statut de travailleur (salarié) mais sur le statut de citoyen. Dans la conception beveridgienne, l'État-providence est bien conçu comme l'achèvement du programme démocratique, les droits sociaux venant compléter les droits civils et les droits politiques […]. *Mais dans ce cadre, le substrat de la citoyenneté réelle (et non pas seulement formelle), ou encore les « supports » de l'individu, ne se réduisent pas à des capitaux conçus de façon privative, même dans une définition extensive incluant le capital « social ». Ils intègrent, d'une part, un ensemble de services sociaux, qui doivent être de plus en plus localisés et personnalisés. Ils renvoient, d'autre part, à un ensemble de régulations collectives* »[884]. En somme, c'est là la concrétisation théorique de ce que Robert CASTEL appelait « la propriété sociale », au sens où la protection sociale constitue un levier indispensable pour permettre l'autonomie individuelle de chacun. Sur le plan de la pensée juridique, le développement de ce paradigme s'inscrirait dans la filiation des conceptions philosophiques et sociologiques portées par Léon BOURGEOIS et Emile DURKHEIM, pour qui l'individu ne pouvait se réaliser socialement et professionnellement sans construction d'une dimension collective du droit. Le modèle social français ne puise-t-il pas ses racines dans ces fondements théoriques de la solidarité ?

[884] GAUTIE Jérôme, 2003, *op. cit.*

CONCLUSION DE LA PARTIE II.

686. - L'analyse des transformations récentes des dispositifs français de protection sociale a permis de mettre en exergue les « marqueurs » de la dynamique d'activation. Cette dernière a pénétré les dispositifs d'indemnisation et d'aide en matière d'assurance chômage : le travail est (re)mis au cœur des politiques sociales au moyens de dispositifs tels que l'incitation au cumul entre une activité réduite et un revenu de remplacement ; un renouvellement des moyens et des objectifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi se fait jour, sans être exempt de limites. Mais c'est tout autant le champ de la lutte contre l'exclusion qui est balayé par le même mouvement irradiant de l'activation. Empruntant la méthode du « *stroboscope législatif* »[885] – renvoyant à un processus de multiplication de textes législatifs ou réglementaires pour instiller progressivement un nouveau paradigme – le concept d'activation a permis l'avènement du concept de solidarité active avec le RSA. Ce dispositif se veut porteur d'une « nouvelle équation sociale » et propose en ce sens aux bénéficiaires une articulation de droits et de devoirs.

687. - La mesure de la transformation des droits sociaux permet d'en observer les effets, tant du point de vue de la nature des bouleversements opérés au sein du système français que du point de vue des fondements mêmes de la protection sociale. Le brouillage des frontières des composantes de cette dernière et les modifications formelles de certains droits peuvent être sources d'inquiétude. Il est, pour autant, permis de penser que la dynamique d'activation est à même de reconsidérer l'action de la protection sociale.

[885] DOCKES Emmanuel. Le stroboscope législatif, *Droit social*, 2005, p. 35-38.

CONCLUSION GENERALE

688. - L'hypothèse formulée à l'origine de cette analyse sur l'activation était que de nouvelles articulations entre emploi et protection sociale se faisaient jour, au sein de l'Union européenne, selon des considérations morales ou des logiques de viabilité budgétaire des systèmes, mais également sous l'impulsion de conceptions théoriques libérales de la solidarité, de l'individu et de l'Etat social.

689. - Ce discours politique, traduit juridiquement dans les différents Etats-membres de l'Union européenne, appelant à (re)mettre le travail au centre des politiques sociales, a eu une traduction certaine sur le plan normatif. Le concept d'activation a ainsi pénétré les systèmes et s'est diffusé au sein des dispositifs juridiques en matière d'emploi et de protection sociale.

690. - En réalité, il a pu être mis en exergue que ces politiques s'appuient sur les fondements des modèles européens nordiques de protection sociale, des modèles bâtis sur une conception de la protection sociale incitative, associant solidarité professionnelle et conditionnalité des prestations. En outre, ce sont parallèlement les politiques publiques de traitement des demandeurs d'emploi de ces pays d'Europe du Nord, visant une exclusion professionnelle la plus courte possible qui ont influencé les politiques contemporaines d'activation.

691. - Suivant un choix méthodologique fondé sur la typologie établie par Gösta ESPING-ANDERSEN, l'analyse du modèle anglo-saxon a permis d'examiner le contenu normatif du « welfare to work », traditionnellement conçu selon une logique d'incitation au travail des allocataires par l'établissement d'un lien étroit entre le versement de prestations et l'obligation faite aux personnes d'engager leur insertion

sociale ou professionnelle. Cette conception théorique a conduit à une utilisation du concept de risque tel un « *noyau de la conscience morale, sociale et politique* » et comme « *principe d'institution de la politique* »[886] par le philosophe François EWALD et l'économiste Denis KESSLER, installant ainsi le paradigme contractuel au cœur des politiques sociales publiques.

692. - Depuis les années 2000, l'Union européenne a fait sienne le concept d'activation et lui a accordé une place centrale dans sa stratégie pour l'emploi et de la Méthode Ouverte de Coordination en matière de protection sociale. Cette stratégie a produit un impact sur les systèmes nationaux. Cet impact a pu être mesuré aussi bien sur les systèmes béveridgiens que sur les systèmes bismarckiens de protection sociale en Europe, laissant apparaître une multiplicité des visages de l'activation selon les Etats-membres, mais selon une référence plus marquée soit à l'approche libérale soit à l'approche universaliste.

693. - Le système français n'est pas à l'écart de ces mutations, ainsi qu'a pu le révéler l'examen des « marqueurs » de la logique d'activation dans les transformations récentes des dispositifs français. Ce sont tout à la fois le champ de l'indemnisation en faveur des sans-emploi que le champ assistantiel, avec la généralisation du concept de solidarité active, qui sont concernés par le développement des politiques sociales actives.

694. - Leurs effets ont pu être mesurés tant du point de vue de la nature des bouleversements au sein du système français que de celui interrogeant la portée du renouvellement du contrat social. Or, il apparaît clairement que certains droits se voient indéniablement modifiés (le droit à indemnisation en cas de chômage ; le droit

[886] EWALD François, KESSLER Denis. Les noces du risque et de la politique. *Le Débat,* mars-avril 2000, n° 109, p. 6.

à des moyens convenables d'existence). Parallèlement, les politiques publiques françaises semblent mettre en avant la généralisation – sur le plan formel – de nouveaux droits, tel que le droit à un suivi personnalisé, à un accompagnement. Or, l'examen approfondi de leur contenu normatif tend à montrer que le saut qualitatif affiché politiquement ne soit, à ce jour, que limité[887].

695. - En somme, le législateur français a fait le choix de réformes se caractérisant par une intervention accrue sur les comportements sur le marché du travail, au travers de dispositifs renforcés de contrôle et d'incitation à la reprise d'emploi suivant une thématique des droits et des devoirs[888], et pour le champ assistantiel, par un rapprochement de certaines politiques sociales du champ de l'emploi. Ce faisant, une asymétrie se dégage en France entre le *logos* et le *nomos* : d'une part, est affichée une volonté politique louant l'activation prospective (ou universaliste) du modèle social-démocrate nordique fondé sur la formation et l'accompagnement des parcours, mais d'autre part, les transformations juridiques récentes s'orientent assez incontestablement vers le visage libéral de l'activation.

696. - Néanmoins, l'hypothèse d'un ébranlement des fondements de l'Etat-providence visés par la dynamique d'activation ne résiste pas à une analyse sérieuse. La protection constitutionnelle du droit à un revenu minimum, par exemple, intervient pertinemment comme un rempart aux desseins d'une activation qui serait échevelée. De même, les transformations à l'œuvre du système français n'ont pas, à ce jour,

---

[887] Déjà en 2000, le Professeur Jean-Michel BELORGEY entrevoyait cette orientation prévisible : Le droit à l'insertion et ses paradoxes. In : Le Droit à… De l'émergence à l'effectivité, *Information Sociales*, n° 81.

[888] SIMONIN Bernard. Indemnisation, placement, activation : la politique de l'emploi tiraillée entre plusieurs modèles de responsabilité. In : BEC G. et PROCACCI G. (eds), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Editions Syllepse, Paris, 2003. L'auteur explique dans quelle mesure le paradigme contractuel met l'accent sur sa responsabilité.

abouti à l'avènement d'une logique de contrepartie *stricto sensu*, mais à une conditionnalité des prestations.

697. - Pour autant, ces éléments apparaissant sous le regard rigoureux du juriste ne sauraient minorer la portée du renouvellement à l'œuvre du contrat social français. Les réformes législatives intervenues ces dernières années contrarient indubitablement la protection sociale dans ses fondements et son architecture, en contribuant au morcellement des statuts juridiques des personnes et au brouillage des logiques assistantielles et assurantielles traditionnelles.

698. - Aussi faut-il probablement, maintenant qu'il a imprégné les dispositifs et les consciences, faire du concept d'activation le levier d'une réflexion globale à même de permettre la réaffirmation ou la reformulation de questions fondamentales tenant à la solidarité. Ce chemin de crête, s'il contribue à une plus grande prise en compte de la personne comme sujet de droit social et s'il permet de reconsidérer que cette dernière ne peut se réaliser sans le nécessaire substrat collectif, apparaîtra sans nul doute comme la revanche du système social français sur l'activation.

Bordeaux, Septembre 2013.

BIBLIOGRAPHIE

I. TRAITES, THESES :

BADEL Maryse. *Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion*. Thèse : Droit. Université Montesquieu Bordeaux IV, 1996, 638 p.

DUGUIT Léon. *Traité de droit constitutionnel*. 3e édition. Paris : Librairie Fontemoing, 1927.

ERHEL Christine. *L'évaluation des politiques actives de l'emploi : une perspective européenne*. Thèse : Sciences économiques. Université Paris I, 1998, 375 p.

HAUSER Jean. *Objectivisme et subjectivisme dans l'acte juridique : contribution à la théorie générale de l'acte juridique*. Thèse : Droit. Université Paris, 1969, 339 p.

PUJOLAR Olivier. *Le contrat en droit de la sécurité sociale*. Thèse : Droit. Université Montesquieu Bordeaux IV, 2002, 429 p.

SAINT-HILAIRE Philippe. *Le tiers à l'acte juridique*. Thèse : Droit. Université Montesquieu Bordeaux IV, 2000, 584 p.

SAINT-JOURS Yves. *Traité de sécurité sociale*. Paris : LGDJ, 1980.

II. OUVRAGES GENERAUX, MANUELS :

ALCOCK Pete. *Social policy in Britain*. 3ème édition, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2008.

ALFANDARI Elie, TOURETTE Florence. *Action et aide sociales.* 5e édition. Paris : Dalloz, 2011.

ATKINSON Tony, CANTILLON Bea, MARLIER Eric et NOLAN Brian. *Indicators for Social Inclusion in the European Union.* New-York : Oxford University Press, 2002.

AUER Peter, GAZIER Bernard. *L'introuvable sécurité de l'emploi.* Paris : Flammarion, 2006.

AUDIER Serge. *La pensée solidariste : Aux sources du modèle social républicain*. Paris : Presses Universitaires de France, novembre 2010, Coll. « Le Lien social ».

AUVERGNON Philippe (dir.). *Emploi et protection sociale : de nouvelles relations ?* Presses Universitaires de Bordeaux, 2009.

BACHELARD Gaston. *La Formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*. 5ème édition, Paris : Éd. Vrin, 1967 [1934].

BACHELARD Gaston. *Le Matérialisme rationnel*. Paris : Presses Universitaires de France, 1953.

BADEL Maryse. *Droit de la sécurité sociale*. Paris : Ellipses, 2007.

BAGLEY John Joseph, BAGLEY Alexander John. *The English Poor Law*. Londres : Macmillan, 1966.

BARBIER Jean-Claude. *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris : Presses Universitaires de France, 2008.

BAUBÉROT Jean, COHEN Martine, De ERBÈS-SEGUIN Sabine. *Le contrat, usages et abus d'une notion*. Paris : Desclée de Brouwer, 1999.

BEIER Lucinda. *The Problem Of The Poor In Tudor And Early Stuart England*. Londres : Routledge, 1983.

BELOT Céline, CAUTRES Bruno. *La vie démocratique de l'Union européenne*. Paris : La Documentation française, 2006.

BERMAN Sheri. *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's 20th Century*. New York : Cambridge University Press, 2006.

BEVERIDGE William. *Du travail pour tous dans une société libre* (trad. de l'anglais par Henry Laufenburger et Jean Domarchi). Paris : Domat Montchrestien, 1945.

BLAISE Pascal. Les Pensées. Paris : éditions Brunschvicg, 1897, pensée 72.

BLEITRACH Danielle, EL MIRI Mustapha. *Défaite ouvrière et exclusion*. Paris : L'Harmattan, 2000.

BONOLI Giuliano. *The political economy of active labour market policy*. Edinburgh : Recwowe Publication, 2010.

BORD Christophe. *Voix du septentrion, le Scandinave*. Paris : L'Harmattan, 2010.

BORGETTO Michel, LAFORE Robert. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. Paris : Montchrestien, 2012, coll. Domat droit public.

BORGETTO Michel, LAFORE Robert, DUPEYROUX Jean-Jacques. *Droit de la sécurité sociale*. 17e édition. Paris : Dalloz, 2011, coll. Précis.

BORGETTO Michel, LAFORE Robert. *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France.* Paris : Presses Universitaires de France, 2000.

BOURGEOIS Léon. *Solidarité*. Paris : Armand Colin et Cie éditeurs, 1896.

BOUTANG Pierre. *La politique : la politique considérée comme souci*. Paris : J. Froissart, 1948.

BOYER Robert. *La flexibilité danoise. Quels enseignements pour la France ?*. Paris : Editions Rue d'Ulm, 2006.

BURGI Noëlle. *La Machine à exclure. Les faux-semblants du retour à l'emploi*. Paris : La Découverte, 2006.

CAMPBELL John, HALL John, PEDERSEN Ove. *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience.* McGill-Queens Press, 2006.

CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Fayard, 1995.

CASTEL Robert. *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*. Paris : Éditions du Seuil, 2003.

CASTEL Robert, LAE Jean-François. *Le revenu minimum d'insertion : une dette sociale.* Paris : L'Harmattan, 1992.

CHAUCHARD Jean-Pierre. *Droit de la sécurité sociale*. 5e édition. Paris : LGDJ, 2010.

CHERCHI Tonino. *La cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*. Milano : Éd. Giuffré, 1958.

CHEVALLIER Jacques. *L'État post-moderne*. Paris : LGDJ, 2004, coll. Droit et société, Maison des sciences de l'homme.

CHILDS William. *Sweden: The Middle Way on Trial*. Londres : Yale University Press, 1936.

COATS David. *The National Minimum Wage: Retrospect and Prospect*. Londres : The Work Foundation, 2007.

CORNU Gérard (dir.). *Vocabulaire juridique*. 9ème édition, Paris : Presses Universitaires de France, 2011.

DAMON Julien. *L'exclusion.* Paris : Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 2008.

DANIEL Christine, TUCHSZIRER Carole. *L'Etat face aux chômeurs*. Paris : Flammarion, 1999.

DUFOUR Pascale, BOISMENU Gérard, NOËL Alain. *L'aide au conditionnel, La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Bruxelles : P.I.E Peter Lang, 2003.

DURKHEIM Emile. *De la division du travail social.* 5e édition. Paris : Presses Universitaires de France, 1998.

DE BECHILLON Denys. *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?.* Paris : Odile Jacob, 1997.

DE SAINTE-MAURE Benoît. *Chronique des Ducs de Normandie*. Éd. C. Fahlin, vers 1175, n°20165.

DONY Marianne. *Droit de l'Union européenne*. 4e édition. Bruxelles : Ed. Université de Bruxelles, 2012.

DU BELLAY Joachim. *Les regrets*. Éd. H. Chamard, 1558, t. 2.

DURKHEIM Émile. *Sociologie et philosophie*. Paris : Presses Universitaires de France, 1974.

DURKHEIM Émile. *De la division du travail social.* Paris : Presses Universitaires de France, 2007 [1893].

EDEN Frederick. *The State of the Poor*. Londres : Frank Cass, 1966, vol. 1, p. 446.

ESPING-ANDERSEN Gösta. *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris : Presses Universitaires de France, 1999, coll. Le lien social.

ESPING-ANDERSEN Gösta. *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power.* Cambridge : Princeton University Press, 1985.

EWALD François. *L'État-providence*. Paris : Grasset, 1986.

FABRE Alain. *L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe*. Paris : Institut de l'entreprise, 2013, Coll. Les notes de l'Institut.

FILOCHE Gérard, HUSSON Michel. *Travail flexible et salariés jetables.* Paris : La Découverte, 2006.

FOURASTIE Jean. *Les Trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris : Fayard, 1979.

GAUCHET Marcel. *La Condition politique*, Paris : Gallimard, 2005.

GAY Laurence. *Les "droits-créances" constitutionnels.* Bruxelles : Éditions Bruylant, 2007.

GIDDENS Anthony. *Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics*. Stanford University Press, 1994.

GIDDENS Anthony. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity Press, 1998.

GUILLEBAUD Jean-Claude. *Une autre vie est possible.* Paris : Iconoclaste Éditions, 2012.

HECLO Hugh, MADSEN Henrik. *Policy and Politics in Sweden – Principled Pragmatism*. Philadelphia : Temple University Press, 1987.

HORTON Tim, GREGORY James. *The Solidarity Society*. Londres : Fabian Society, 2009.

HUGO Victor. *Proses philosophiques, Partie 2 : L'âme.*. Paris : LCC Books, 2011 [1860-1865].

JAVILLIER Jean-Claude. *Droit du travail*. 7ème édition, Paris : LGDJ, 1999.

JENNAR Raoul Marc. *Europe, La trahison des élites*. Paris : Fayard, 2004.

JOSSERAND Louis. L'essor moderne du concept contractuel. *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François GENY.* Paris : Sirey, 1934, Tome II : Les sources générales des systèmes juridiques actuels.

KARLSSON Gunnar Adler. *Funktionssocialism, ett alternativ till kommunism och kapitalism*. Stockholm : Verdandi debatt, Prisma, 1967.

KESSLER Francis. *Droit de la protection sociale*. 4e édition. Paris : Dalloz, 2012.

KORPI Walter. *The Democratic Class Struggle*. Londres : Walter Kegan, 1983.

KRINSKY John. *Free Labor: Workfare and the Contested. Language of Neo-liberalism.* Chicago : The University of Chicago Press, 2008.

LABORDE Jean-Pierre. *Droit de la sécurité sociale*. Paris : Presses Universitaires de France, 2005.

LESOURNE Jacques. *Le modèle français*, *Grandeur et décadence*. Paris : Odile Jacob, 1998.

LEVELL Peter, MAY Richard, O'DEA Cormac, PHILIPS David. *A Survey of the UK*, Benefit System. Londres : Institute for Fiscal Studies, 2009.

LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVE Pierre, GENEVOIS Bruno. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 19ème édition, Paris : Dalloz, 2013.

MACK Johanna, LANSLEY Stuart. *Poor Britain*. New-York : Routledge, 1985.

MACKAY Thomas. *History of the English Poor Law*. Londres : Frank Cass, 1967.

MACKIE John Duncan. *The Earlier Tudors, 1485-1558*. Oxford : Clarendon Press, 1952.

MALTHUS Thomas Robert. *Essai sur le principe de population*. 12ème édition, Paris : Presses Universitaires de France, 1980 [1798].

MANDIN Lou, PALIER Bruno. *L'intégration européenne : entre dynamique institutionnelle et recomposition de l'Etat*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

MATHIEU Bertrand. *La loi.* Paris : Dalloz, 1996. Coll. Connaissance du droit.

MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel. *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*. Paris : LGDJ, 2002.

MAZEAUD Antoine. Droit du travail. 7ème édition, Paris : Précis Domat Montchrestien, 2010.

MERRIEN François-Xavier. *L'État-providence.* 3e éd., Paris : Presses Universitaires de France, 2007, Coll. Que sais-je ?.

MOGENS Lykketoft. *Le Modèle Danois - Chronique d'une politique réussie*. Paris : Esprit Ouvert, 2006, Coll. Esprit critique.

MONTESQUIEU. *L'Esprit des lois*. XXIII[e] livre. Paris : Gallimard, 1995 [1758].

MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'analyse des politiques publiques. Paris :* Montchrestien, 1998, Coll. Clefs.

MUSIAŁ Kazimierz. *Roots of the Scandinavian model. Images of progress in the era of modernisation.* BadenBaden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

PALIER Bruno. *Gouverner la sécurité sociale : Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945.* Paris : Presses Universitaires de France, 2005.

PAUGAM Serge. DUVOUX Nicolas. *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. Paris : Presses Universitaires de France, 2008.

PAUGAM Serge. *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : Presses Universitaires de France, 2009, Coll. Quadrige Essais Débats.

PEDERSEN Peder J., SMITH Nina. *Search Activity Among Employed and Unemployed Members of the Workforce*. GV Mogensen (ed.). Aarhus : Work Incentives in the Danish Welfare State, 1995.

PELISSIER Jean, AUZERO Gilles, DOCKES Emmanuel. *Droit du travail*. 27[e] édition. Paris : Dalloz, 2013.

PELLING Henry. *A History of British Trade Unionism*. 5[ème] édition, Londres : Penguin, 1992.

PETERSON John, SHACKELTON Michael. *Institutions of European Union*. 3[ème] édition, Oxford : Oxford University Press, 2012.

PETRELLA Riccardo. *Le bien commun : Éloge de la solidarité.* Paris : Éditions Labor, 1996.

PIERSON Paul. *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge : Cambridge University Press, 1995.

PIERSON Paul. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, 2001.

POLANYI Karl. *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps.* Paris : NRF Gallimard, 1983 [1944].

PONZANO Paolo, HERMANIN Costanza, CORONA Daniela. *Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne: une érosion progressive ?.* Paris : Notre Europe, 2012.

PRADIER Pierre-Charles. *La notion de risque en économie*. Paris : La Découverte, 2006, Coll. Repères.

RAWLS John. *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*. Paris : La Découverte, 2003.

ROSANVALLON Pierre. *La crise de l'État-providence*. Paris : Seuil, 1992 [1981], Coll. Points.

ROSANVALLON Pierre. *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris : Seuil, 1995, Coll. Points-Essais.

ROSE Michael E. *The English Poor Law 1780-1930*. Newton Abbot : David & Charles, 1971.

ROUSSEAU Jean-Jacques. *Du contrat social*. Paris : Flammarion, 2011 [1762].

SEN Amartya. *The Idea of Justice*. Londres : Allen Lane, 2009.

SIANESI Barbara. *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden*. Cornell : IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation, 2011.

SLACK Paul. *Poverty and policy in Tudor and Stuart England*. Londres : Addison-Wesley Longman Limited, 1988.

SLACK Paul. *The English Poor Law, 1531-1782*. Londres : Macmillan, 1990.

SOULET Marc-Henry. La solidarité : exigence morale ou obligation publique. Fribourg : Fribourg Academic Press, Collection Res Socialis, Éd. Saint-Paul, 2004.

SUPIOT Alain (dir.). *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe.* Paris : Flammarion, 1999.

SUPIOT Alain. *Critique du droit du travail*. Paris : Presses Universitaires de France, 2007.

SWENSON Peter. *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford : Oxford University Press, 2002.

TAYLOR-GOOBY Peter. *New risks, New Welfare?*. Oxford : Oxford University Press, 2004.

TILTON Timothy. *The Political Theory of Swedish Social Democrats. Through the Welfare State to Revolution*. Oxford : Clarendon Press, 1990.

TRIGEAUD Jean-Marc. Personne, droit, existence. Bordeaux : Editions Bière, 2009. Coll. Bibliothèque de philosophie comparée.

WACQUANT Loïc. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity.* Durham : Duke University Press, 2009.

WEBER Max. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris : Flammarion, 1999, Coll. Champs.

WILKINSON Franck. *Regimes of welfare and perceptions of the poor*. London : Policy Studies Institute, 2006.

WILLIAMSON Peter J. *Varieties of Corporatism : A Conceptual Discussion*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

III. CONTRIBUTIONS A DES MELANGES OU ETUDES :

ALPA Guido. Les nouvelles frontières du droit des contrats. In : Etudes offertes à GHESTIN Jacques. *Le contrat au début du XXI^e^ siècle*. Paris : LGDJ, 2001, p. 1-18.

BARBIER Jean-Claude. The Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?. In : *The Open Method of Coordination in Action: The European*

Employment and Social Inclusion Strategies. ZETIL J., POCHET P. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang : 2005, pp. 417-445.

BARBIER Jean-Claude. The French activation strategy in a European comparative perspective. In : *Reshaping Welfare States and Activation regimes in Europe.* SERRANO Pascual Amparo and MAGNUSSON Lars, 2007, p. 145-172.

BENTHAM Jeremy. Outline of a Work entiled Pauper Management Improved. In : *The Works of Jeremy Bentham.* BOWRING J. (dir.). Bristol : Thoemmes Press, 1995 [1797], p. 369-439.

BENTHAM Jeremy. Pauper Systems Compared, or a Comparative View of the several systems establishable as well as established in relation to the Poor. In : *Poor Law Writings.* QUINN M. (dir.). Oxford : OUP, 2000 [1797], p. 143-216.

BORGETTO Michel. Aux origines de la solidarité : la fraternité républicaine. In : *Eloge de la fraternité*. DELBLOND A. (dir.). Pratiques des Solidarités (Actes du Colloque), 2000, L'Harmattan, p. 31-51.

BORGETTO Michel. Equité, égalité des chances et politique de lutte contre les exclusions. In : *L'égalité des chances*. KOUBI G., Guglielmi G. J. (dir.). Analyses, évolutions, perspectives. Coll. Recherches, La Découverte, 2000, p. 115-138.

BORGETTO Michel. Georges Sorel face aux principes réformistes. In : HERRERA C.M. (dir.). *Georges Sorel et le droit*, Ed. Kimé, 2005, p. 82-128.

BORGETTO Michel. L'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946. In : Le préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires. G. CONAC, X. PRETOT et G. TEBOUL (dir.), Dalloz, 2001, p. 127-153.

BONVIN Jean-Michel, MOACHON Eric. L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In : *L'Etat social actif*. VIELLE P., CASSIERS I., POCHET P., 2005.

CADIET Loïc. Une justice contractuelle, l'autre. In : Etudes offertes à GHESTIN Jacques. *Le contrat au début du XXI^e^ siècle*. Paris : LGDJ, 2001, p. 177-199.

CHAUCHARD Jean-Pierre. Que peut apporter la protection sociale à la sécurisation des droits des travailleurs confrontés à la flexibilité ?. In : *La protection sociale, une*

sécurisation de la flexibilité du travail en Europe. XXXIII[e] rencontre IPSE Strasbourg, 3 et 4 juillet 2008 au Parlement Européen de Strasbourg, Institut de la protection sociale européenne, Foliocollection Les Actes, 2008, p. 37-42.

CHOURAQUI Alain. Quelques difficultés actuelles d'articulation du juridique et du social. In : *Normes juridiques et régulation sociale* sous la dir. de F. CHAZEL et J. COMMAILLE. Paris : LGDJ, 1991, coll. Droit et société.

DE FOUCAULD Jean-Baptiste. Société post-industrielle et sécurité économique. In : *Le travail en perspectives*. SUPIOT Alain (dir). Paris : L.G.D.J., 1996.

DEHOUSSE Renaud. Introduction : la stratégie de Lisbonne. In : *L'Europe sans Bruxelles. Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. DEHOUSSE Renaud (dir.). Paris : L'Harmattan, 2004, p. 13-20.

DE LA PORTE Caroline. The complex soft governance technique and the brittle consensus in European social protection. In : *European Trade Union Yearbook.* GABA GLIO E., HOFFMANN R. Bruxelles : 2001, p. 293-314.

GAUTIER Pierre-Yves. Les interactions du droit civil et du droit du travail. In : *Les sources du droit du travail.* TEYSSIE Bernard (dir.). Paris : Presses Universitaires de France, 1998, coll. « Droit, éthique, société ».

GOETSCHY Janine. L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne. Des fondements au bilan. In : *La Grande Europe.* MAGNETTE Paul (dir.). Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004.

HOFFMANN Edeltraud, WALWEI Ulrich. Against the Tide: Why Permanent, Full-Time Jobs Are Still Standard in Denmark. In : *Work and Welfare in the enlarging Euroland.* DAUDERSTÄDT Michael, WITTE Lothar. Bonn : International Policy Analysis Unit*,* 2002.

LABORDE Jean-Pierre. La notion de revenu minimum. In : *La pauvreté saisie par le Droit.* GROS Dominique et DION-LOYE Sophie (dir.). Paris : Ed. du Seuil, 2002, p. 397-410.

LAFORE Robert. Variations sur les frontières du social. In : *Drôle(s) de droit(s)*, Mélanges en l'honneur de Elie ALFANDARI. Paris : Dalloz, 2000, p. 353-368.

LINDSAY Colin. The United Kingdom's `work first' welfare state and activation regimes in Europe. In : *Reshaping Welfare States and activation regimes in Europe*. SERRANO Pascual Amparo, MAGNUSSON Lars. Bruxelles : éd. Meter Lang, 2006.

MARTIN Philippe. Garanties de ressources et garanties de revenus. Un point de vue comparatif et européen. In : Garanties de revenus, garanties de ressources : quels défis pour la protection sociale ?, *Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale*, n° 4, 2013, p. 15-37.

MARTIN Philippe. Flexibilité et sécurité : le droit social français en quête de nouveaux équilibres. In : *Emploi et protection sociale : de nouvelles relations ?* AUVERGNON Philippe (dir.). Presses Universitaires de Bordeaux, 2009, p. 197-227.

MARTIN Philippe. Modernizar la proteción social para garantizar los mercados (laborales) transicionales actuales y del futuro. In : *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiguridad : una aproximación crítica.* LANDA ZAPIRAIN Juan Pablo (coord.). Albacete, Bomarzo, 2009, p. 159-175.

ORIANNE Jean-François, MAROY Christian. Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage : une analyse d'agents d'insertion en action. In : *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?* VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dir.), Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2005, collection Travail & Société, vol. 44.

PALIER Bruno. Les différents modèles de protection sociale et leur impact sur les réformes nationales. In : *La protection sociale en Europe*. DANIEL Christine, PALIER Bruno. La Documentation française, p. 33-46.

POCHET Philippe. Une approche européenne de l'indemnisation du chômage ?. In *Chronique Internationale de l'IRES, Indemnisation du chômage : débats sur les réformes*, n°115, novembre 2008

PRADIER Pierre-Charles. Histoire du risque. In : *Historia de la Probabilidad y la Estadistica.* SANTOS DEL CERRO J., GARCIA SECADES M. Madrid : Delta Publicaciones, 2004.

RENAULT Georges. La contractualisation de l'aide au regard de la vie privée. In : *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat.* HUBERT Hugues-Olivier (dir.). Bruxelles : La Charte, 2006, Coll. Droit en Mouvement, p. 183-210.

RIPERT Georges. L'ordre économique et la liberté contractuelle. In : *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François GENY*. Paris : Sirey, 1934, p. 347-353.

ROMAN Diane. Solidarité et liberté. In : *Solidarité(s).* THEROND M. (dir.). Toulouse : Presses de l'Université de Toulouse 1, Sciences sociales, 2009.

SCHARPF Fritz W. Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities. In : *Welfare and Work in the Open Economy*. SCHARPF Fritz W., SCHMIDT Vivien. Oxford : Oxford University Press, 2000, vol. I.

SCHUKNECHT Ludger, TANZI Vito. Etat-Providence et performance économique : le cas des pays nordiques. In : *Le monde scandinave.* DANIEL Jean-Marc. *Revue Sociétal*, 2006, n° 52, p. 75-79.

SEBASTIANI Chiara. La solidarité : discours, politiques et pratiques. In : *La solidarité : exigence morale ou une obligation publique?* SOULET Marc-Henry (éd.). Fribourg : Academic Press Fribourg, 2004, p. 21-48.

SOULET Marc-Henry. Une solidarité de responsabilisation. In : *Le travail social en débat(s)*. ION J. Paris, Editions La Découverte, 2005, p. 86-103.

SUPIOT Alain. L'identité professionnelle. In : *Les orientations sociales du droit contemporain*, Ecrits en l'honneur du Professeur Jean SAVATIER. Paris : Presses Universitaires de France, 1992, p. 409-426.

TRÄGÅRDH Lars. Crisis and the politics of national community. In : *Culture and Crisis. The Case of Germany and Sweden.* WITOSZEK Nina &TRÄGÅRDH Lars. Oxford : Berghahn Books, 2002.

VILLEY Michel. La doctrine du droit dans l'histoire de la science juridique. In : *Métaphysique des mœurs, préface à Emmanuel KANT*. Paris : Librairie J. Vrin, 1988.

IV. ARTICLES, CHRONIQUES :

ABEL-SMITH Brian, TOWNSEND Peter. The Poor and the Poorest. *LSE Occasional Papers on Social Administration*, 1965, p. 40-59.

ABEL-SMITH Brian, TOWNSEND Peter. Le rapport Beveridge : ses origines et ses consequences. In : La sécurité sociale : 50 ans après Beveridge, Conférence de l'A.I.S.S. 1992, *Rev. int. séc. soc.*, 1993, n° 1, p. 5.

ABRAHAMSON Peter. *The Scandinave Model of Welfare*. *Comparing Social Systems in Nordic Europe and France*. Paris & Nantes : MIRE, Maison des Sciences de l'Homme Ange-Guépin, 1999.

ABRAHAMSON Peter. The welfare modelling business. *Social Policy and Administration*, 2002, vol. 21, n° 4 p. 394-415.

AFSA Cédric. L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. DRESS, *Etudes et statistiques*, n° 1, avril 1999.

AILLET Véronique. La force symbolique de l'allocation de parent isolé. *Recherches et Prévisions*, 1997, n° 50-51, p. 7-15.

ALESINA Alberto. GLAESER Edward, SACERDOTE Bruce. Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare State ?. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 8524, 2001, p. 12-17.

ALFANDARI Elie. Réflexions sur le droit dit « social ». *RDSS*, 1967, p. 111.

ALFANDARI Elie. Revenu minimum*,* insertion*,* activité *:* logique économique et/ou logique sociale ?. *RDSS*, 2004, p. 3.

AMABLE Bruno. Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*, 2000, vol. 7, n° 4, p. 645-687.

ANCEL Pascal. Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat. *RTD civ.*, 1999, p. 771-810.

ANDERSEN Bent Rold. Rationality and irrationality of the Nordic Welfare State. *Daedalus*, 1984, vol. 113, n° 1, p. 109-139.

ANDERSON Dan R. The National Flood-Insurance Program – Problems and Potential. *Journal of Risk and Insurance*, décembre 1974.

ANNE Denis, L'HORTY Yannick. Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi. *Centre d'études de l'emploi*, Document de travail n° 106, octobre 2008, 35 p.

ANXO Dominique, ERHEL Christine. La politique de l'emploi en Suède : nature et évolution. In : Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis. BARBIER J.-C. et Gautié J. Paris : PUF, 1998.

ARSEGUEL Albert, CABANIS André. Quelle gestion pour la sécurité sociale ? Les controverses et les choix de 1945. *Petites Affiches*, juillet 1997, n° 91, p. 16-19.

ARSEGUEL Albert, ISOUX Philippe. Des limites à la dérive de la notion de service organisé. *Droit social*, 1992, p. 295-301.

ATKINSON Anthony, MICKLEWRIGHT John. Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, décembre 1991, vol. 29.

AUSSAT Laurent. Sécurité sociale : pour l'assurance. *Droit social*, 1994, vol. 11, p. 902-907.

BADEL Maryse. La lutte contre les exclusions et la construction de la citoyenneté. *RDSS*, 1999, p. 431-445.

BADEL Maryse. Subsidiarité et aide sociale : quelle actualité ?. *RDSS*, 2007, p. 1077-1087.

BALDWIN Peter. Beveridge dans la longue durée. *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 1992, vol. 1-2, p. 61-83 et p. 73.

BARBIER Jean-Claude. Activating social protection in the context of the European Employment policies' in the context of the European Employment Strategy (EES). *Rotterdam Meeting*, 2004, Work Package, n° 5.

BARBIER Jean-Claude. Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ?. *Politiques sociales et familiales*, juin 2011, n° 104, p. 50.

BARBIER Jean-Claude, FARGION Valeria. Continental inconsistencies on the path to activation : consequences for social citizenship in Italy and France. *European Societies*, 2004, vol. 6, n° 4, p. 437-460.

BARBIER Jean-Claude. L'activation de la protection sociale en Europe et en France. *Idées, la revue des sciences économiques et sociales*, décembre 2006, p. 23-30.

BARBIER Jean-Claude. Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française. *Revue des Affaires Sociales*, 2003, n° 4, pp. 189-192.

BARBIER Jean-Claude, LUDWIG-MAYERHOFER Wolfgang. Introduction: The many worlds of activation. *European Societies*, 2004, n°6, p. 424-436.

BARBIER Jean-Claude, SYLLA Ndongo Samba, EYDOUX Anne. Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. *Rapport pour la DARES (ministère du travail)*, janvier 2006, p. 217.

BARR Nicholas. The Mirage of Private Unemployment Insurance. *Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines*, 1988, Welfare State Program n° 34, p. 11.

BAUGARD Dirk. L'accompagnement dans l'emploi, *RDSS*, décembre 2012, p. 993.

BAUGH Daniel. The Cost of Poor Relief in South East England. *The Economic History Review*, 1975, New Series, vol. 28, n° 1, p. 50-68.

BECKER Uwe. Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective. *Journal of European Social Policy*, 2000, vol. 10, n° 3, p. 219-39.

BELORGEY Jean-Michel. Le RSA : un anti-RMI ?. *RDSS*, 2009, p. 269-277.

BELORGEY Jean-Michel. Logique de l'assurance, logique de la solidarité. *Droit social*, 1995, p. 731-733.

BELORGEY Jean-Michel. RMI : le retour de la contrepartie. *RDSS*, 2004, p. 49-52.

BERGMARK Åke. Prêts à travailler ? Les politiques d'activation en Suède au cours des années quatre-vingt-dix. *Revue française des Affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 2003, p. 273-290.

BEVERIDGE William. Insurance for all and everything. *The New Way*, janvier 1924, n° 7, p. 6-7.

BLANCHARD Olivier, WOLFERS Justin. The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. *Economic Journal*, Oxford : Royal Economic Society, 2000, vol. 100, n° 462, p. C1-33.

BLANCHET Didier. La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites. *Économie et Statistique*, 1996, vol. 291, n° 291-292, p. 33-45.

BLUNDELL Richard, DUNCAN Alan, MCCRAE Julian, MEGHIR Costas. The Labour Market Impact of the Family tax Credit. *Fiscal Studies*, 2000, vol. 21, n° 1.

BOERI Tito, BALDI Simona. Europe(s) sociales, convergence et compétition. *Revue d'économie politique*, n° 6, novembre-décembre 2005, pp. 705-719.

BOISARD Pierre. L'aide au retour à l'emploi en Suède, Sociétal n° 52, avril 2006.

BOONE Jan, SADRIEH Abdolkarim, VAN OURS Jan. Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behaviour. *CEPR Discussion Paper*, mars 2004, n° 4298, p. 3.

BORGETTO Michel. Abolir la misère : un mythe ? (à propos du livre de Paul Bouchet " La misère hors la loi ", 2000, Ed. Textuel). *Droit social*, 2001, p. 53-57.

BORGETTO Michel. L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui. *Droit social*, 2009, p. 1043-1053.

BORGETTO Michel. L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale, *RDSS*, 2009, p. 5-13.

BORGETTO Michel. La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ?. *Informations sociales*, n° 142, 2007, p. 6-17.

BORGETTO Michel. La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ?, *Droit social*, n°4, 2001, pp. 355-363.

BORGETTO Michel. La solidarité : le maître mot de la protection sociale ? *Informations sociales* (numéro spécial sur l'avenir de la protection sociale), 2001, p. 124-133.

BORGETTO Michel. L'Etat-Providence entre responsabilité et solidarité. *European Journal of Economic and social Systems*, vol. 19, n° 1, 2006, pp. 85-97.

BORGETTO Michel. Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat. *Droit social* (numéro spécial : Un nouveau droit social ?), 2003, p. 115-124.

BORGETTO Michel. Minima sociaux et revenus d'activité : éléments d'une problématique générale. *Droit social* (numéro spécial sur les minima sociaux, les revenus d'activité, la précarité), 2000, p. 693-698.

BOURGEOIS Isabelle. Hartz IV : la fin des trappes à inactivité. *Regards sur l'économie allemande*, n° 68, 2004, p. 5-12.

BOYER George. An Economic Model of the English Poor Law Circa 1780-1834. *Explorations in Economic History*, 1985, vol. 22, n° 2, p. 129-167.

BRECHON Pierre. Les valeurs politiques en Europe : effet du contexte national et des attitudes religieuses. *Archives de sciences sociales des religions*, 1996, vol. 93, p. 99-128.

CAMPBELL John. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 1998, vol. 27, n° 3, p. 377-409.

CASAMATTA Georges, CREMER Helmuth, PESTIEAU Pierre. Political sustainability and the design of social insurance. *Journal of Public Economics*, 2000, n° 75, p. 341-364.

CASAMATTA Georges, CREMER Helmuth, PESTIEAU Pierre. The political economy of social security. *Scandinavian Journal of Economics*, 2000, n° 102, p. 503-522.

CASTEL Robert. Elargir l'assiette. *Projet*, n°242, été 1995, p. 9-16.

CHAUCHARD Jean-Pierre. Les nécessaires mutations de l'État Providence : du risque social à l'émergence d'un droit-besoin. *Droit social*, février 2012, p. 135-139.

CHAUCHARD Jean-Pierre. Du passé faisons table rase ? Controverse sur le thème : Faut-il couper le cordon entre travail et protection sociale ?. *Revue de droit du travail*, décembre 2011, p. 677-679.

CHAUCHARD Jean-Pierre. Variations sur les droits sociaux. *Droit social*, n° 9-10 , octobre 2010, pp. 947-953.

CHAUCHARD Jean-Pierre. La sécurisation des parcours professionnels. La continuité des droits à prestations de sécurité sociale. *Semaine sociale Lamy*, spécial « La sécurisation des parcours professionnels », FAVENNEC-HERY Françoise (dir.), avril 2008, 1348, p. 67-71.

CONCIALDI Pierre. La chasse aux chômeurs. *Droit social*, n° 6, 2008, p. 706-711.

CONCIALDI Pierre. Où va la protection sociale ?. *Revue Interrogations*, juin 2010, n° 12, p. 97-116.

COULET Cyril. Les dispositifs d'activation de la politique suédoise de l'emploi dans une perspective historique. *Travail et Emploi*, n° 112, oct.-déc. 2007, p. 63-74.

COX Robert Henry. From Safety Net to Trampoline : Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark. *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, octobre 1998, vol. 11, n° 4, p. 397-414.

CYTERMANN Laurent. L'inclassable RSA. *Droit social*, 2009, p. 308-314.

DAMON Julien. Les travailleurs pauvres en France. De la pauvreté active à la solidarité active ?. *Futuribles*, n° 333, 2007, p. 5-17.

DAUNE-RICHARD Anne-Marie, NYBERG Anita. Entre travail et famille : à propos de l'évolution du modèle suédois. *Revue française des Affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 2003, p. 487-514.

DAVID Elodie, DUJIN Anne, OLM Christine, SIMON Marie-Odile. Les actifs en situation de pauvreté : quelles expériences de la pauvreté ?. *Les Cahiers de la recherche*, 2006, n° C227, 111 p.

DEBAUCHE Etienne, JUGNOT Stéphane. Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi : un accompagnement individualisé de masse. *Premières Synthèses*, Dares, n° 30.2, 2005.

DEKKERS Gijs, DESMET Raphaël. *Inégalité et pauvreté chez les personnes âgées : une projection à long terme.* Bruxelles : De Boeck Supérieur, avril 2011, Coll. Reflets et perspectives de la vie économique, p. 155-168.

DELALANDE Nicolas. Pauvreté et solidarité : entretien avec Serge Paugam. *Laviedesidées.fr*, 30 mai 2008, 7 p.

DELARUE Véronique. Le Working Families Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni. *Economie et statistique*, 2000, n° 335, p. 47-61.

DELORS Jacques. Une autre société ?. *Droit social*, 1974, n°11, p. 191-194.

DIVAY Sophie. Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi : les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ?. *Travail et emploi*, juillet-septembre 2009, n° 119, p. 37-49.

DOCKES Emmanuel. Le stroboscope législatif. *Droit social*, 2005, n° 9-10, p. 835-838.

DUBOIS Vincent. État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales. *Politiques européennes*, 2007, n° 21, p. 73-95.

DUMONT Daniel. Les traductions de l'« activation » - La douce européanisation des systèmes nationaux de protection sociale. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2009, Facultés universitaires Saint-Louis, n° 63.

DUPEYROUX Jean-Jacques. Un étrange feuilleton. *Droit social*, 2001, p. 345-346.

DWORKIN Ronald. What is Equality ? Part 2 : Equality of Resources. *Philosophy and Publics Affairs*, 1981, vol. 10, n° 4, p. 283-345.

EDWARDS Jeremy, KEEN Michael. Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review*, janvier 1996, vol. 40, n° 1, p. 113-134.

ERHEL Christine, DAVOINE Lucie. European Employment Strategy and the dynamics of employment quality in Europe, *Economie et Statistique*, août 2008, n° 410.

ERHEL Christine, ZAJDELA Hélène. Que reste-t-il de la théorie du chômage de Keynes ?. *Actualité Economique*, vol. 79, mars-juin 2003, p. 163-177.

ERHEL Christine, ZAJDELA Hélène. The dynamics of social and labour market policies in France and U-K : between path dependence and convergence. *Journal of European Social Policy*, 2004, vol. 14, iss. 2, p. 125-142.

ELBAUM Mireille. Coût du chômage, dépenses passives, traitement social : quelles significations pour un redéploiement ?. *Droit social*, n° 5, 1996, p. 451-460.

ELLINGSÆTER Anne Lise. Scandinavian transformations. Labour markets, politics and gender divisions, *Economic and Industrial Democracy*, vol. 21, n° 3, 2000, p. 335-59.

ELVANDER Nils. The labour market regimes in the Nordic countries : a comparative analysis, *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, n° 2, 2002, p. 117-37.

ESPING-ANDERSEN Gösta. Quel Etat-providence pour le XXIe siècle ? Convergences et divergences des pays européens. *Esprit,* février 2001, n° 272, p. 122-150.

EUZÉBY Chantal. Pour une redéfinition des droits à la protection sociale en Europe. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2005, n° 491, p. 503-509.

EWALD François, KESSLER Denis. Les noces du risque et de la politique. *Le Débat,* mars-avril 2000, n° 109, p. 6.

EWALD François. Société assurantielle et solidarité. *Esprit*, octobre 2002, p. 14-16.

FINN Dan. Welfare to work : the local dimension, *Journal of European Social Policy*, 2000, n° 10, 42-57.

FLECKENSTEIN Timo. Restructuring Welfare for the Unemployed : The Hartz Legislation in Germany. *Journal of European Social Policy*, 2008, vol. 18, n° 2, p. 177-188.

FRAGONARD Bertrand, HELFTER Clémence. La création de l'allocation de parent isolé. *Informations sociales,* 2010, vol. 1, n° 157, p. 134-141.

FRETEL Anne. La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination. *Revue Française de Socio-Économie,* janvier 2013, n°11, p. 55-79.

FRIOT Bernard. Assurances sociales, solidarité nationale, salaire socialisé. *Revue de l'IRES*, 1999, n° 30, p. 816-821.

GADRET Jean. Le revenu de solidarité active : les ambiguïtés. *Droit social*, 2007, p. 1228-1235.

GAUDU François. Libéralisation des marchés et droit du travail. *Droit social*, 2006, n° 5, p. 505-513.

GEROLDI Giovanni. Ammortizzatori sociali e incentivi all'impiego nel quadro dei nuo vi strumenti di politica del lavoro. *L'assistenza sociale,* 1997, n° 3, p. 95-114.

GIDE Charles. L'idée de solidarité en tant que programme économique. *Revue internationale de sociologie*, octobre 1893, p. 385-400.

GOGUEL François. Objet et portée de la protection des droits fondamentaux. *Revue internationale de droit comparé*, 1980, p. 443.

GRAS Ombeline. Etude comparée des différents systèmes de formation professionnelle. *CEDEFOP*, décembre 2010, p. 49.

GREEN-PEDERSEN Christoffer. Toujours là, mais pour combien de temps ? De la protection sociale niverselle comme modèle « contre-intuitif » et de son évolution au Danemark. *Revue française des affaires sociales*, 2003, vol. 4, n° 4, p. 87-103.

HARSANYI John. Can the maximin principle serve as a basis for morality. *American Political Science Review*, 1975*,* vol. 59, p. 594-609.

HIRSCH Martin, WARGON Emmanuel. Le Revenu de solidarité active : quelle philosophie ? *Études*, 2009, vol. 1*,* tome 410, p. 33.

HOLLEAUX André. Vers un ordre juridique conventionnel. *Bull. de l'Institut international d'administration publique*, 1974, n° 32, p. 684.

JONASEN Viggo. The History of the Danish Welfare State in Denmark. *The National Danish School of Social Work*, 1999, p. 63-65.

KIRSCH Johannes. Restructurations économiques et protection des transitions : approches contrastées en France et en Allemagne. *Travail et emploi*, juillet 2010, n° 87, p. 29-45.

LABANI Pierre-David. Les mutations du travail. Entreprises, parcours professionnels et identités sociales. *Esprit*, octobre 2002, n° 288, p. 101-111.

LABORDE Jean-Pierre. Brèves observations sur la notion de garantie de ressources. *Revue française des affaires sociales*, juill. 2000, vol. 54, n° 3-4.

LABORDE Jean-Pierre. Garanties de ressources et garanties de revenu(s), brève tentative d'identification d'un couple. *Droit social*, 2012, n° 1, p. 75-78.

LABORDE Jean-Pierre. Du RMI au RSA, quelle évolution ?. *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, 2010, n° 45, p. 169-177.

LABORDE Jean-Pierre. Le droit au revenu minimum d'insertion dans la loi du 1er décembre 1988. *Droit social*, 1989, p. 589-596.

LAFORE Robert. Droit et pauvreté : les métamorphoses du modèle assistanciel français. *RDSS*, 2008, p. 111.

LAFORE Robert. Éclairer la « fabrique » des politiques sociales. *Informations sociales*, 2010, vol. 1, n° 157, p. 5.

LAFORE Robert. L'État-providence : quel équilibre entre assurance et assistance ?. *L'État-providence en débat*, 2010, Cahiers français n° 358, p. 32-37.

LAFORE Robert. L'irrésistible ascension du « département providence ». *Revue française des affaires sociales,* 2004, vol. 4, n° 4, p. 17-34.

LAFORE Robert. Les trois défis du R.M.I. A propos de la loi du 1er décembre 1988, *A.J.D.A*, 1989, p. 563-585.

LAFORE Robert. Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance ?. *Revue de droit sanitaire et sociale*, 2009, n° 2, p. 225.

LAFORE Robert. Réflexions sur la construction juridique de la contrepartie. *RFAS*, mars 1996, p. 11-24.

LAROQUE Guy, SALANIE Bernard. Une décomposition du non-emploi en France. *Economie et statistique*, 2000, n° 331, p. 47-66.

LAROQUE Michel. Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type. *Droit social*, n° 7/8, juill.-août 1989, p. 597-600.

LATTARD Alain. Kombilohn et salaire minimum : la fin de l'exception allemande. *Regards sur l'économie allemande*, 2006, n° 79, p. 13-20.

LEIBFRIED Stephan, OBINGER Herbert. Welfare state futures : an introduction. *European Review*, 2000, vol. 8, n° 3, p. 277-290.

LEFRESNE Florence. Les avatars d'une indemnisation du chômage faiblement protectrice : le cas britannique. *IRES*, novembre 2008, p. 112.

LELIEVRE Michèle, MARLIER Éric, PETOUR Patrick. Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres. *Dossiers Solidarité et Santé,* n° 2, Les indicateurs dans l'Union européenne : avancement et perspectives, avril-juin 2004.

LESTRADE Brigitte. Bilan de la politique de l'emploi du gouvernement Schröder, *Regards sur l'économie allemande*, n° 59, 2002, p. 38-51.

LINDSAY Colin, MAILAND Mikkel. Different routes, common directions? Activation policies for young people in Denmark and the UK. *International Journal of Social Welfare*, 2004, n° 13, p. 195-207.

LYON-CAEN Gérard. Un agrément, des désagréments. *Droit social,* 2001, n° 4, p. 377-383.

MADSEN Per Kongshoj. Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy; Country Report: Denmark. *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Working Paper,* 2007, vol. 7, n° 51, p. 25-29.

MANSUY Michèle. Politiques et institutions danoises d'aide au retour à l'emploi. *Les papiers du CERC*, n° 02, décembre 2005.

MARSAULT Hélène. Droits propres contre droits dérivés : l'individualisation des droits sociaux comme moyen d'améliorer la sécurité économique d'existence individuelle et familiale, *Droit social*, déc. 1995, p. 52.

MARTIN Philippe. La activación de los desempleos en el sistema francés : flexiseguridad o welfare to work, Aportaciones al debate comunitario sobre "Flexiseguridad", Especial Monográfico (coord. R. Escudero Rodríguez), *Relaciones laborales*, 15-16, août 2007, p. 221-241.

MARTIN Philippe. Assurance-chômage : hasards et nécessité de la contractualisation des engagements, *Droit ouvrier*, 2004, p. 397-404.

MARTIN Philippe. La convention d'assurance-chômage du 1er janvier 2001 : le droit au revenu de remplacement en question, *Droit ouvrier*, 2002, p. 99-108.

MARTIN Philippe. Le Traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi ?, *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 1, 2000, p. 47.

MATHIEU-CABOUAT Sophie. Le revenu minimum d'insertion : allocation ou contrat ? Un choix nécessaire. *Droit social,* 1989, p. 611-619.

MORAVCSIK Andrew. Le mythe du déficit démocratique européen. *Raisons politiques,* Paris : Presses de Sciences Po, 2003, vol. 2, n° 10, p. 87-105.

MORVAN Patrick. La loi généralisant le RSA. Droit social, n° 2, février 2009, p. 185-194.

MUSSET Lucien. Les villes du Danemark - Origine et évolution. *Annales de Géographie*, 1948, t. 57, n° 308. p. 308-321.

NEWMAN Janet. The double dynamics of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, vol. 27, n° 9-10, p. 364-75.

OUTIN Jean-Luc. Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du workfare ?. *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 1996, n° 4, p. 27-46.

PALIER Bruno, BONOLI Giuliano. Entre Bismarck et Beveridge, crise de la Sécurité sociale et politique(s). *Revue française de science politique,* 1995, vol. 45, n°4, p. 668-699.

PAUTI Anne. La politique familiale en Suède. *Population*, 1992, n° 4, p. 59.

PECK Jamie. Workfare, a Geopolitical Etymology. *Environment and Planning, Society and Space*, 1998, vol. 16, n° 2, p. 133.

PEDERSEN Peder J. Union Growth in Denmark, 1911-1939. *Scandanavian Journal of Economics*, vol. 84, 1982, p. 583-592.

PELLOUX Robert. Vrais et faux droits de l'homme, problèmes de définition et de classification. *Revue de Droit public*, 1981, p. 54

PERIVIER Hélène. Le revenu de solidarité active ou le mélange des genres. *Revue de Droit Sanitaire et Social*, n° 6, 2009, p. 1016.

PERIVIER Hélène. Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées. *Revue de l'OFCE*, 2003, vol. 4, n° 87, p. 281-336.

PERRET Bernard. L'évaluation des politiques publiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif. *Esprit*, décembre 2008, n° 350, p. 142-159.

PERRIN Guy. Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles. *Revue française de sociologie*, 1967, 8-3, p. 299-324.

PETIT Franck. Le droit à l'accompagnement. *Droit social*, avril 2008, p. 417.

PIERSON Paul. The new politics of the welfare state. *World Politics*, vol. 48, n° 2, p. 143-179.

POCHET Philippe, BOULIN Jean-Yves, DUFOUR Christian. Lisbon: a failed strategy or still relevant for the future? Some tentative conclusions. *European Review of Labour and Research*, 2009, vol. 15, n° 1, p. 139-46.

POIRIER Mireille. Brefs propos sur le projet de loi inspiré par l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 relatif à la politique contractuelle. *Droit ouvrier*, 1996, p. 311-316.

PRETOT Xavier. L'État et la Sécurité sociale, Réflexions sur le service public. *Droit Social,* 1981, p. 799-811.

PRETOT Xavier. Les bases constitutionnelles du droit social. *Droit social*, 1991, n° 3, p. 194.

RANGONE Marco, SOLARI Stefano. From the Southern-European model to nowhere : the evolution of the Italian capitalism, 1976-2011. *Journal of European Public Policy*, Londres : Routledge, septembre 2012.

RIGAUDIAT Jacques. Le revenu de solidarité active : une réforme en faux-semblants. *Esprit*, janv. 2009, p. 110-124.

RIGAUDIAT Jacques. En avant vers le passé. *Droit social*, mars 2009, p. 315-319.

RIVERO Jean. Les principes économiques et sociaux de la Constitution. *Droit social*, 1947, p. 13.

ROMAN Diane. Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des « devoirs sociaux », *RDSS*, 2009, p. 63-87.

ROMAN Diane. Revenu minimum d'insertion et revenu minimum d'activité. *Jurisclasseur Protection sociale*, fasc. 873 et 873-10, 2005, 24 p.

ROMAN Diane. Revenu de Solidarité Active : 20 ans après le Revenu Minimum d'Insertion, une réforme a minima. *JCP Social*, décembre 2008, n° 51, p. 19.

ROSANVALLON Pierre. Les voies nouvelles de la solidarité. *Esprit*, déc. 1994, p. 76-91.

SALVATI Michele. Breve storia della concertazione all'italiana. *Stato e Mercato,* 2000, n° 60, p. 447-476.

SERRANO PASCUAL Amparo, CRESPO SUAREZ Eduardo. The government of activation policies by EU institutions. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2007, vol. 27, n° 9-10, p. 376-86.

SOMERS Margaret, BLOCK Fred. From Perversity to Poverty : Ideas, Market and Institutions over 200 Years of Welfare Debate. *American Sociological Review*, 2005, vol. 70, n° 2, p. 260-287.

SOULET Marc-Henry. Reconsidérer la vulnérabilité. *Empan*, mai 2004, n° 60, 2005, p. 24-29.

STROBEL Pierre. Les chômeurs sont-ils responsables de leur sort ?. *Lien social et politique*, 2001, p. 163-173.

STROBEL Pierre. Le modèle nordique de protection sociale sous le choc des réformes, *Revue française des Affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 2003, p. 7-16.

SUPIOT Alain. L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale. *Droit social,* 1995, p. 823-831.

SUPIOT Alain. Un faux dilemme : la loi ou le contrat ?. *Droit social*, 2003, p. 59-71.

TABELLINI Guido. A positive theory of social insurance. *Scandinavian Journal of Economics*, 2000, n° 102, p. 523-545.

TORFING Jacob. Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European social Policy*, 1999, n° 9, p. 5-28.

TRIGEAUD Jean-Marc. Convention, *Arch. de philosophie du droit*, 1990, n° 13 : Vocabulaire fondamental du droit, p. 12-35.

TRONQUOY Philippe. Le défi de l'emploi : Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle. *Cahiers français,* 2006, n° 330 : Le modèle social français, p. 44.

VAN DER HEIJDE Claudia, VAN DER HEIJDEN Beatrice. A competence based and multidimensional operationalization and measurement of employability. *Human Resource Management,* 2006, n° 45, p. 449-476.

VERICEL Marc. L'accompagnement vers l'emploi. *RDSS*, décembre 2012, p. 985.

VERICEL Marc. Le nouvel accord sur l'assurance-chômage pour 2006-2008 : de l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la démarche de recherche d'emploi. *Droit social*, 2006, n° 2, p. 129-133.

VERKINDT Pierre-Yves. Un déplacement ambigu du centre de gravité de la lutte contre la pauvreté. *RDSS* 2009, p. 264-269.

WILLMANN Christophe. Assurance chômage et placement : la difficile consécration du « soft workfare ». *La Semaine Juridique*, nov. 2005, n° 23, p. 13-20.

WILLMANN Christophe. Emploi-chômage : une modernisation du marché du travail prometteuse, mais inaboutie. *Droit social,* 2008, p. 335-345.

WILLMANN Christophe. Fusion ANPE-UNEDIC et nouveaux droits et devoirs du demandeur d'emploi. - Deux lois pour une même logique. *La Semaine Juridique*, septembre 2008, n° 38, 1475.

WILLMANN Christophe. La nouvelle convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001… et après ?, *RDSS*, 2001, p. 191-206.

WILLMANN Christophe. Le chômeur cocontractant. *Droit social,* 2001, p. 384-392.

WILLMANN Christophe. Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? A propos de la « conditionnalité » des revenus de remplacement et autres minima sociaux. *Droit social*, 2012, p. 79.

ZAKI Magdi Sami. Le formalisme conventionnel : illustration de la notion de contrat-cadre. *Revue internationale de droit comparé,* octobre-décembre 1986, vol. 38, n° 4, p. 1048.

V. RAPPORTS :

BARBIER Jean-Claude. A Comparative Analysis of 'Employment Precariousness' in Europe. *Learning from employment and welfare policies in Europe* / LETABLIER M.T. (ed.), European Xnat Cross-national research papers, 2004.

BARBIER Jean-Claude. SYLLA Ndongo Samba, EYDOUX Anne, Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. *Rapport pour la DARES*, Paris : Ministère du Travail, 2006.

BARBIER Jean-Claude. The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?. *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* / ZEITIL Johnathan, POCHET Philippe, Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2005, p. 417-445.

BEVERIDGE William. Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services. Londres : His Majesty's Stationery Office, novembre 1942, CMND 6404.

BIT. Etude d'ensemble : la sécurité sociale et la primauté du droit, 100e session de la conférence internationale du travail, Genève 2011, p. 9.

CERC. Minima sociaux entre protection et insertion, 1997, 158 p.

CHASSARD Yves. European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to the Open Method of Co-ordination. *Social Exclusion and European Policy* / Begg, I. and Mayes, D. (eds). Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2001, p. 291-321.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. Education & formation 2010 - L'urgence des réformes pour réussir la Stratégie de Lisbonne. *Communication de la Commission*, 11 novembre 2003.

COMMISSION EUROPÉENNE. Des lignes directrices à l'action concrète : les plans d'action nationaux pour l'emploi 1998. Bruxelles : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, 22 p.

COMMISSION EUROPÉENNE. Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. *Rapport du groupe présidé par WIM Kok*, novembre 2004, p. 19.

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHESION SOCIALE (CERC). La France en transition 1993-2005. Paris : La Documentation française, 2006, Coll. Rapport public, 242 p.

CONSEIL DE L'EUROPE. Le bien-être pour tous - Concepts et outils de la cohésion sociale. Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, n°20, novembre 2008.

EUROTRAINER. A study of the situation and qualification of trainers in Europe. Bruxelles : Commission Européenne, 2008, DG Education et Culture, Rapport Final, Vol. 2 : Country reports.

HIRSCH Martin. Au possible nous sommes tenus - La nouvelle équation sociale. Paris : La Documentation française, 2005, rapport de la *Commission* « Familles, vulnérabilité, pauvreté », p. 7.

INSTITUTE FOR EMPLOYMENT STUDIES. *Evaluation* of *Year 2* of the *Skills Coaching Trials* and *Skills. Passports. Final Report.* Décembre 2007.

LE CACHEUX Jacques. Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe. *Questions européennes, Rapport du Conseil d'analyse économique* / P. Jacquet & J. Pisani-Ferry, dir., Paris : La Documentation française, 2000, n° 27, p. 41-55.

LEBESSIS Notis, PATERSON John. Développer de nouveaux modes de gouvernance. *Working Paper de la cellule prospective de la Commission européenne*, Forward Studies Unit, 2000, p. 12.

LEFRESNE Florence, TUCHSZIRER Carole. Dynamiques d'insertion et politiques d'emploi : une comparaison de six pays européens (Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-bas, Royaume-Uni). *Mutations des relations entre emploi et protection sociale* / CNRS Économie. Paris : CNRS, septembre 2006, p. 13.

MARCHAND Olivier. 50 ans de mutations de l'emploi, INSEE première n°1312, septembre 2010.

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES. L'État providence nordique. Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix. *Revue française des Affaires sociales*, octobre-décembre 2003, n° 4, 584 p.

OCDE. Formation et emploi : Relever le défi de la réussite. *Rapport de synthèse des examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelle*, 2012.

OCDE. L'indemnisation des chômeurs et les mesures favorisant leur emploi : rapport général et études par pays. Allemagne, Canada, États-Unis, France, Royaume-Uni, Suède. Paris : OCDE, 1979.

OCDE. Valoriser le travail. Paris : OCDE, 1997, 106 p.

ONPES. Rapport national de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008, p. 18.

OZAKI Muneto. Negotiating flexibility: The Role of the Social Partners and the State. Genève : ILO, 1999.

INDEX ALPHABETIQUE

Les chiffres renvoient aux numéros de page.

A

Accompagnement

- terminologie ; traduction juridique **265-266**
- des allocataires sociaux **329 s.**
- dans les dispositifs d'insertion-formation **364 s.**

Activation

- contours notionnels **17-19**
- prospective (universaliste) ; libérale **30**

Aide sociale **287 ; 374**

Assistance sociale **99 s. ; 117 s.**

Assurance chômage

- volontaire **55 s. ; 79 s.**

B

BEVERIDGE **58-59 ; 123-124**

BISMARCK **192**

- systèmes bismarckien et béveridgien (distinction) **34 ; 176 s.**

C

Concept (définition) **16**

Conditionnalité **57 ; 134 s.**

- distinction (contrepartie) **343 s.**

Contentieux (chômage) **349 s.**

Contrat

- distinction (statut) **38-39**

Contrat d'engagements réciproques **305 s.**

D

Devoir de travailler **32**

Droits sociaux

- questions terminologiques **21-24**

- fondamentaux (not. CEDH) **140 s.**

- droit à des moyens convenables d'existence **340 s.**

Droits de tirage sociaux **384 s.**

E

Egalité de traitement **361 s.**

Emploi

- distinction (travail) **11**

F

Loi Fornero (Italie) **206 s.**

G

Garantie de ressources, garantie de revenus (distinction) **35**

H

Lois Hartz **193 s. ; 217 s.**

I

Indemnisation **242 s.**

Individualisation (personnalisation – distinction) **268-269**

J

Jobseeker's Agreement **139**

M

Making work pay **168 s.**

Méthode Ouverte de Coordination **15 ; 146 s.**

P

Plan d'aide au retour à l'emploi (P.A.R.E) **348 s.**

Projet personnalisé d'accès à l'emploi (P.P.A.E) **258 s.**

R

Responsabilisation **101 ; 129 s. ; 318 s.**

Revenu Minimum d'Activité (RMA) **293 s.**

Revenu Minimum d'Insertion (R.M.I) **289 s.**

S

Sanctions **110 s. ; 137**

Sécurité sociale **288**

Sécurité sociale professionnelle **385 s.**

Solidarité

- définition, contours notionnels **315 s.**
- solidarité active **370**
- solidarité professionnelle **52 s.**

Statuts juridiques **358 s.**

T

Travail

- distinction (emploi) **11**
- remise au travail **88 s.**

U

Union européenne

- Conseil européen **151-154**
- Méthode Ouverte de Coordination **146**
- Traité CEE **144 s.**

W

Welfare to work **106 s.**

- distinction (workfare) **31-32**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 11

PARTIE I. LES MANIFESTATIONS DE L'ACTIVATION DES POLITIQUES SOCIALES EN EUROPE 43

TITRE I. LES SOURCES D'INFLUENCE DE L'ACTIVATION DES DROITS SOCIAUX EN EUROPE.....45

CHAPITRE I. L'empreinte de la conception sociale-démocrate nordique 47
Section I : La conception traditionnellement incitative du système suédois ...50
§ 1 - L'articulation entre solidarité professionnelle et vocation universelle de l'assurance-chômage 51
A. La solidarité professionnelle comme fondement de l'assurance chômage suédoise..... 52
B. La vocation universelle de la protection contre la perte d'emploi 55
§2 - L'institutionnalisation d'une politique active de l'emploi dès les années 1950.....61
Section II : La singularité des politiques publiques danoises de traitement des sans-emploi 74
§ 1 - Le dépassement de la solidarité professionnelle comme caractéristique du *welfare danois* 75
A. L'engagement de l'Etat danois dans une « conquête du *welfare* »..... 76
B. Un dispositif d'assurance chômage facultatif et conditionné..... 79
§ 2 - L'articulation entre emploi et protection sociale 88
A. La remise au travail comme principale visée de l'assurance chômage 88
B. L'activation des prestations sociales danoises ou le renouvellement du concept de « politique sociale »..... 93
1- Des mesures actives conçues comme une extension des droits des salariés 94
2- Des mesures distinctes réservées à une population périphérique 99

CHAPITRE II. L'influence des principes directeurs du « *welfare to work* » anglo-saxon 106

Section I : Un lien entre risque social et volonté individuelle 108
§ 1 - Les Poor Laws, dispositifs stigmatisants d'assistance.....109
A. L'émergence de la summa divisio « bons pauvres » et « mauvais pauvres » ……..110
B. La remise en cause des « lois sur les pauvres ».....116
§ 2 - L'avènement d'un système social étatisé et contributif.....119
Section II : La formalisation d'obligations entre l'allocataire et la collectivité 127
§ 1 – « *Welfare to work* » et responsabilisation des personnes.....128
§ 2 – Un phénomène d'objectivation des sanctions.....137

TITRE II. L'EUROPEANISATION DU CONCEPT D'ACTIVATION.....144

CHAPITRE I. Le rôle de l'Union européenne dans le processus d'européanisation du concept d'activation.....148
Section I : La promotion du concept d'activation par l'Union européenne..150
§ 1 - Le rôle du Conseil européen dans l'orientation vers des politiques sociales actives.....151
§ 2 - La concrétisation juridique du concept d'activation sur le plan communautaire.....155
La stratégie européenne pour l'emploi, un cadre pour l'orientation des politiques sociales..... 155
La méthode ouverte de coordination et la promotion de politiques sociales actives 160
Section II : Les fondements normatifs du « making work pay » en Europe..167
§ 1 - Le « making work pay », une recommandation de l'OCDE 168
§ 2 - Un concept repris par la Commission européenne 171

CHAPITRE II. L'impact de l'activation sur les politiques et les normes sociales nationales 175
Section I : La traduction du concept dans l'élaboration des politiques sociales nationales.....176
§ 1 - L'intégration de la logique d'activation dans les systèmes béveridgiens 178
A. Remise en cause de l'inactivité et « making work pay » au Royaume-Uni ……..179
B. L'intensification de la stratégie européenne d'activation au Danemark . 186
§ 2 - La mise en œuvre des orientations européennes dans les systèmes bismarckiens.....192

A. L'effectivité de la stratégie européenne d'activation sur la politique sociale allemande 193
1- La mise en œuvre de la logique d'activation par les lois Hartz 194
2- Des fondements conceptuels issus des propositions de la Commission européenne 198
B. Les réformes du marché du travail en Italie et la stratégie européenne pour l'emploi 203
1. Un système d'indemnisation des « sans-emploi » peu développé 203
2. L'intégration du concept d'activation dans la législation italienne 206
a) Décret du 19 décembre 2002 : un lien nouveau entre l'indemnisation et la recherche d'emploi 206
b) Loi du 28 juin 2012 portant réforme du marché du travail : un renforcement de l'activation 210
Section II : L'hétérogénéité des formes d'activation selon les Etats membres 216
§ 1 - L'activation axée sur la limitation des dispositifs de protection sociale et sur la création d'emplois faiblement qualifiés 217
§ 2 - Une conception de l'activation fondée sur une stratégie de retour durable au marché du travail régulier 225

CONCLUSION DE LA PARTIE I. 232

PARTIE II. LE SYSTEME FRANÇAIS DE PROTECTION SOCIALE A L'EPREUVE DE LA DYNAMIQUE D'ACTIVATION 235

TITRE I. L'IMPREGNATION DU CONCEPT D'ACTIVATION DANS LES DISPOSITIFS FRANÇAIS DE PROTECTION SOCIALE 238

CHAPITRE I. Activation et indemnisation des demandeurs d'emploi 240
Section I : La responsabilisation des demandeurs d'emploi entre incitations et sanctions 242
§ 1 – Une réorientation du dispositif d'indemnisation du chômage vers le travail 242
A. L'articulation de l'allocation chômage avec des revenus d'activité pour les demandeurs d'emploi indemnisés 243
B. L'articulation de l'allocation chômage avec des revenus d'activité pour les demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité 249
§ 2 – Un encadrement renforcé des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi 255

Section II : Le renouvellement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi....264
§ 1 - L'employabilité, pivot de l'individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi....266
§ 2 - La nature limitée de l'accompagnement français des demandeurs d'emploi....272

CHAPITRE II. L'avènement du RSA en droit de la protection sociale....283
Section I : Un dispositif placé sous le signe de la « *réforme des politiques d'insertion* »....285
§ 1 – L'échec des politiques publiques d'insertion....286
A. L'échec de dispositifs spécifiques dans un ensemble disparate....287
1. Un cadre légal et réglementaire complexe....287
2. L'échec du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé289
3. La création du revenu minimum d'activité....293
B. La persistance de taux élevés de pauvreté et de chômage....296
§ 2 - Les objectifs du RSA de lutte contre le chômage et la pauvreté....300
Section II : Les particularités du régime juridique du RSA....304
§ 1 – La singularité du « contrat d'engagements réciproques »....305
§ 2 - Les particularités liées aux effets du RSA....310

TITRE II. LA MESURE DE LA TRANSFORMATION DES DROITS SOCIAUX DANS LA DYNAMIQUE D'ACTIVATION....313

CHAPITRE I. La nature des bouleversements au sein de la protection sociale française....315
Section I : Une activation porteuse d'une nouvelle équation sociale....318
§ 1 - Une logique de responsabilité partagée entre la collectivité et l'individu....318
§ 2 – Le renouveau apparent du contenu normatif du droit à l'accompagnement....322
A. Les faiblesses de l'accompagnement dans les dispositifs d'insertion-formation....324
B. Activation de l'aide sociale et accompagnement des allocataires : une asymétrie certaine....328
1. L'organisation de l'accompagnement des allocataires sociaux....329
2. Un accompagnement des allocataires limité....335
Section II : L'hypothèse d'un ébranlement des fondements de l'Etat-providence....339

§ 1 - Le changement rédactionnel du droit à des moyens convenables d'existence....340
§ 2 – Problématique de la conditionnalité et contractualisation de l'insertion 343
1. Contrepartie ou conditionnalité : identification d'une qualification 343
2. Une contractualisation de l'insertion..... 347

CHAPITRE II. La portée du renouvellement du contrat social.....356
Section I : La protection sociale contrariée par la dynamique d'activation...357
§ 1 - Le concept de solidarité active, source de désorganisation des statuts juridiques des personnes 358
A. Une dilution du statut professionnel des travailleurs dans l'assistance... 358
B. L'institutionnalisation de différences de traitement dans le champ de l'assistance..... 365
§ 2 - Le concept de solidarité active, source de brouillage des logiques assurantielles et assistantielles 370
Section II : L'action de la protection sociale reconsidérée 378
§ 1 – La perspective d'un Etat-social patrimonial 380
§ 2 – Le paradigme d'un Etat social post-béveridgien.....383

CONCLUSION DE LA PARTIE II. 387

CONCLUSION GENERALE.....388

BIBLIOGRAPHIE 392

INDEX ALPHABETIQUE 425

TABLE DES MATIERES.....430